GOLD IV
2016

Quatrième Rapport mondial
sur la décentralisation et la démocratie locale

CO-CRÉER LE FUTUR URBAIN

L'AGENDA DES MÉTROPOLES, DES VILLES ET DES TERRITOIRES

UCLG
CGLU

© 2017 CGLU

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

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

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

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

Commission européenne

ISBN : 978-84-697-2449-1
Codes IBIC : RPC, Planification urbaine et municipale ; JPSN1, Les Nations unies et les agences de l'ONU ; JPRB, Les Politiques des gouvernements régionaux.

Figures et graphiques : Borja M. Iglésias
Conception et édition : www.ggrafic.com
Révision des épreuves : Michel Auvray
Photo de couverture : ©BMJ, ©Rawpixel.com
Les photos des pages 17, 33, 47, 92, 95, 109, 115, 149, 161, 188, 189, 195, 198, 214, 217, et 261 sont propriété de leurs auteurs respectifs. Toutes les autres photos de ce volume sont publiées sous licence Creative Commons (https://creativecommons.org/licences/). Certains droits réservés.

CO-CRÉER LE FUTUR URBAIN

L'AGENDA DES MÉTROPOLES, DES VILLES ET DES TERRITOIRES

Coordonné par CGLU

SOMMAIRE

PROJET ÉDITORIAL 8
REMERCIEMENTS 10
PARTICIPANTS DES ATELIERS ET CONSULTATIONS 12
PRÉFACE 16
SIGLES ET ACRONYMES 18

INTRODUCTION 23

01 AIRES MÉTROPOLITAINES : LA COMPLEXITÉ DE L'ÈRE MÉTROPOLITAINE

1 INTRODUCTION 43
1.1 Croissance et changement dans les aires métropolitaines 44
1.2 Répondre aux demandes de l'ère métropolitaine 46

2 GOUVERNANCE : MODÈLES ÉTABLIS ET MODÈLES ÉMERGENTS POUR LES AIRES MÉTROPOLITAINES 49
2.1 Les différents modes de gestion des métropoles 51
2.2 Les aires métropolitaines démocratiques et le rôle des gouvernements locaux en tant que facilitateurs 54
2.3 Réformer la gouvernance métropolitaine 56
2.3.1 Le financement des aires métropolitaines : le pilier de toute réforme 57
2.3.2 L'impact des réformes 60
2.4 La contribution des autres niveaux de gouvernement au développement métropolitain 61
2.5 Le rôle des organisations civiles et non gouvernementales dans la gouvernance des régions métropolitaines 63
2.5.1 Formes institutionnalisées de démocratie « participative » : ombres et lumières 63
2.5.2 Initiatives de la société civile 65
2.5.3 Migration, intégration et accueil dans les régions métropolitaines 66
2.6 La planification stratégique : un outil de gouvernance pour une gestion métropolitaine intégrée et participative 66

3 LE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE DANS LES AIRES MÉTROPOLITAINES 69
3.1 Économies métropolitaines, agglomération et externalités positives 69
3.2 Externalités négatives et conséquences de la compétitivité 72
3.2.1 Effets socio-spatiaux : l'augmentation de la polarisation sociale 72
3.2.2 Les externalités au niveau national 73
3.3 Stratégies urbaines mises en place pour le développement économique des métropoles 74
3.4 La promesse des approches économiques alternatives 79
3.5 Combiner attractivité et inclusion : quelles alternatives pour des zones métropolitaines plus solidaires ? 83
3.5.1 Des alternatives pour des aires métropolitaines plus solidaires 86

4 DURABILITÉ ET QUALITÉ DE VIE DANS LES AIRES MÉTROPOLITAINES 89
4.1 Aires métropolitaines et actions environnementales 89
4.1.1 Initiatives en cours 90
4.1.2 La densification 97
4.1.3 Les métropoles face aux risques : actions engagées et axes à développer 98

4.2 Durabilité sociale et qualité de vie dans les métropoles 101
4.2.1 L'accès à la terre : premier pas vers un logement décent 101
4.2.2 Le droit au logement 102
4.2.3 L'accès aux services publics 104
4.3 Un domaine émergent : la dimension culturelle des métropoles 108

5 CONCLUSIONS : CONSTRUIRE L'AGENDA DES AIRES MÉTROPOLITAINES 110
5.1 Des pistes pour transformer la gouvernance métropolitaine 110
5.2 Le paradoxe de l'engagement métropolitain dans la course à la compétitivité 112
5.3 Des aires métropolitaines durables et résilientes peuvent mener la transition vers des villes au « bilan carbone faible » 114
5.4 Un changement de paradigme dans notre vision de la durabilité : vers le « Droit à la ville » 114
5.5 Recommandations pour l'Agenda des aires métropolitaines 118
Notes 121

02 VILLES INTERMÉDIAIRES : LE LIEN VITAL ENTRE LES VILLES LOCALES ET LES VILLES GLOBALES

1 INTRODUCTION 137
1.1 Définition des villes intermédiaires 138
1.2 Pourquoi se concentrer sur les villes intermédiaires ? 139

2 DYNAMIQUES ET PROFILS DES VILLES INTERMÉDIAIRES 141
2.1 Les dynamiques de changement 141
2.1.1 La structure : taille, forme et fonctions 142
2.1.2 Transitions urbaines et démographiques 144
2.1.3 Économies d'échelle et de proximité 146
2.2 Évolution de la gouvernance urbaine et financement des villes intermédiaires 148
2.2.1 La mise en œuvre de la gouvernance locale : objectif et conception 148
2.2.2 Systèmes politiques ouverts et gouvernance participative 150
2.2.3 Décentralisation des ressources 150
2.2.4 Améliorer la gestion des services publics 152
2.3 Une planification urbaine inclusive pour un développement durable 155
2.3.1 Renforcer la gouvernance urbaine et la méthodologie de planification 155
2.3.2 Des villes à l'échelle humaine : planifier la compacité et l'espace public 157
2.3.3 Accès au foncier, au logement et à l'urbanisation informelle 158
2.3.4 Durabilité environnementale et résilience urbaine 159
2.4 Développement économique local 162
2.4.1 Développement économique local et économie circulaire 162
2.4.2 Liens entre zones rurales et urbaines 162
2.4.3 Identité et tourisme 164
2.4.4 « Technopoles » et économie du savoir 165
2.4.5 Émancipation des femmes et croissance économique inclusive 166
2.5 Proximité et échelle humaine : limites et opportunités 167

3 LES VILLES INTERMÉDIAIRES ET LES SYSTÈMES URBAINS NATIONAUX ET RÉGIONAUX 169
3.1 Systèmes urbains et villes intermédiaires en Afrique 171
3.1.1 Intégration spatiale et équilibre fonctionnel des villes intermédiaires d'Afrique 172
3.1.2 Tendances et réponses des politiques urbaines nationales pour les villes intermédiaires d'Afrique 174
3.2 Systèmes urbains et villes intermédiaires en Asie-Pacifique 178
3.2.1 Intégration spatiale et équilibre fonctionnel des villes intermédiaires d'Asie-Pacifique 179

SOMMAIRE

3.2.2 Tendances et réponses des politiques urbaines nationales pour les villes intermédiaires d'Asie-Pacifique 182

3.3 Systèmes urbains et villes intermédiaires en Eurasie 185
3.3.1 Intégration spatiale et équilibre fonctionnel des villes intermédiaires d'Eurasie 185
3.3.2 Tendances et réponses des politiques urbaines nationales pour les villes intermédiaires d'Eurasie 186

3.4 Systèmes urbains et villes intermédiaires en Europe 190
3.4.1 Intégration spatiale et équilibre fonctionnel des villes intermédiaires d'Europe 191
3.4.2 Tendances et politiques urbaines nationales pour les villes intermédiaires d'Europe 194

3.5 Systèmes urbains et villes intermédiaires en Amérique latine et aux Caraïbes 197
3.5.1 Intégration spatiale et équilibre fonctionnel des villes intermédiaires d'Amérique latine et des Caraïbes 198
3.5.2 Tendances et politiques urbaines nationales pour les villes intermédiaires d'Amérique latine 201

3.6 Systèmes urbains et villes intermédiaires au Moyen-Orient et en Asie occidentale (MEWA) 203
3.6.1 Intégration spatiale et équilibre fonctionnel des villes intermédiaires de la région MEWA 203
3.6.2 Tendances et politiques urbaines nationales dans la région MEWA 206

3.7 Systèmes urbains et villes intermédiaires en Amérique du Nord 208
3.7.1 Intégration spatiale et équilibre fonctionnel des villes intermédiaires d'Amérique du Nord 208
3.7.2 Tendances et politiques urbaines nationales dans les villes intermédiaires d'Amérique du Nord 210

3.8 Tendances principales des systèmes urbains nationaux et régionaux et des villes intermédiaires 212

4 CONCLUSIONS : CONSTRUIRE L'AGENDA DES VILLES INTERMÉDIAIRES 215

4.1 L'évolution des villes intermédiaires : tendances principales 215

4.2 Recommandations 218

Notes 220

03 TERRITOIRES : RÉGIONS, PETITES VILLES ET COMMUNES RURALES

1 INTRODUCTION 229

1.1 Objectifs du chapitre 229
1.1.1 Quelques concepts 229
1.1.2 Régions, petites villes et communes rurales 231

1.2 Structure du chapitre 231

2 GOUVERNANCE RÉGIONALE 233

2.1 Les gouvernements régionaux, leur évolution et leur impact sur la gouvernance territoriale 234
2.1.1 Les gouvernements régionaux et intermédiaires dans le monde 235
2.1.2 La décentralisation dans le monde : un phénomène complexe et diversifié 237
2.1.3 Les capacités financières des gouvernements de niveau intermédiaire à travers le monde 244
2.1.4 Le « régionalisme politique » entre les Conférences Habitat II et Habitat III 246

2.2 Coordination territoriale et efficacité : la gouvernance multiniveau 248
2.2.1 Pratiques de gouvernance multiniveau 249
2.2.2 Gouvernance et coopération horizontale entre collectivités territoriales 251
2.2.3 Gouvernance multiniveau et enjeux régionaux 252

3 LES RÉGIONS, MOTEURS DU DÉVELOPPEMENT TERRITORIAL 253

3.1 Approche territoriale du développement 253

3.2 Planification nationale et régionale pour un développement régional et local 255
3.2.1 Les stratégies de développement nationales et la planification régionale dans les pays fédéraux 256
3.2.2 Les stratégies de développement nationales et la planification régionale dans les pays unitaires 261

3.3 Développement économique régional et croissance endogène 266
3.3.1 Soutenir les entreprises, l'innovation et le développement fondé sur la connaissance 268
3.3.2 Clusters, pôles de compétitivité et zones économiques spéciales 270
3.3.3 Développement économique local en milieu rural 271
3.3.4 Promouvoir une croissance régionale équilibrée 273
3.4 Le rôle des gouvernements régionaux dans les politiques environnementales durables 274
3.4.1 Le changement climatique 275

4 PETITES VILLES, INTERDÉPENDANCES ENTRE MILIEUX URBAINS ET RURAUX, ET DÉVELOPPEMENT RÉGIONAL 283
4.1 Les petites villes, composante clé du maillage urbain 284
4.1.1 Les petites villes et leur place dans les systèmes urbains nationaux 284
4.2 Interdépendances entre milieux urbains et ruraux : définitions et tendances 288
4.2.1 Les petites villes et le continuum urbain/rural 288
4.2.2 Définir les interdépendances entre zones urbaines et zones rurales 291
4.2.3 Un type particulier d'interdépendance « proactive » : les partenariats entre zones urbaines et zones rurales 292
4.3 Petites villes, systèmes rural/urbain et développement régional 294
4.4 Gouvernance et développement territorial 300

5 CONCLUSIONS : DÉFINIR UN PROGRAMME D'ACTION POUR LES TERRITOIRES 305
5.1 L'évolution de la gouvernance régionale : un tournant institutionnel et culturel 305
5.2 Vers une nouvelle conception du développement territorial 306
5.3 Petites villes, interdépendances entre milieux urbains et ruraux, et développement régional 307
5.4 Recommandations 309
Notes 311

04 CONCLUSIONS

1 INTRODUCTION 321
2 LE CONTEXTE MONDIAL 322
3 AIRES MÉTROPOLITAINES, VILLES ET TERRITOIRES : PRINCIPAUX RÉSULTATS 325
4 SE PRÉPARER À LA TRANSITION VERS UN AGENDA URBAIN ET TERRITORIAL DURABLE : LES CONCEPTS CLÉS 331
5 PERSPECTIVE TERRITORIALE SUR LE NOUVEL AGENDA DE DÉVELOPPEMENT 334
6 POLITIQUES URBAINES ET TERRITORIALES AU NIVEAU NATIONAL : LES IMPÉRATIFS DE LA GOUVERNANCE MULTINIVEAU 341
7 UN CONTRAT SOCIAL BASÉ SUR UNE GOUVERNANCE PARTAGÉE 346
8 FINANCEMENT DU DÉVELOPPEMENT URBAIN ET TERRITORIAL 349

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

359

ANNEXE MÉTHODOLOGIQUE 370
BIBLIOGRAPHIE 372

COMITÉ ÉDITORIAL

COORDINATION

Edgardo Bilsky
Andrea Ciambra
Mathieu Guérin
Ludovic Terren

ORIENTATION ET CONSEIL

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

SECRÉTAIRES GÉNÉRAUX DES SECTIONS DE CGLU

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

SECRÉTARIAT MONDIAL DE CGLU

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

COMITÉS ET SECRÉTARIATS DE TRAVAIL DE CGLU

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

GLOBAL TASKFORCE DE GOUVERNEMENTS LOCAUX ET RÉGIONAUX

www.gtf2016.org

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

Diputació Barcelona

Diputació de Barcelona
(Province de Barcelone)

Commission européenne

Commission européenne

Mais aussi :

Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE
MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES ET DU DÉVELOPPEMENT INTERNATIONAL

Ministère des Affaires étrangères et du Développement international (France)

ONU-HABITAT
POUR UN MEILLEUR AVENIR URBAIN

ONU-Habitat

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

REMERCIEMENTS

AUTEURS DES CHAPITRES :

AIRES MÉTROPOLITAINES

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

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

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

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

VILLES INTERMÉDIAIRES

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

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

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

Autres contributions :

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

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

Mona Serageldin et **François Vigier**, *Institute for International Urban Development*, Cambridge, États-Unis d'Amérique (sur Politiques nationales urbaines)

TERRITOIRES : RÉGIONS, PETITES VILLES ET COMMUNES RURALES

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

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

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

Autres contributions :

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

CONCLUSIONS

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

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

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

PARTICIPANTS AUX ATELIERS ET CONSULTATIONS

AIRES MÉTROPOLITAINES ET VILLES DE PÉRIPHÉRIE

(30-31 mars 2015 et 4-5 juillet 2016)

SECRÉTARIAT MONDIAL DE METROPOLIS

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

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

MAIRES ET PERSONNEL DES COLLECTIVITÉS LOCALES

AFRIQUE

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

ASIE-PACIFIQUE

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

EUROPE

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

AMÉRIQUE LATINE

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

MOYEN-ORIENT ET ASIE OCCIDENTALE

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

AMÉRIQUE DU NORD

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

EXPERTS ET UNIVERSITAIRES

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

SOCIÉTÉ CIVILE

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

PARTENAIRES

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

VILLES INTERMÉDIAIRES

(23-24 mars 2015 et 25-26 avril 2016)

MAIRES, CONSEILLERS ET REPRÉSENTANTS DES GOUVERNEMENTS LOCAUX

AFRIQUE

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

PARTICIPANTS AUX ATELIERS ET CONSULTATIONS

ASIE-PACIFIQUE

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

EUROPE

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

AMÉRIQUE LATINE

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

MOYEN-ORIENT ET ASIE DE L'OUEST

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

AMÉRIQUE DU NORD

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

CHERCHEURS

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

PARTENAIRES ET SOCIÉTÉ CIVILE

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

TERRITOIRES : RÉGIONS, PETITES VILLES ET COMMUNES RURALES

(29-30 juin 2015)

MAIRES ET REPRÉSENTANTS DES GOUVERNEMENTS LOCAUX ET RÉGIONAUX

AFRIQUE

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

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

ASIE-PACIFIQUE

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

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

EUROPE

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

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

AMÉRIQUE LATINE

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

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

MOYEN-ORIENT ET ASIE OCCIDENTALE

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

UNIVERSITAIRES ET PARTENAIRES

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

SOCIÉTÉ CIVILE

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

PRÉFACE

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

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

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

Ce Quatrième Rapport GOLD est une contribution de CGLU visant à élargir le réseau mondial des gouvernements locaux et régionaux. Il fournit à notre organisation, mais aussi à nos partenaires et aux institutions internationales, une vision globale de nos réalités et aspirations. Ce rapport, publié tous les trois ans par CGLU au cours des 12 dernières années, a été réalisé avec le soutien d'experts, d'universitaires et de fonctionnaires locaux. Comme toujours, il s'est appuyé sur une large consultation des gouvernements locaux et régionaux, afin de prendre en compte les expériences des élus de villes métropolitaines, de villes de taille intermédiaire, ainsi que de gouvernements locaux et régionaux de différentes régions du monde.

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

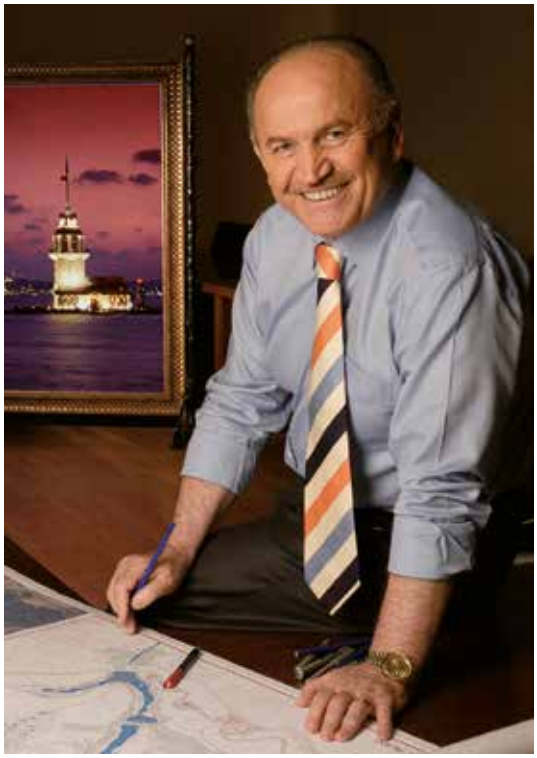
Le Rapport réaffirme un ensemble de priorités des gouvernements locaux et régionaux :

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

faible en carbone, réduire la consommation des ressources naturelles, et protéger les écosystèmes complexes dont notre monde dépend.

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

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



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

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

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

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

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

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

SIGLES ET ACRONYMES

A

AAAA – Agenda d'action d'Addis-Abeba
ACHR (de l'anglais *Asian Coalition for Housing Rights*) – Coalition asiatique pour les droits au logement
AFD – Agence française de développement
AFP – Agence France-Presse
ALENA – Accord de libre-échange nord-américain
AMB – Aire métropolitaine de Barcelone
AMRF – Association des maires ruraux de France
ANGR – Assemblée nationale des gouvernements régionaux (Pérou)
ANRU – Agence nationale pour le renouveau urbain
APD – Aide publique au développement
APEC (de l'anglais *Asia-Pacific Economic Community*) – Communauté économique Asie-Pacifique
ARE – Assemblée des régions d'Europe
ARF – Association des régions de France
ATD – Approche territoriale du développement

B

BAfD – Banque africaine de développement
BRICS – Brésil, Russie, Inde, Chine et Afrique du Sud (*South Africa*)

C

CAPPA – Comité de suivi du programme pluriannuel
CCE-ONU – Conseil économique des Nations unies pour l'Europe
CCNUCC – Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques
CCRE – Conseil des communes et régions d'Europe
CDB – Convention sur la diversité biologique
CdR – Comité des régions
CE – Commission européenne
CEA – Commission économique pour l'Afrique des Nations unies
CEDEAO – Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest
CEGT – Commission générale à l'égalité des territoires
CEMR (de l'anglais Council of *European Municipalities and Regions*) – Conseil des communes et régions d'Europe (CCRE)
CEPES – Consortium national des entreprises du troisième secteur (en Espagne)
CESAP-ONU – Commission économique et sociale des Nations unies pour l'Asie et le Pacifique
CET – Construction exploitation transfert
CGLU – Cités et Gouvernements Locaux Unis
CIDEU (de l'espagnol *Centro Iberoamericano de desarrollo estratégico urbano*) – Centre latino-américain pour le développement stratégique
CISDP – Commission Inclusion sociale, Démocratie participative et Droits humains de CGLU
CMA – Corporation municipale d'Ahmedabad (Inde)
CMM – Communauté métropolitaine de Montréal
CMPU – Conseil de la politique urbaine municipale (Brésil)
COAG (de l'anglais *Council of Australian Governments*) – Conseil des gouvernements australiens
Codeter (du brésilien *Colegiado de Desenvolvimento Territorial*) – Collège de développement territorial (Bahia)
COG – Conseil de gouvernement
COP – Conférence des parties
COP21 – Conférence de Paris de 2015 sur le climat
CPER – Contrat de plan État-Région
CPVE – Confédération des petites villes et municipalités de l'Union européenne
CRPM – Conférence des régions périphériques maritimes d'Europe

D

DEL – Développement économique local
Diputació Barcelona – Province de Barcelone

E

EAU – Émirats arabes unis
EDP – Partenariat pour le développement économique (province du Cap, Afrique du Sud)
EPCI – Établissement public de coopération intercommunale
ESCI (de l'anglais *Emerging and Sustainable Cities Initiatives*) – Initiative pour les villes émergentes et durables

F

FALP – Forum mondial des autorités locales de périphérie
FAO (de l'anglais *Food and Agriculture Organization of United Nations*) – Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture
FEDER – Fonds européen de développement régional
FEM – Forum économique mondial
Fiplan – Système de planification, de budgétisation et de financement intégré (Brésil)
FMI – Fonds monétaire international
FSE – Fonds social européen
FUNBIO – Fonds brésilien pour la biodiversité

G

GAL – Groupe d'action locale
GLA (de l'anglais *Greater London Authority*) – Autorité du Grand Londres
GMN – Gouvernance multiniveau
GTF (de l'anglais *Global Taskforce of Local and Regional Governments*) – *Global Taskforce* des gouvernements locaux et régionaux
GTT – Groupes de travail territoriaux

H

HUD (de l'anglais *Housing and Urban Development*) – Logement et développement urbain

I

IASP (de l'anglais *International Association of Science Parks and Areas of Innovation*) – Association internationale des parcs scientifiques et domaines d'innovation
i-City (de l'anglais *Intermediary City*) – Ville intermédiaire
ICLEI (de l'anglais *International Council for Local Environmental Initiatives*) – Gouvernements locaux pour la durabilité
IDE – Investissement direct étranger

K

KZN – KwaZulu-Natal (province d'Afrique du Sud)

L

LEADER – Liaison entre actions de développement de l'économie rurale (programme de l'Union européenne)
LGBT – Lesbiennes, gays, bisexuels et transgenres

M

MEDSTAR – Stratégie de développement métropolitain pour la région de Riyad (Arabie Saoudite)
Mercosur (de l'espagnol *Mercado Común del Sur*) – Marché commun du Sud
MEWA – Région du Moyen-Orient et de l'Asie occidentale
Mfcpole– Pôle de compétitivité Monastir-El Fejja (Tunisie)
MPO (de l'anglais *Metropolitan Planning Organization*) – Organisation de planification métropolitaine
MRC – Municipalité régionale de comté (Québec)

SIGLES ET ACRONYMES

N

NCGRT (de l'anglais *National Centre for Groudwater Research and Training*) – Centre australien pour la recherche et la formation sur les eaux souterraines
NDP (de l'anglais *National Development Plan*) – Plan de développement national
NIUPLAN – Plan directeur de développement urbain intégré de Nairobi (Kenya)
NOTRe (loi) – Loi (du 7 août 2015) portant nouvelle organisation territoriale de la République
Nrg4SD – Réseau des gouvernements régionaux pour un développement durable
NUDP (de l'anglais *National Urban Development Policy*) – Politique nationale de développement urbain
NUPP (de l'anglais *National Urban Upgrading Strategy and Overall Investments Plan*) – Stratégie nationale de réhabilitation des villes et plan général d'investissement
NUTS – Nomenclature des unités territoriales statistiques

O

OCDE – Organisation de coopération et de développement économiques
ODD – Objectifs de développement durable
ODR – Organismes de développement régional (Canada)
OIDP – Observatoire international sur la démocratie participative
OIT – Organisation internationale du travail
OMD – Objectifs du millénaire pour le développement
OMFL – Observatoire mondial des finances locales
OMS – Organisation mondiale de la santé
ONG –Organisation non gouvernementale
ONU – Organisation des Nations unies
ONU-DAES – Département des affaires économiques de l'Organisation des Nations unies
ONU-Habitat – Agence des Nations unies mettant en œuvre le Programme des Nations unies pour les établissements humains (PNUNEH)
ORATE – Observatoire en réseau de l'aménagement du territoire européen
ORU-FOGAR (de l'anglais *United Regions Organization-Forum of Regional Governments and Global Associations of Regions*) – Organisation des régions unies-Forum global des gouvernements régionaux et d'associations de régions

P

PAC – Politique agricole commune
PACA – Région Provence-Alpes Côte d'Azur
PDUI – Programme de développement urbain intégré
PIB – Produit intérieur brut
PME – Petite et moyenne entreprise
PND – Plan national de développement
PNDU – Politique nationale de développement urbain
PNU – Politique nationale urbaine
PNUD –Programme des Nations unies pour le développement
PNUE – Programme des Nations unies pour l'environnement
PPAnet – Programme pluriannuel pour l'accès à Internet
PPP – Partenariat public-privé
PTD – Plans territoriaux infrarégionaux
PUN – Politique urbaine nationale

R

R&D – Recherche et Développement
RIS3 (de l'anglais *Research and Innovation Strategies for Smart Specialisation*) – Stratégies d'innovation pour une spécialisation intelligente
RTE – Réseaux transeuropéens

S

SICA – Système d'intégration centraméricain
SMDU – Département municipal de développement urbain (Brésil)

SNDD – Stratégies nationales de développement durable
SPEDE – Système de plafonnement et d'échange des droits d'émission
SPL – Système productif local
SRADDET – Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires
SRADDT – Schéma régional d'aménagement et de développement durable du territoire
SRDEII – Schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation
SRI – Stratégie régionale d'innovation
SRU – Loi Solidarité et Développement urbain

T

TAD (de l'anglais *Territorial Approach to Development*) – Approche territoriale du développement
tCO_2 – Tonne de CO_2
TI –Territoire d'identité
TIC – Technologies de l'information et de la communication

U

UE – Union européenne
UEMOA – Union économique et monétaire ouest-africaine
UNASUR – Union des nations sud-américaines
UNESCO (de l'anglais *United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization*) – Organisation des Nations unies pour l'éducation, la science et la culture
UNISDR (de l'anglais *United Nations Office for Disaster Risk Reduction*) – Bureau des Nations unies pour la réduction des risques de catastrophes

W

WIEGO (de l'anglais *Women in Informal Employment Globalizing & Organizing*) – Femmes dans l'emploi informel : globalisation et organisation (réseau mondial)

Z

ZEE – Zone éco-économique
ZES – Zone économique spéciale
ZFE – Zone franche d'exportation
ZFIE – Zone franche industrielle d'exportation

INTRODUCTION

1.

LES AGENDAS MONDIAUX DE DÉVELOPPEMENT ET LES GOUVERNEMENTS LOCAUX ET RÉGIONAUX

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

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

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

La création, en 2013, de la *Global Taskforce* des gouvernements locaux et régionaux fut un autre pas décisif. Ce groupe de travail rassemble les principaux réseaux internationaux de collectivités locales afin de leur permettre de défendre conjointement leurs points de vue au niveau international, à commencer par une action de plaidoyer auprès du Groupe de personnalités de haut niveau pour l'Agenda Post-2015. Ces dernières années, la *Global Taskforce* est devenue le principal porte-parole des autorités locales et régionales et de leurs associations, réseaux, organisations sœurs et partenaires auprès de la communauté internationale, et notamment de l'ONU.

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

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

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

2.

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

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

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

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

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

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

Les zones urbaines vont des plus petits villages aux mégapoles, en passant par les villes intermédiaires (de plus en plus nombreuses). Il y a actuellement 34 mégapoles (aires métropolitaines de plus de 10 millions d'habitants) dans le monde, dont l'une, Tokyo, compte plus de 30 millions d'habitants, tandis que huit autres en comptent plus de 20 millions (dont New Delhi, qui a 25 millions d'habitants). Il devrait y avoir 41 mégapoles en 2030. Le nombre de villes intermédiaires augmente également, mais, bien que leur importance soit indéniable, elles sont rarement prises en compte dans les analyses internationales sur l'urbanisation. Toutes les agglomérations, du moindre village à la plus grande mégapole, sont interconnectées au sein d'un immense réseau, non seulement grâce aux nouvelles technologies de l'information et de la communication, mais aussi en raison de leur

spécialisation économique et des infrastructures de transports.

La population a néanmoins profité de ces évolutions de façon très inégale. La richesse mondiale est très concentrée : les 1 % les plus riches ont accumulé plus de richesses que le reste de la population mondiale dans son ensemble[2]. Les inégalités sont également territoriales : 600 villes pèsent plus de 60 % du PIB mondial, tandis que les écarts se creusent entre les aires métropolitaines, les villes intermédiaires et les communes rurales[3]. Les 500 métropoles que compte le monde représentent une très grande partie du PIB mondial.

Comme précisé dans le chapitre sur les aires métropolitaines, les métropoles abritent à elles seules plus de 1,6 milliard de citadins (41 % de la population urbaine totale) et devraient en accueillir 600 millions de plus en 2030. Par ailleurs, 1,4 milliard de personnes vivent dans des villes intermédiaires et 896 millions dans des villes de moins de 50 000 habitants (cf. tableau 1)[4].

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

Les tendances qui se dessinent actuellement entraîneront une modification des équilibres, aussi bien entre les régions qu'au sein de chacune d'elles. Les pays du Sud, plus particulièrement les États asiatiques et africains, achèveront leur transition vers une économie urbanisée. Près de 37 % de la croissance démographique en milieu urbain prévue à l'horizon 2050 devrait avoir lieu dans trois pays (la Chine, l'Inde et le Nigeria) dont la population urbaine devrait croître respectivement de 404 millions, 292 millions et 212 millions d'habitants. En Afrique, le nombre de citadins devrait passer de 400 millions en 2010 à 1,2 milliard en 2050.

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

Cette évolution dans les rapports entre zones urbaines et zones rurales a des conséquences matérielles, économiques et sociales impressionnantes. En trois ans, de 2011 à 2013, la consommation de ciment en Chine a été supérieure à celle des États-Unis pendant tout le XXe siècle[5]. Sachant que la Chine n'en est qu'à mi-parcours dans son processus d'urbanisation, que l'Inde n'a fait que le quart du chemin et que la population des villes africaines devrait augmenter de 800 millions à l'horizon 2050, il est évident que les ressources requises par l'urbanisation, ainsi que celles induites par ses conséquences sociales et environnementales, sont considérables, quoiqu'encore mal évaluées.

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

Les enjeux posés par le modèle de développement actuel ouvrent de nouvelles opportunités tout en étant porteurs de nouveaux risques politiques et sociaux. L'urbanisation est très étroitement – et positivement – corrélée à la hausse des revenus et aux indicateurs du développement humain[6]. Ce modèle a toutefois aussi de sérieuses conséquences sur l'environnement – épuisement des ressources naturelles, appauvrissement de la biodiversité, changement climatique et incidence croissante des catastrophes naturelles sur les villes et les territoires. **Le développement durable n'est envisageable que si nous mettons en place de nouveaux modes de consommation et de production, mais le temps nous est compté pour procéder à ces changements et prévenir une détérioration irréparable de notre planète**. Ne pas prendre dès maintenant les mesures nécessaires pour faire face à cette croissance urbaine imminente aura un coût majeur et potentiellement irréversible. Les vingt prochaines années seront cruciales. Il nous faut donc adapter nos stratégies de développement de toute urgence, de façon à engager dès à présent les réformes structurelles nécessaires.

Les conséquences de l'urbanisation sur la répartition géographique de la population, la forme et la fonction des villes et des territoires, sont analysées de façon plus détaillée dans les différents chapitres du présent rapport, où sont fournies des données quantitatives et qualitatives en complément des chiffres publiés par le Département des affaires économiques et sociales (DAES) du Secrétariat de l'ONU, de façon à offrir une vue d'ensemble du système urbain mondial[7].

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

Aires métropolitaines et villes intermédiaires dans le monde (2015)

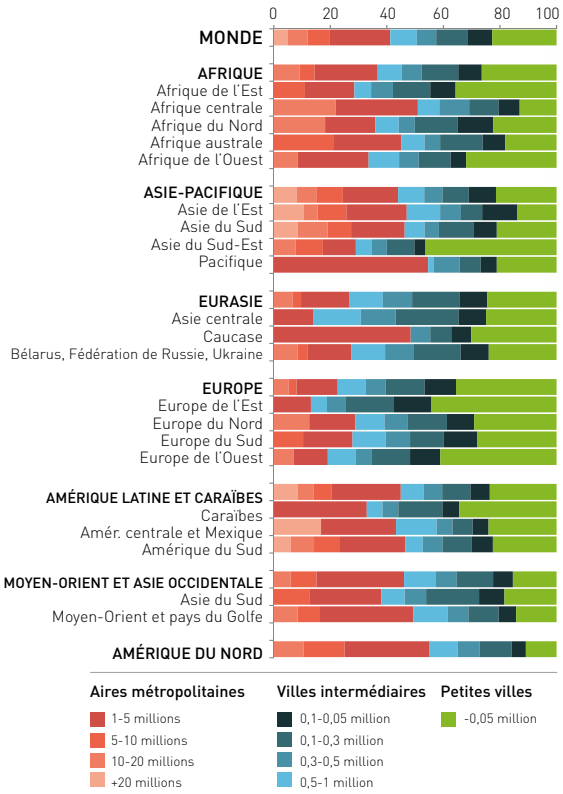
Aires métropolitaines : 503 villes

- +20 millions : 8 villes
- 10 – 20 millions : 21 villes
- 5 - 10 millions : 45 villes
- 1 - 5 millions : 429 villes

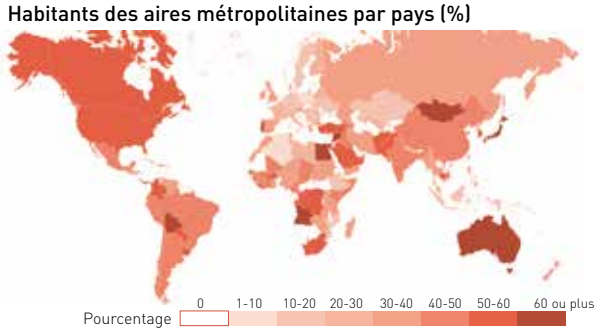
Villes intermédiaires : 8 923 villes

- 0,5 - 1 million : 545 villes
- 0,3 - 0,5 millions : 715 villes
- 0,1 - 0,3 millions : 2 571 villes
- 0,05 - 0,1 millions : 5

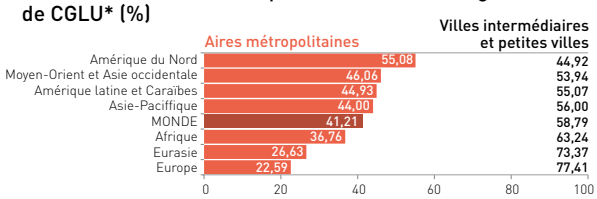
Distribution de la population urbaine dans le monde par type d'agglomération et par région de CGLU* (%)



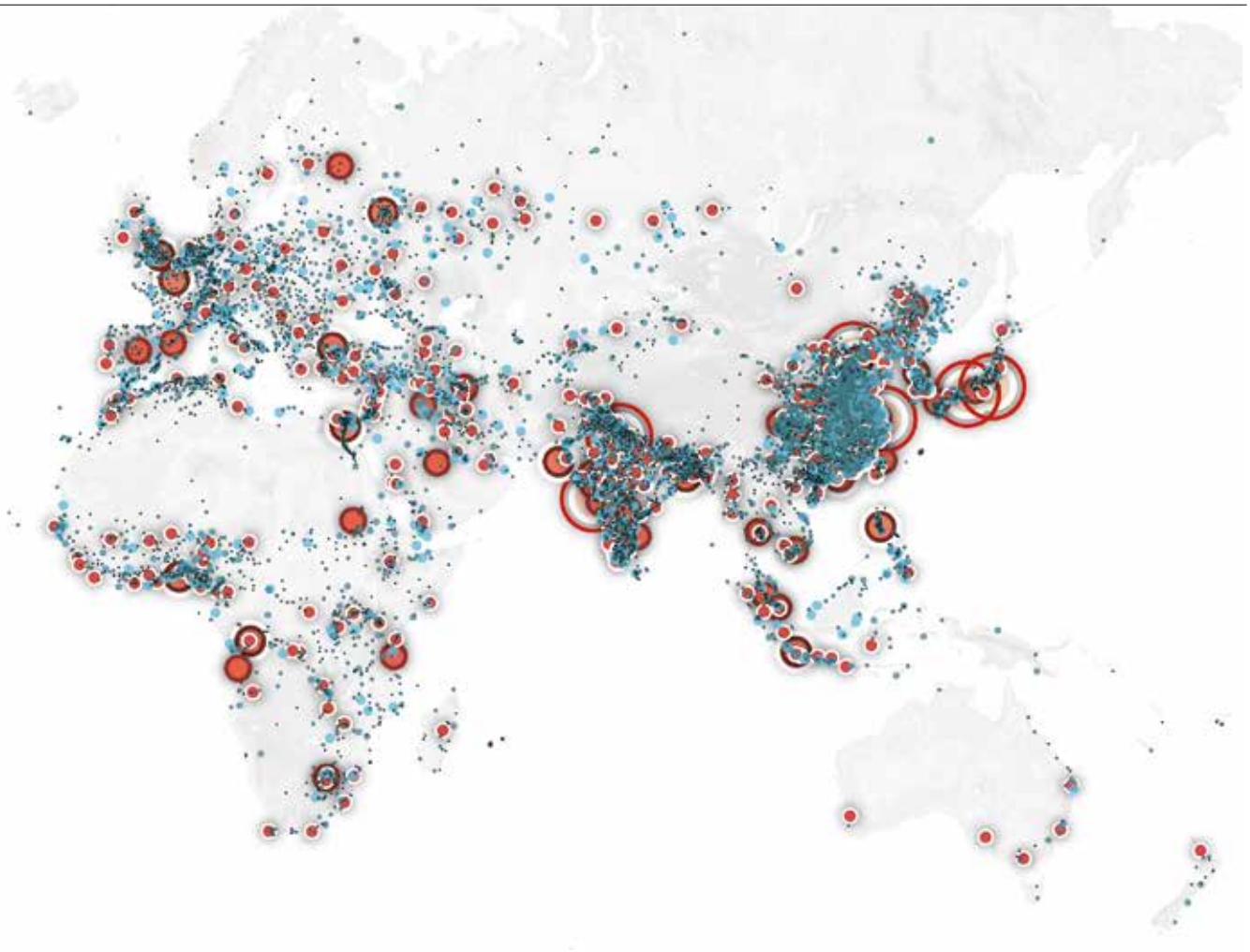
Habitants des aires métropolitaines par pays (%)



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

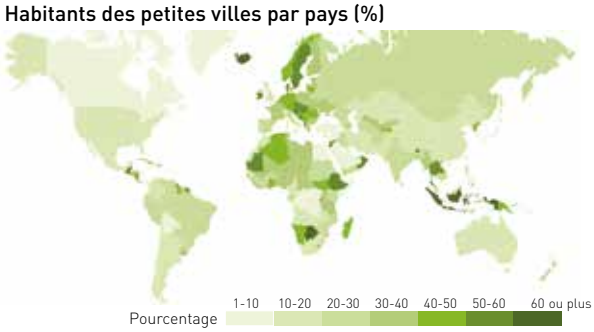


* Pour la division des régions de CGLU et la liste de pays dans chaque région, voir l'Annexe méthodologique à la fin du rapport.

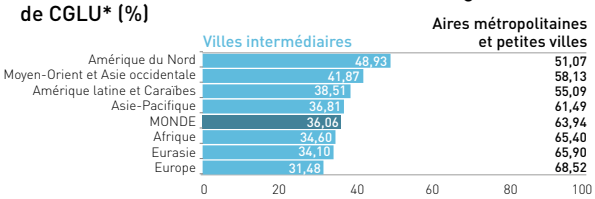


Habitants des villes intermédiaires par pays (%)

Habitants des petites villes par pays (%)



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



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

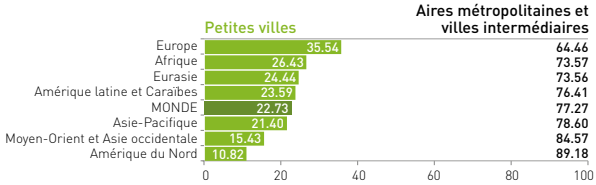


Tableau 1 Métropoles, villes intermédiaires et petites villes par région

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

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

Source : ONU-DAES, *World Urbanization Prospects, The 2014 revision*, et autres sources. Pour plus de détails, voir l'annexe méthodologique en fin d'ouvrage.

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

3.

LES PRINCIPES DE NOTRE PROGRAMME

GOLD IV repose sur un ensemble de principes et d'observations fondés sur l'expérience des gouvernements locaux et régionaux depuis Habitat II. La prise en compte des enjeux actuels du développement et la reconnaissance des gouvernements locaux et régionaux dans les programmes / agendas mondiaux nous donnent la possibilité d'ouvrir une nouvelle ère dans la gouvernance mondiale, de renforcer les partenariats existants et de rechercher de nouveaux mécanismes visant à encourager la participation de tous les acteurs. Cette nouvelle ère devrait être marquée par la reconnaissance du rôle des gouvernements locaux et régionaux en tant qu'échelons gouvernementaux essentiels ayant sous leur responsabilité beaucoup des biens publics et communs indispensables à la réalisation des Objectifs de développement durable (ODD).

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

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

1. **Rendre les gouvernements locaux et régionaux plus forts et plus responsables**, et leur donner des compétences plus larges pour contribuer au développement durable.
2. **Mettre en œuvre une planification stratégique** pour assurer une vision partagée du développement des villes et des établissements humains.
3. **Renouveler le contrat social** en mettant le droit à la ville au cœur du Nouvel Agenda urbain (voir encadré 3.2).
4. **Libérer le potentiel des gouvernements locaux et régionaux pour encourager** la mise en œuvre de politiques économiques et environnementales durables et protéger la planète.

ENCADRÉ 3.1 AGENDA HABITAT II : PRISE EN COMPTE DES GOUVERNEMENTS LOCAUX ET DÉCENTRALISATION

À Istanbul, en 1996, les Nations unies et leurs États membres ont reconnu les autorités locales comme étant leurs **« partenaires les plus proches »** ajoutant qu'elles ont **« un rôle essentiel à jouer dans la mise en œuvre du Programme pour l'Habitat ».** Ils ont également affirmé qu'une **décentralisation effective des responsabilités** vers les gouvernements locaux était indispensable à l'avènement d'établissements humains durables[8]. Un nouveau progrès fut accompli en 2007 avec l'adoption par le Conseil d'administration d'ONU-Habitat des *Directives internationales sur la décentralisation et le renforcement des autorités locales*. En 2009, enfin, *les Lignes directrices concernant l'accès aux services de base pour tous* étaient adoptées[9].

Au sens du présent rapport, il y a **décentralisation lorsqu'existent des autorités locales distinctes des autorités déconcentrées de l'État et dont le degré d'autonomie est reconnu par la loi.** Ces instances décentralisées disposent de suffisamment de pouvoirs, de moyens et de compétences pour s'acquitter de leurs responsabilités et d'une légitimité reposant sur des structures locales représentatives, démocratiquement élues, qui déterminent la façon dont le pouvoir est exercé et sont responsables devant les citoyens de leur circonscription[10].

5. **Repenser les modes de financement des collectivités territoriales** de façon à rendre la gestion des villes et territoires plus durable.
6. **Améliorer la capacité des gouvernements locaux et régionaux à gérer les risques et les crises.**
7. **Garantir aux gouvernements locaux et régionaux une place dans les espaces de décision mondiaux** et coopérer dans un esprit de solidarité.

Le Nouvel Agenda urbain doit conduire à la mise en œuvre de politiques urbaines durables tout en **renforçant la dimension urbaine de l'Agenda 2030 afin de contribuer à la mise en oeuvre au niveau local (« localisation »)**. Pour déboucher sur des changements concrets, l'Agenda doit créer un environnement propice au renforcement de la décentralisation et du rôle des gouvernements locaux et régionaux. Une gouvernance réellement multiniveau et multi-acteurs est essentielle pour mobiliser les compétences et les ressources à tous les niveaux de gouvernance.

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

Les programmes de développement devraient mobiliser les ressources nécessaires afin de répondre aux besoins des populations, notamment en matière de logement, de services essentiels et d'équipements urbains. Le financement local suscite des préoccupations aussi bien dans les pays développés que dans les pays en développement[11] : on estime que 57 000 milliards de dollars seraient nécessaires pour combler les besoins en infrastructures de base dans le monde entier ; si l'on se fonde sur des taux d'investissement moyens, on peut considérer que le coût s'élèverait à 1 000 milliards de dollars par an[12], ce qui représente 3,8 % du PIB

ENCADRÉ 3.2 LA CHARTE-AGENDA MONDIALE DES DROITS DE L'HOMME DANS LA CITÉ

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

Les **Dispositions générales** de la **Charte** sont : 1) Le droit à la cité pour tous les habitants dans des conditions de vie adéquates ; 2) Le droit à la démocratie participative ; 3 Le droit à la paix civile et à la sécurité dans la cité ; 4) Le droit à l'égalité des femmes et des hommes ; 5) Les droits des enfants ; 6) Le droit aux services publics de proximité ; 7 La liberté de conscience et de religion, d'opinion et d'information ; 8) Le droit à la liberté de réunion, d'association et de créer un syndicat ; 9) Les droits culturels ; 10) Le droit au logement et à un domicile ; 11) Le droit à l'eau et à la nourriture ; 12) Le droit à un développement urbain durable.

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

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

ENCADRÉ 3.3 LES SYSTÈMES DE VILLES[15]

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

des régions du Nord et 6,6 % de celles du Sud[13]. De tels besoins exigent que des initiatives soient prises à l'échelle internationale pour régler le problème du financement des zones urbaines et de la fourniture de services essentiels.

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

Il introduit la notion d'**approche territoriale du développement** pour promouvoir un changement de paradigme dans les stratégies de développement nationales et recommande de remplacer les approches centralisées, descendantes (*top-down*) par des démarches partenariales plus décentralisées, voire «territorialisées[14] ». Le rapport plaide également en faveur d'une meilleure coordination entre les politiques nationales, régionales et locales, de façon à accroître la coopération – plutôt que la concurrence – entre territoires, aires métropolitaines et villes intermédiaires. Il y est souligné à plusieurs reprises qu'il ne pourra y avoir de relations de coopération plus étroites entre les différents niveaux de gouvernement et les territoires – en tant que fondement d'un système urbain plus intégré et plus équilibré pour soutenir la la cohésion territoriale – sans une transformation radicale de notre culture de gouvernance (voir encadré sur le systèmes de villes).

Photo : Francesco Veronesi - Antananarivo (Madagascar)

4.

LE RAPPORT GOLD IV

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

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

Le rapport GOLD IV, à travers les trois ans de sa préparation, s'est appuyé sur l'expérience d'élus, de chercheurs et d'experts, soit grâce à des contributions directes, soit par le biais d'entretiens organisés avec l'aide des réseaux des villes intermédiaires, métropolitaines ou périphériques ou d'autres collectivités territoriales (régions, petites villes, communes rurales). Cette démarche partenariale a permis d'offrir une vision plus intégrée du développement, en prise avec la réalité des gouvernements locaux et régionaux et leur expérience sur le terrain.

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

Le premier chapitre, sur les aires métropolitaines, traite de la complexité de l'ère métropolitaine dans laquelle nous vivons, qui est en train de refaçonner le paysage urbain et l'avenir de nos sociétés. Cette étude met l'accent sur le fait que les changements affectant les aires métropolitaines se produisent à un rythme accéléré et vise à cerner leur rôle en tant que moteurs de croissance. Elle analyse ainsi les externalités postives et négatives, suscitées par la course à la compétitivité et à l'attractivité. En se fondant sur des faits objectifs et sur les pratiques des aires métropolitaines, ce chapitre cherche à apporter des réponses à des questions cruciales : de quels modes de gouvernance et de financement les métropoles du XXIe siècle ont-elles besoin ? Quels sont les ressorts d'une démocratie métropolitaine dynamique ? Quelles stratégies de développement économique et quelles nouvelles formes d'économie sociale et collaborative devraient être mises en place ? Quels sont les avantages et les coûts d'une planification inclusive et intégrée par rapport à un urbanisme « fragmenté » qui favorise la fracture sociale ? Comment peut-on encourager l'intégration sociale et éviter la fragmentation spatiale ? Quel est, enfin, le rôle des aires métropolitaines dans la construction et la diffusion de nouveaux modes de production et de consommation susceptibles de réduire leur empreinte écologique ?

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

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

Le deuxième chapitre, consacré aux villes intermédiaires, examine les enjeux, possibilités et préoccupations liés au développement de ces villes, qui sont l'indispensable trait d'union entre les dynamiques locales et mondiales et constituent un

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

élément essentiel des systèmes de villes nationaux car elles contribuent à un développement territorial plus équilibré et plus cohésif.

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

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

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

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

Il ressort de ce qui précède que les régions, les petites villes et les communes rurales méritent considérablement plus d'attention que celle qui leur a été accordée jusqu'à présent ; un rôle plus important devrait leur être donné dans les programmes de développement économique, social et environnemental des pays développés comme des pays en développement. Un grand nombre des volets les plus importants du Nouvel Agenda urbain doivent être abordés à partir d'une approche territoriale plus large, comme il a été reconnu dans le processus préparatoire d'Habitat III. L'implication des régions, des petites villes et des communes rurales est donc tout aussi cruciale que celle des aires métropolitaines et des villes intermédiaires.

Le rapport s'achève sur une **conclusion** dans laquelle sont abordés le contexte international actuel et les grands enjeux du développement

Photo : Jean-François Gornet - Sucre (Bolivie)

repris dans le Nouvel Agenda urbain et les met en lien avec l'Agenda 2030 et l'Accord de Paris sur le climat. Alors que les chapitres précédents décrivent les problèmes rencontrés par différents types d'établissements humains et les solutions à y apporter, le dernier chapitre place ces solutions dans un cadre de développement plus vaste, redéfini par les récents accords internationaux.

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

Pour renforcer cette vision territoriale dans les agendas mondiaux, ce chapitre passe en revue l'organisation des « systèmes opérationnels » interdépendants – gouvernance, infrastructures, politiques foncières, systèmes économiques et socio-culturels – qu'il conviendrait d'harmoniser pour accompagner un véritable changement des politiques d'aménagement urbain et territorial. Il demande que les politiques nationales de développement intègrent les différents volets sectoriels (urbains, ruraux et en matière d'infrastructures) dans des stratégies nationales cohérentes afin de créer un système de gouvernance multiniveau effectif. Enfin, il plaide pour l'identification de projets phares suffisamment audacieux pour dépasser le *statu quo* et transformer les schémas de développement actuels.

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

Au cœur de son analyse, la conclusion reprend l'idée d'un nouveau contrat social entre les citoyens et les institutions publiques locales. Ce nouveau contrat social devrait reposer sur deux piliers indissociables : le droit à la ville et la coproduction de la ville. Le terme « coproduction » renvoie ici aux processus de collaboration entre les mouvements sociaux et les institutions locales pour construire de façon systématique une vision commune sur les enjeux et concevoir ensemble les réponses à y apporter. La coproduction s'insère dans le cadre, beaucoup plus large, de la gouvernance partagée ; dans cette optique, le rapport avance dans sa conclusion toute une série de recommandations pour favoriser la co-gouvernance au niveau local.

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

Photo : Davide Gorla - Mykines (Îles Féroé)

NOTES

1 David Satterthwaite, *The Transition to a Predominantly Urban World and its Underpinnings*, Londres, IIED, 2007.

2 Deborah Hardoon, Sophia Ayele et Ricardo Fuentes Nieva, *An Economy for the 1%: How Privilege and Power in the Economy Drive Extreme Inequality and How this Can be Stopped*, Oxford, OXFAM, 2016. Voir aussi Thomas Piketty, *Le Capital au XXIe siècle*, Paris, Seuil, 2013.

3 Richard Dobbs *et al., Urban World: Mapping the Economic Power of Cities*, New York, McKinsey Global Institute, 2011.

4 On entend par « aire métropolitaine » toute agglomération urbaine de plus d'un million d'habitants, en incluant dans ce chiffre les zones urbaines contiguës et en tenant compte des caractéristiques du marché du travail. Les « villes intermédiaires » sont, quant à elles, des agglomérations urbaines de 50 000 à un million d'habitants. Les définitions données à l'expression « zone urbaine », ainsi qu'aux différentes unités territoriales, varient souvent d'une région à l'autre et dépendent de facteurs comme l'unité d'analyse (limites administratives, fonctions économiques, zone bâtie…) ou les seuils de population. Par exemple, alors qu'en Éthiopie une agglomération de plus de 2 000 habitants est considérée comme une zone urbaine, au Japon ne sont qualifiées de zones urbaines que les agglomérations de 50 000 habitants ou plus dont au moins 60 % des logements sont situés dans la principale zone bâtie et au moins 60 % de la population travaille dans l'industrie, le commerce ou toute autre sorte d'activité urbaine.

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

6 Banque mondiale, *Systèmes de villes. L'urbanisation au service de la croissance et de la lutte contre la pauvreté*, Washington, D.C., Banque mondiale, 2009.

7 Voir l'annexe méthodologique en fin d'ouvrage pour plus de détails sur la méthode utilisée pour constituer les bases de données.

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

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

10 CGLU, *La Décentralisation et la Démocratie locale dans le monde*, Paris, L'Harmattan, 2008, p. 316.

11 CGLU, *Le Financement des collectivités locales : les défis du XXIe siècle*, Bruxelles, Bruylant, 2011.

12 Richard Dobbs *et al., Infrastructure Productivity: How to Save $1 Trillion a Year*, New York, McKinsey Global Institute, 2013.

13 Jeremy Gorelick, *Funding Capital-Intensive Urban Projects: Enabling Cities to Employ Municipal Finance Tools,* s.l., Sustainable Development Solutions Network, 2016.

14 Voir le chapitre 4, 3.1.

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

01.

AIRES MÉTROPOLITAINES

LA COMPLEXITÉ DE L'ÈRE MÉTROPOLITAINE

1. INTRODUCTION

L'évolution du XXIe siècle montre que le monde ne s'est pas suffisamment préparé ni adapté pour relever les défis de « l'âge métropolitain ». L'émergence d'un système urbain global, de plus en plus intégré, dominé par des grandes villes, des métropoles, des régions et corridors urbains, est en train de redessiner la géographie des villes et l'avenir de nos sociétés. Certaines de ces tendances soulèvent des questions sur l'évolution de l'urbanisation et la mondialisation, sur leur impact dans les conflits régionaux, l'accroissement des inégalités, l'environnement, les nouvelles technologies ou sur la demande des citoyens pour plus de démocratie. À la lumière de ce processus, la question est : « Comment les métropoles peuvent-elles contribuer à bâtir des sociétés plus prospères, plus équitables, plus sûres, avec une haute qualité de vie, sans mettre en péril le renouvellement des ressources naturelles de notre planète ? ».

Le rythme et les formes de cette croissance urbaine ont exacerbé le développement des métropoles. Beaucoup de grandes villes en pleine croissance s'étendent désormais sur de nombreuses communes et juridictions administratives. Ces zones urbanisées évoluent vers des marchés d'emploi unifiés, avec des ressources et des enjeux partagés, constituant de facto des zones fonctionnelles plus ou moins intégrées. De plus en plus de résidents de ces grandes métropoles adoptent une « vision », voire une « identité » urbaine commune[1]. Toutefois, les États réagissent lentement à ces changements et à la nécessité de réviser les modalités de gouvernance de ces villes en expansion, afin de répondre aux mouvements de population et adapter les juridictions administratives. Pour gérer cette croissance, répondre aux principes des agendas de développement accordés par la communauté internationale et dont dépend l'avenir de notre planète, il est essentiel que les États adoptent des stratégies et une gouvernance à la hauteur de ces défis.

C'est pourtant dans les aires métropolitaines que se concentre une grande partie des solutions aux nombreux défis rencontrés par nos sociétés contemporaines. Comme le montre ce chapitre, les aires métropolitaines accumulent une part très importante des richesses mondiales. Elles sont des acteurs clés pour assurer une prospérité mieux répartie, réduire la pauvreté et lutter contre les déséquilibres[2] socio-économiques.

Les effets d'agglomération, leur densité et connectivité peuvent donner naissance à une approche plus intégrée et systémique du développement urbain. Cette démarche pourrait ainsi contribuer à améliorer l'efficacité de la gestion de la ville, participer à la maîtrise de leur étalement et réduire le gaspillage énergétique et des ressources en réduisant leur impact sur l'environnement[3]. Un des principaux arguments de ce chapitre est d'illustrer comment les gouvernements peuvent favoriser, grâce à une approche plus intégrée, la coopération au sein des aires métropolitaines, et entre celles-ci et d'autres villes et territoires.

ENCADRÉ 1.1 LES AIRES MÉTROPOLITAINES DEPUIS HABITAT I : CHIFFRES CLÉS[4]

- En 2015, il existe 503 aires métropolitaines de plus d'un million d'habitants, auxquelles s'ajoutent en moyenne dix nouvelles villes par an. Elles étaient 305 en 1996 (Habitat I), et 162 en 1976 (Habitat II).
- Aujourd'hui, les 500 aires métropolitaines les plus peuplées comptent plus de 1,6 milliards d'habitants. Parmi elles, seulement neuf ont vu leur population décroître depuis Habitat I : Glasgow et Budapest sont celles qui affichent la plus grande diminution, tandis que les villes de Nay Phi Taw et Shenzhen sont celles dont la population a le plus augmenté.
- À l'époque d'Habitat I, il n'existait que cinq mégapoles de plus de 10 millions d'habitants : Tokyo, Osaka, Mexico, New York et São Paulo. Aujourd'hui, il y a plus de 30 mégapoles, les trois quarts d'entre elles se trouvant dans l'hémisphère sud[5]. La presque majorité de ces nouvelles mégapoles comptait des populations inférieures à cinq millions d'individus il y a quarante ans.

ENCADRÉ 1.2 DÉFINIR LES AIRES MÉTROPOLITAINES

Les **aires métropolitaines** sont un phénomène urbain dont la définition est complexe et fait encore l'objet de débats car leurs formes et leurs processus sont très variables. Deux définitions générales prévalent. La première décrit une zone dont l'urbanisation est continue, atteignant un certain niveau de densité, allant au-delà de la limite administrative de la ville. La seconde définit un système d'agglomération urbaine plus étendu, comprenant les communes et villages dépendant du centre urbain principal ou de plusieurs centres. Selon l'OCDE, une zone en dehors de la ville-centre fait partie de la zone métropolitaine si 15 % de ses résidents salariés se déplacent vers la ville pour y aller travailler[8]. Ce chapitre fait un usage du terme « aire métropolitaine » englobant ces deux concepts : zones urbaines contigües et marché du travail intégré. Par conséquent, il définit les zones métropolitaines comme des *agglomérations urbaines fonctionnelles*, afin de prendre en compte les mouvements et les relations entre les personnes dans leur vie quotidienne[9]. Mais, suivant la définition de Metropolis, l'association mondiale de grandes métropoles, section de CGLU, ce chapitre tient également compte d'un seuil démographique d'un million d'habitants (quoiqu'en Europe, des villes de plus 500 000 habitants puissent également être considérées comme métropoles).

Les termes utilisés pour décrire les processus métropolitains associent souvent différents facteurs : fonctions, échelles, formes spatiales et niveaux de développement. Ainsi :

- **mégapoles** est le terme qui définit généralement les villes de plus de dix millions d'habitants ;
- **« méta-villes »** et **méga-régions** sont des termes utilisés pour décrire les régions de plus de vingt millions d'habitants[10].

Certains termes insistent davantage sur la dimension fonctionnelle :

- **région-capitale** correspond souvent à un niveau régional d'autorité ;
- **métropole** implique une zone individuelle métropolitaine constituant un centre principal d'activités économiques.

Ces termes sont à employer avec précaution. Ignorer les nuances concernant la taille et le développement des villes rend complexe leur utilisation dans les comparaisons internationales et le développement de messages politiques. Dans ce chapitre, la terminologie privilégiée est **aire métropolitaine** tandis que le terme « région » sera utilisé en général d'un point de vue géographique pour désigner les continents ou pour faire référence aux niveaux de gouvernements intermédiaires (États fédérés, provinces, départements).

Ce chapitre analyse donc des expériences dans différentes métropoles en termes de gouvernance, de développement économique, de protection de l'environnement et de qualité de vie. L'étude montre l'ampleur des changements expérimentés, les moteurs et les dynamiques de la croissance dans différentes aires métropolitaines, ainsi que les opportunités et les menaces auxquelles elles sont confrontées. Le chapitre propose en sorte de conclusion onze recommandations sur la gestion métropolitaine.

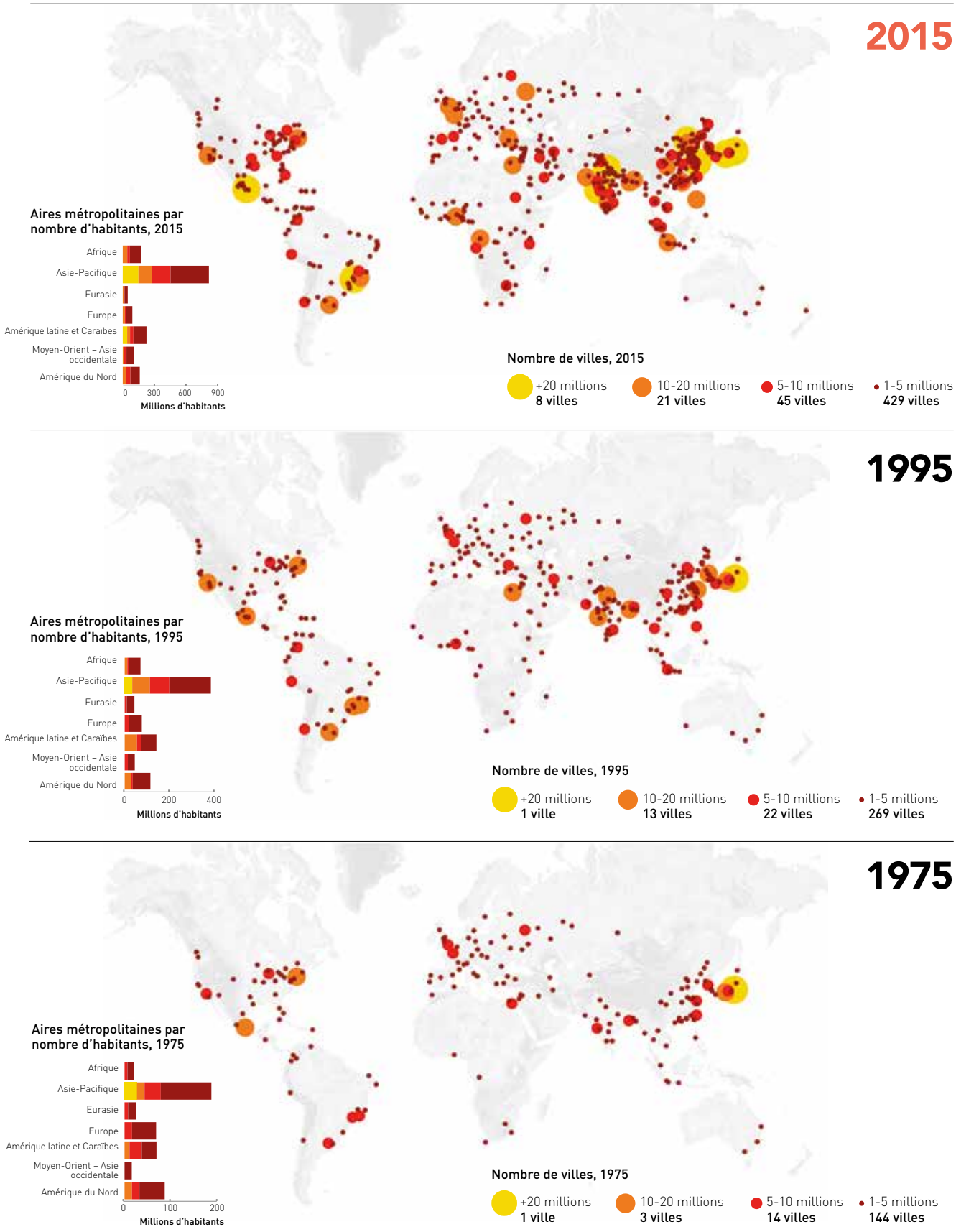
1.1 CROISSANCE ET CHANGEMENT DANS LES AIRES MÉTROPOLITAINES

La croissance des aires métropolitaines est encore extrêmement rapide. Dans les 200 plus grandes aires métropolitaines, la population a augmenté de 46 % entre 2000 et 2014. Durant cette même période, la population des métropoles ayant la croissance la plus rapide, telles que Xiamen (Chine) et Abuja (Nigeria), a triplé. Les prévisions confirment une croissance forte à l'avenir (un taux de 2,5 % par an), avec en tête les aires métropolitaines asiatiques et africaines[6]. Ces chiffres sont le résultat de la combinaison de facteurs d'« expulsion » dans les zones rurales – augmentation de la productivité agricole, problèmes fonciers, conflits et catastrophes naturelles – et de facteurs « d'attraction » dans les zones urbaines – accès à l'emploi, aux institutions et aux services.

De nombreux ouvrages ont été consacrés aux villes mondialisées, celles qui présentent la plus grande densité d'entreprises, de capitaux et de main-d'œuvre hautement qualifiée, telles que Hong Kong, Londres, New York, Paris, Tokyo, suivies par Séoul. Néanmoins, un groupe de villes émergentes fait son apparition sur la scène mondiale, capitales économiques et politiques d'économie à croissance rapide, telles qu'Istanbul, Mexico, São Paulo et Shanghai. Enfin, il existe un noyau croissant de « nouvelles » métropoles de taille moyenne (Singapour, Boston, Le Cap, Melbourne...) qui se spécialisent sur un nombre limité de marchés internationaux[7].

Graphique 1.1 **Évolution des aires métropolitaines 1975 -2015**

Source : CGLU et ONU-DAES.



ENCADRÉ 1.3 LES VILLES DE PÉRIPHÉRIE[13]

Les origines des aires métropolitaines ont fait naître différentes versions et définitions du terme **périphérie**. Cela s'illustre notamment par la variété des termes employés dans différentes langues pour décrire le développement périphérique, par exemple : *banlieue, suburb, extraradio, periferia, sobborgo, jiaoqu*. Le terme recouvre également des réalités sociales et spatiales très différentes (des zones résidentielles riches, ainsi que des zones pauvres). La croissance des zones métropolitaines a donné lieu à au moins quatre dimensions qui caractérisent le développement des « périphéries », prenant parfois des formes combinées.

- Géographique : de nombreuses villes, municipalités et agglomérations sont situées *géographiquement* dans la couronne ou aux confins de l'aire métropolitaine. Leur degré de périphérie spatiale varie avec le temps. À mesure de l'expansion des aires métropolitaines, celles qui constituent actuellement la périphérie pourront faire partie de la couronne interne à l'avenir, et vice-versa.
- Politique : les villes et les municipalités, indépendamment de leur contexte social, peuvent être *reléguées du point de vue institutionnel*, en raison du manque d'implication dans la prise de décision ou d'influence politique dans la gouvernance métropolitaine.
- Socio-économiques : indépendamment de leur position spatiale, de nombreuses villes et municipalités d'une aire métropolitaine peuvent être *économiquement défavorisées* et souffrent d'un manque d'accès à l'emploi et au développement économique, ainsi qu'aux services publics et aux équipements collectifs. Ces quartiers peuvent être situés en bordure lointaine ou même dans des lieux plus centraux de l'aire métropolitaine. Cet urbanisme « périphérique » ou « fragmenté » (un concept qui sera développé dans la section 3) est le résultat d'une segmentation spatiale et sociale de l'espace urbain.
- À ces trois dimensions s'ajoute une quatrième : une *perception subjective* de la périphérie par les résidents locaux, qui se perçoivent eux-mêmes comme vivant dans des quartiers marginalisés et considèrent d'autres zones comme étant le centre. Ici la périphérie est une réalité « subie », tandis que dans d'autres zones de la périphérie, comme dans les quartiers résidentiels, l'éloignement est plutôt « souhaité ».

Comme l'illustre ce chapitre, le degré de centralité ou de périphérie de ces zones peut changer et évoluer en fonction des tendances économiques, des décisions d'aménagement urbain et des choix politiques ; il est donc important pour les aires métropolitaines de développer une stratégie concernant leurs villes de périphérie qui soit plus inclusive.

1.2 RÉPONDRE AUX DEMANDES DE L'ÈRE MÉTROPOLITAINE

La gouvernance et la planification sont parmi les principaux enjeux des aires métropolitaines auxquels il est urgent de prêter attention. Ceci comprend l'aménagement des équilibres internes et, notamment, la place des zones qui sont (ou qui sont devenues) périphériques dans l'économie, dans l'espace et le processus de décision institutionnel de la métropole (voir encadré 1.3). Dans les pays en développement, le développement rapide de la périphérie est souvent le résultat de l'absence de planification et des faiblesses institutionnelles, aggravées par l'émergence d'établissements humains informels, qui concentrent de fortes densités de population avec pas ou peu d'accès aux services publics de base[11]. À cet égard, il convient de rappeler que plus de 880 millions de personnes vivent actuellement dans des quartiers informels (*slums*), se situant pour la plupart dans des aires métropolitaines. Dans les pays plus avancés, l'expansion des aires métropolitaines est souvent due à l'augmentation du prix du logement qui pousse une partie de la population vers la périphérie et par la recherche d'un style de vie caractérisé par la « maison individuelle », ainsi que par l'intégration progressive des villes proches de l'aire métropolitaine. Aussi bien dans les pays développés que dans les pays en développement, les régions métropolitaines connaissent l'étalement, la fragmentation sociale, les défis économiques et les menaces environnementales. Comme le montrent des enquêtes récentes auprès de dirigeants de villes, l'accroissement des périphéries est la cause des phénomènes qui affectent la qualité de vie, tels que les embouteillages, les problèmes des transports publics et la réduction de la productivité, facteurs exacerbés par les insuffisances de financement de nouvelles infrastructures[12].

Malgré leur importance politique et économique, les aires métropolitaines ne bénéficient pas toujours du soutien nécessaire pour accompagner leur développement. L'insuffisance de collaboration politique, la fragmentation et la faiblesse des institutions peuvent entraver l'effort commun pour répondre aux externalités des aires métropolitaines[14]. **Les gouvernements locaux, les maires, les conseils municipaux et autres autorités compétentes ont souvent des pouvoirs limités, car les processus de réforme ne suivent pas ou ne leur donnent pas les moyens de répondre aux demandes dont ils font l'objet**[15]. La multiplication des mouvements sociaux observés ces dernières années dans les aires métropolitaines – à Paris, à São Paulo,

Istanbul et dans plusieurs villes des États-Unis – reflète les aspirations grandissantes des citoyens vers un nouveau « Droit à la ville » et témoignent de leur rejet de la manière dont sont gérées les métropoles.

Les villes sont un bien commun qui doit être protégé afin de garantir un accès équitable aux opportunités et assurer le respect universel des droits humains. Les principes développés dans la « Charte-Agenda mondiale sur les droits de l'homme dans la cité », présentés dans l'introduction de ce rapport, peuvent constituer une référence décisive pour promouvoir des approches participatives, ainsi que des politiques inclusives sur le plan social et durables sur le plan environnemental. Ces principes sont essentiels pour le renouvellement du contrat social entre les autorités locales et les citoyens, pour le renforcement de la démocratie au niveau local et le soutien à une société civile dynamique et engagée.

Les tensions observées dans les aires métropolitaines peuvent se traduire en sept questions sur la façon dont les aires métropolitaines peuvent se développer de manière intelligente, tout en assurant leur caractère inclusif et durable pour l'avenir :

- Quelle gouvernance les métropoles du XXIe siècle doivent-elle promouvoir ?
- Quelles stratégies doivent mettre en œuvre les métropoles pour soutenir leur croissance et mobiliser les ressources nécessaires ?
- De quelle façon les aires métropolitaines devraient-elles gérer leur développement pour qu'il soit compatible avec la réduction des inégalités et la promotion d'un urbanisme qui n'entraîne pas l'accroissement de la segmentation sociale et spatiale ?
- Comment associer le développement avec une meilleure efficacité dans la gestion des ressources naturelles pour limiter l'empreinte écologique des métropoles ?
- Comment les aires métropolitaines peuvent-elles assurer l'accès de tous aux infrastructures et services publics de qualité, à des logements et aux équipements sociaux et de loisirs ?
- Comment les aires métropolitaines peuvent-elles unir leurs efforts et travailler avec les autres villes et territoires afin de promouvoir la solidarité plutôt que la concurrence entre territoires ?
- Les aires métropolitaines peuvent-elles adopter les principes régissant la « Charte-Agenda mondiale sur les droits de l'homme dans la cité », protéger et promouvoir le droit à la culture ?

Aussi bien dans les pays développés que dans les pays en développement les régions métropolitaines connaissent l'étalement, la fragmentation sociale, les défis économiques et les menaces environnementales

Photo : Andrea Ciambra-Toronto (Canada).

La première question est abordée dans la section 2 de ce chapitre sur la *gouvernance*. La section 3 sur le *développement économique* apporte des réponses à la deuxième et à la troisième question. La troisième question est également abordée dans la section 4 sur le *développement durable et la qualité de vie*, qui fournit également des orientations sur les dernières questions. Les conclusions ferment le cercle, en revenant au « Droit à la ville » dans les aires métropolitaines, avant de présenter des messages essentiels pour l'*Agenda mondial des gouvernements locaux et régionaux*.

Ce travail s'appuie notamment sur les efforts réalisés par le réseau Metropolis[16]. Créé en 1985, Metropolis est l'association mondiale des grandes métropoles. Elle réunit 140 villes et régions métropolitaines de plus d'un million d'habitants, dans le but de promouvoir leur rôle et la coopération ainsi que l'échange de connaissances. À travers le processus *PrepCity*, Metropolis a défini un ensemble de priorités pour le Nouvel Agenda urbain, dans le cadre de la préparation d'Habitat III, accordant une importance égale aussi bien aux dimensions culturelles et politiques qu'aux problèmes *économiques et environnementaux*[17]. Ce chapitre s'appuie également sur les travaux du Comité des villes de périphérie de CGLU, une plateforme qui regroupe des autorités locales étroitement liée au Forum mondial des autorités locales de périphérie (FALP). Le réseau FALP rassemble environ 230 collectivités locales de 32 pays, et travaille avec des universitaires et des mouvements sociaux (voir l'encadré 2.4 *bis*). Ce chapitre s'inspire également de nombreux messages collectés au cours du débat préparatoire d'Habitat III, en particulier la Conférence thématique de Montréal sur les aires métropolitaines (voir l'encadré 1.4).

Comme le montre ce rapport, le monde n'est qu'au début de « l'ère métropolitaine ». Les aires métropolitaines se trouvent cependant à un tournant décisif. C'est en leur sein que la bataille contre les inégalités grandissantes, pour l'accès universel à un logement décent et aux services public de base, pour la protection des droits humains, l'égalité hommes-femmes et les opportunités pour toutes et tous sera gagnée ou perdue. Tous ces principes sont entérinés par la charte du « Droit à la ville ». Il ne reste que peu de temps pour éviter des dommages irréversibles à notre planète à la suite des changements climatiques et les villes métropolitaines sont en première ligne pour proposer des alternatives viables à la production et à la consommation d'énergies fossiles et éviter l'épuisement des ressources naturelles. Les villes métropolitaines peuvent également transformer les relations entre villes et territoires à travers une approche plus collaborative.

En dépit de leurs limites et contraintes, les aires métropolitaines portent en elles une promesse : si elles disposent des pouvoirs pertinents et de moyens adéquats, si elles coordonnent leurs stratégies, elles peuvent être prospères, inclusives, sûres et durables. À travers des analyses et des exemples, le but de ce chapitre est de contribuer à une « narration métropolitaine » pour l'*Agenda global des gouvernements locaux et régionaux*. Il fait état des progrès réalisés jusqu'ici, et tente d'identifier les défis majeurs et les principales priorités politiques à poursuivre pour réaliser cette « promesse métropolitaine ».

ENCADRÉ 1.4 DÉCLARATION DE MONTRÉAL SUR LES AIRES MÉTROPOLITAINES[18]

En octobre 2015, la ville de Montréal a accueilli la Conférence thématique sur les aires métropolitaines d'Habitat III. La Déclaration qui est sortie de cette conférence définit les grands défis et les transformations nécessaires à la construction des aires métropolitaines plus inclusives et solidaires, ainsi que les mécanismes de sa mise en œuvre.

La Déclaration souligne la nécessité de définir un cadre juridique et institutionnel fondé sur les principes de la démocratie, l'autonomie locale et la subsidiarité. Elle propose de renforcer le partenariat entre les différents niveaux de gouvernement pour renforcer la gouvernance métropolitaine, mettre en œuvre des mécanismes de financement adaptés aux défis métropolitains ; une planification participative visant à promouvoir la densité et la mixité sociale, une mobilité durable, la protection de l'environnement pour lutter contre le changement climatique et assurer la résilience. La déclaration propose également la promotion de politiques inclusives en matière de logement, de services sociaux, l'égalité entre hommes et femmes, et la protection du patrimoine culturel dans le but de créer un environnement sain pour tout le monde.

Les participants à la conférence ont également réaffirmé la nécessité de positionner le « Droit à la ville » au cœur des politiques métropolitaines et d'assurer ainsi la cohésion et la solidarité entre les territoires qui composent les régions métropolitaines dans le but de promouvoir l'équité et la participation de la société civile dans le processus de prise de décision.

2.

GOUVERNANCE : MODÈLES ÉTABLIS ET MODÈLES ÉMERGENTS POUR LES AIRES MÉTROPOLITAINES

La gouvernance des aires métropolitaines est l'un des principaux leviers pour orienter et faciliter les transformations nécessaires pour réaliser la promesse d'une « ère métropolitaine ». Cet objectif ne pourra toutefois pas être atteint sans une forte volonté politique, une appréhension fine de la complexité des enjeux urbains, un cadre légal clair, des pouvoirs et ressources adéquats et le soutien d'une société civile dynamique, informée et impliquée. Or, la plupart des régions métropolitaines sont confrontées à des défis de gouvernance et à la nécessité permanente d'ajustements et de réformes.

La plupart des aires métropolitaines sont, de fait, le résultat « accidentel » de nombreuses phases de développement : elles sont composées d'un millefeuille de gouvernements, d'autorités, d'agences et de groupes d'intérêts locaux qui n'avaient pas été conçus au départ pour résoudre des problèmes à l'échelle métropolitaine. Cela signifie qu'elles sont généralement gouvernées par le biais d'un « partage du pouvoir » *ad hoc* et par des coalitions provisoires ayant des degrés de légitimité et de transparence très divers.

En 2016, rares sont les villes dont la plus grande partie, voire même la totalité de la population métropolitaine est gouvernée au sein d'un seul territoire administratif (voir graphique 2.1.). Dans certains cas, comme à Sydney ou Zurich, la ville-centre initiale est nettement plus petite que son aire métropolitaine[19]. Une des conséquences de cette croissance est, souvent, un déficit d'infrastructures, des problèmes d'inégalités et de concurrence entre les différentes parties de l'aire métropolitaine.

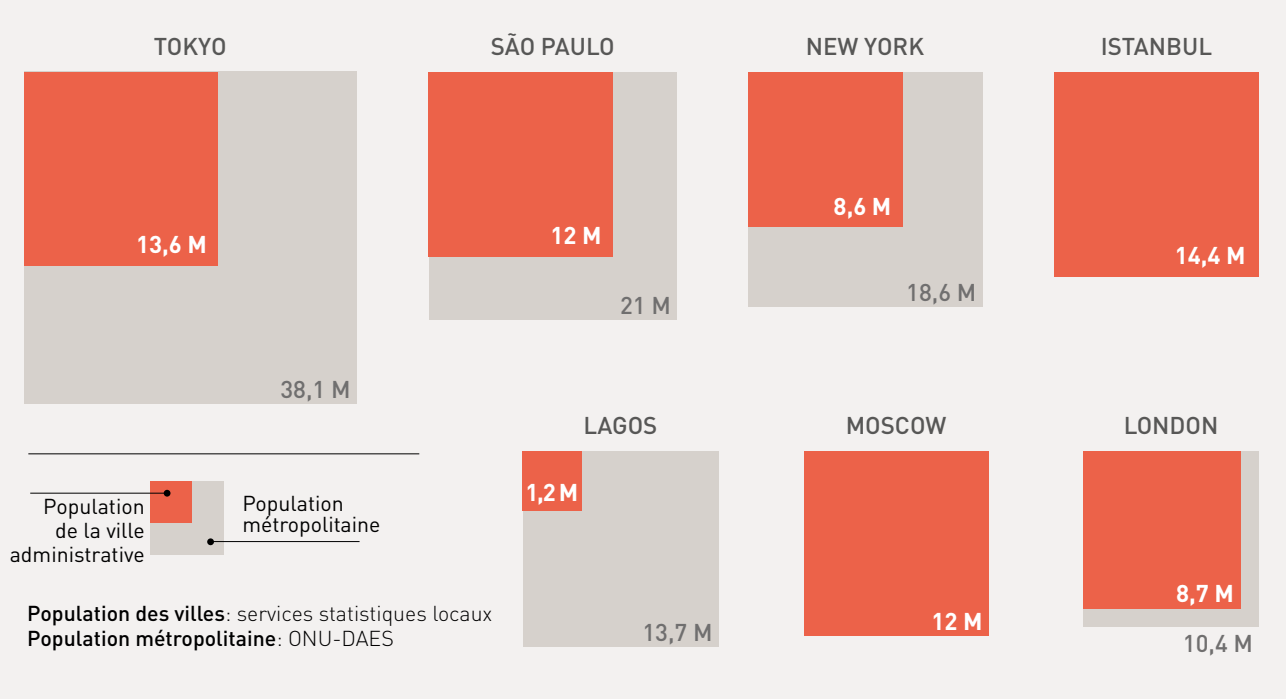
La plupart des régions métropolitaines sont confrontées à des défis de gouvernance et à la nécessité permanente d'ajustements et de réformes

Photo : Mike Linksvayer - Buenos Aires (Argentine).

Graphique 2.1 **Taille de la population de la ville-centre administrative et de l'aire métropolitaine dans la plus grande aire métropolitaine de chacune des sept sections régionales de CGLU.**

Source : Division de la population des Nations unies (2014). « Perspectives de l'urbanisation mondiale », révision 2014 ; Thomas Brinkhoff, « Metro Lagos », 2016.

REPRÉSENTATION VISUELLE ÉLABORÉE PAR LSE CITIES



ENCADRÉ 2.1 LA RECONNAISSANCE DES AIRES MÉTROPOLITAINES : UN ENJEU POLITIQUE

La capacité des régions métropolitaines à émerger en tant qu'acteurs collectifs dépend souvent de la volonté des gouvernements nationaux à reconnaître et à soutenir leurs défis et besoins. Dans de nombreux pays, les métropoles se battent pour être mieux reconnues. Il est fréquent que les progrès soient lents et échelonnés, mais plusieurs pays ont pris l'initiative au cours des dernières années, par exemple dans certaines parties de l'Amérique latine et en Europe[20].

Au Brésil, en 2015, une loi fédérale a défini les conditions pour créer des régions métropolitaines en donnant une priorité à la planification métropolitaine intégrée et à la gouvernance multiniveau[21]. Selon les règles et les dispositions définies dans le Statut de la métropole (*Região Metropolitana de São Paulo* - RMSP), les 39 municipalités de la région du Grand São Paulo et le gouvernement de l'État sont en train de mettre en œuvre conjointement un plan de développement urbain intégré. Entre autres objectifs, est définie une structure de gouvernement métropolitain associant les différents niveaux de gouvernance pour la mise en œuvre du plan.

Au Chili, les aires métropolitaines viennent tout juste d'être reconnues, et en Colombie, une loi de 2013 a amélioré le cadre juridique pour la coordination et le financement des six aires métropolitaines du pays[22]. Au Mexique, un large processus de régulation tente de répondre aux problèmes liés à la croissance métropolitaine. Dans ce cadre en cours de définition, les agglomérations de plus d'un demi-million d'habitants auront le statut de métropole. En Italie, les quatorze « villes métropolitaines » créées par la loi Delrio en 2014 disposent d'une certaine autorité pour superviser les transports et l'aménagement du territoire. En France, un nouveau cadre légal a été défini en 2015, qui octroie le statut de métropole à une douzaine de villes.

L'environnement de plus en plus complexe des zones métropolitaines urbaines – mégapoles, aires métropolitaines, régions et corridors urbains – exige la mise en place de nouveaux systèmes de gouvernance comprenant l'ensemble des zones urbaines fonctionnelles pour remédier à la fragmentation institutionnelle, sociale et spatiale. Une gouvernance métropolitaine faible réduit les perspectives de développement et l'attractivité des aires métropolitaines en tant que piliers du développement national.

Les dirigeants des villes et des aires métropolitaines travaillent selon des paramètres de gouvernance qui ne leur confèrent souvent pas l'autorité suffisante pour relever les défis auxquels leur agglomération fait face. Les plus importantes lacunes concernent souvent le manque de moyens suffisants pour investir dans les infrastructures requises, le manque de coordination avec les autres niveaux de gouvernement et au sein des gouvernements locaux de l'aire métropolitaine, des politiques nationales sectorielles qui ne répondent pas aux besoins de la métropole, et un soutien inadéquat de l'État aux priorités urbaines. L'un des principaux problèmes est que les grands enjeux de développement que doivent affronter les aires métropolitaines exigent une action continue sur plusieurs phases de développement et d'investissement, et d'une durée en général supérieure à celle des échéances électorales et des mandats politiques.

On observe des efforts de plus en plus concrets pour reconnaître les aires métropolitaines et les doter d'un statut juridique à part entière (voir encadré 2.1). Cependant, de nombreuses réformes réalisées dans cette optique ne prévoient pas de mécanismes d'incitation et de coopération appropriés pour soutenir l'intégration des aires métropolitaines ou pour dégager les ressources nécessaires à leur financement.

Pour que les aires métropolitaines puissent développer une structure de gouvernance capable de répondre aux exigences du développement durable, elles doivent innover, mettre en œuvre des réformes et des modèles de gouvernance flexibles. Elles doivent à la fois renforcer la coordination entre les gouvernements locaux au sein de la métropole, mais aussi leur collaboration avec des niveaux de gouvernement supérieurs et avec la société civile. Partant des expériences internationales, nous examinons d'abord dans cette section les modèles de gouvernance métropolitaine et les processus de réforme, puis le rôle des autres niveaux de gouvernement (dont l'État) et des organisations de la société civile. À la fin, la section propose d'analyser la nécessité de développer la planification stratégique pour promouvoir une gouvernance plus intégrée et participative.

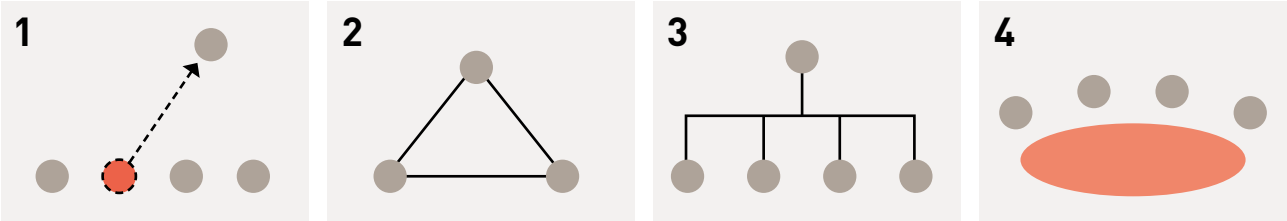
2.1 LES DIFFÉRENTS MODES DE GESTION DES MÉTROPOLES

Dans beaucoup de régions du monde, les métropoles sont aujourd'hui dotées d'un système d'autorité et de représentation métropolitaine. Une étude de 2015 a révélé que 68 % des aires métropolitaines de l'OCDE disposent d'un organe de gouvernance métropolitaine dédié au développement régional, aux transports ou à l'aménagement du territoire. Mais seules un quart d'entre elles bénéficient réellement de pouvoirs réglementaires[23].

Pour atteindre ses objectifs la gouvernance métropolitaine peut revêtir des formes très diverses, souvent enracinées dans de profondes traditions politiques et culturelles nationales. Certains universitaires et analystes ont cherché à comparer et à classer les modèles de gouvernance et de gestion métropolitaines. Bien qu'ils ne recouvrent pas toute la diversité des modes d'organisation possibles et négligent partiellement l'impact des autres niveaux de gouvernement et des mécanismes non institutionnalisés (voir sections 2.2 et 2.3), quatre grands modèles sont généralement mis en avant (voir graphique 2.2).

Graphique 2.2 **Quatre modèles identifiés par l'OCDE**[24]

Source : OCDE (2015).



1. Statut spécial de « villes métropolitaines » à compétences élargies
2. Autorités inter-municipales polyvalentes
3. Structure métropolitaine supra-municipale élue ou non élue
4. Dispositifs souples et informels de coordination dans le cadre d'un système polycentrique

Le **modèle de gouvernement métropolitain à un seul niveau (1)** implique qu'une seule autorité est responsable des services de la plus grande partie ou de la totalité de l'aire métropolitaine. Il résulte souvent d'une fusion historique ou d'une désignation par l'État de la ville concernée comme « ville métropolitaine » ou « municipalité métropolitaine » avec un statut spécial (comme Moscou ou Shanghai)[25]. Ces métropoles « débordent » parfois bien au-delà de leur zone bâtie (Chongqing, Istanbul), mais, plus souvent, c'est la zone bâtie qui « déborde » au-delà de leurs limites administratives (Toronto).

On attribue à ces modèles à un seul niveau une certaine efficacité financière pour tirer avantage des économies d'échelle, notamment pour la prestation de services. Leur assiette fiscale est plus large. L'adhésion de la population et des entreprises à une identité ou vision métropolitaine est plus marquée. Plusieurs exemples répondant à ce modèle ont néanmoins été critiqués. Sans avoir un niveau comparable de légitimité politique, ils manquent de mécanismes d'engagement démocratique appropriés, ou ont un faible degré de transparence et de redevabilité des institutions[26]. Ces problèmes ont été notamment soulevés à propos de Toronto. La fusion opérée par le *City of Toronto Act* en 1998 n'a concerné que des communes situées au cœur d'une région fonctionnelle plus ample, soit un territoire trop petit pour permettre de faire face aux problèmes de transport et de développement de la région. Malgré l'harmonisation des salaires, des impôts et des niveaux de service, les économies d'échelle espérées ne se sont pas concrétisées mais les coûts ont augmenté et la lourdeur administrative s'est renforcée[27].

Cette diversité montre qu'il n'y a pas de solution unique

Le **modèle de partenariat intercommunal (2)** implique que les gouvernements locaux s'associent volontairement pour atteindre des objectifs formels ou informels. Ce mode de gouvernance jouit d'une popularité croissante dans le monde entier. Il permet des économies d'échelle tout en préservant l'autonomie fiscale et de gestion budgétaire des autorités locales. Dans ces cas, des agences métropolitaines de développement ont également été mises en place pour assurer une coordination dans la gestion des biens publics, par exemple, des « special districts » aux États-Unis qui fournissent des services partagés au-delà des frontières municipales ou de comté. Ces agences interviennent dans les projets de rénovation ou de réaménagement urbain. Elles peuvent également faire office de médiateur auprès des États, du secteur privé et des entreprises de l'économie sociale[28].

Il fonctionne bien lorsque toutes les municipalités concernées partagent les mêmes objectifs, mais il s'avère peu efficace dès qu'un différend apparaît entre elles. Si certaines aires métropolitaines suisses, suédoises et néerlandaises, ainsi que certains cas en Australie et au Canada, ont une culture du consensus profondément enracinée qui rend ce partenariat volontaire efficace, elles demeurent des exceptions plutôt que la règle[29]. La coopération intercommunale peut cependant combler les lacunes dans la gestion des services ou d'autres projets de développement et créer une dynamique de réforme plus large. C'est ce qui est arrivé à Paris où, après une décennie d'efforts conjoints, un nouveau gouvernement métropolitain (*Métropole du Grand Paris*) a été mis en place le 1er janvier 2016. Cet accord repose sur un modèle de gouvernance fondé sur le respect du principe de subsidiarité[30]. La complexité multidimensionnelle du nouveau cadre de gouvernance et le fait que la métropole n'inclut que 60 % de la population métropolitaine ont néanmoins suscité le doute quant à la capacité de ce nouveau modèle à affronter efficacement les enjeux de développement de Paris[31].

Le **modèle de gouvernement à deux niveaux (3)** se distingue par l'existence d'un échelon supérieur pour l'ensemble de la ville ou de la métropole et d'un échelon inférieur composé

Photo : Carlos ZGZ - Shanghai (Chine).

Photo : William Veerbeek - Nizhny Novgorod (Russie).

Photo : Bert Kaufmann - Rome (Italie).

d'autorités locales de plus petite taille. L'échelon supérieur prend généralement en charge l'aménagement du territoire, le développement et la fourniture de certains services, tandis que l'éducation, le logement, la santé et le social sont de la compétence de l'échelon local. L'équilibre des pouvoirs entre les deux échelons varie selon que la situation est du type « maire en charge de la métropole avec beaucoup de pouvoirs, élus des municipalités avec des compétences limitées » ou du type « maire en charge de la métropole avec de faibles compétences, élus des municipalités ayant la plupart des pouvoirs ». Aux deux extrêmes de cet éventail, ce modèle vise à combiner les avantages d'un gouvernement métropolitain consolidé avec ceux du respect des responsabilités et la légitimité des municipalités[32].

Il existe de nombreux exemples de systèmes à deux niveaux réussis ; mais souvent ce modèle est incomplet et peut nécessiter des ajustements ou des réformes. Dans certains cas, il a été observé que le modèle à deux niveaux opère à l'échelle de la métropole, même si d'autres instances régionales ou locales peuvent également avoir des compétences sur des zones plus larges sur lesquelles l'étalement urbain a débordé, comme à Londres, Séoul ou Tokyo. On observe également des modèles à deux niveaux opérant à différentes échelles spatiales, avec une municipalité au-dessus de laquelle se trouve un gouvernement régional, comme à Madrid[33]. Dans d'autres régions métropolitaines, le modèle à deux niveaux est mis en échec par les déséquilibres fiscaux entre les deux niveaux. À Dar es Salaam (Tanzanie), l'une des villes du monde connaissant la croissance la plus rapide, il a été instauré en 2000 un organisme de coordination de la métropole. Mais les trois municipalités, désormais coiffées par cette coordination, continuent à recevoir des transferts beaucoup plus importants et maintiennent des relations de travail plus fortes avec l'État qu'avec l'entité métropolitaine[34].

Photo : Scott Lowe - Los Angeles (États-Unis).

Enfin, dans le **modèle d'interaction informel et fragmenté entre gouvernements locaux du même niveau (4)**, de nombreux gouvernements locaux offrent des services au sein de l'aire métropolitaine sans qu'une autorité ou un organisme les chapeautant les encourage à coopérer. Le grand nombre de gouvernements locaux peut restreindre les possibilités de coordination en vue d'obtenir des économies d'échelle. Los Angeles en est l'un des meilleurs exemples, puisque son agglomération (13 millions d'habitants) est divisée en 200 municipalités et cinq comtés, dont celui de Los Angeles au centre. De forts déséquilibres budgétaires et économiques entre les différentes communes sont fréquents dans ce genre de système de gouvernance[35].

Un certain nombre de villes ne rentrent cependant dans aucun des modèles précités. C'est notamment le cas de Singapour, Hong Kong et Dubaï, trois villes aux très larges prérogatives, disposant de beaucoup plus d'autonomie que la plupart des autres villes du monde et dont les zones urbanisées limitrophes se caractérisent par des paramètres faiblement définis.

La plupart des régions métropolitaines sont cependant des « hybrides », associant des caractéristiques de différents modèles de gouvernance, en raison de leur géographie, de la complexité des agences responsables de la prestation des services ou parce qu'elles dépendent des structures de gouvernance, à la fois au-dessus et au-dessous d'elles. Cette diversité montre qu'il n'y a pas de solution unique. Les transformations constantes et les formes changeantes des grandes agglomérations leur imposent de rechercher de nouveaux modes de gouvernance – s'appuyant sur une gestion multi-niveaux plus forte et un dialogue multi-acteurs – pour leur permettre de faire face à leurs nouveaux défis.

Toutes ces options de gouvernance métropolitaine présentent des avantages et des inconvénients au niveau de leur efficacité, de leur échelle de mise en œuvre et de leur transparence. Ceci étant dit, des études internationales montrent que les mécanismes de coordination métropolitaine peuvent contribuer à obtenir des avancées en matière d'infrastructures, favoriser un développement plus équilibré, créer de meilleures conditions d'investissement et promouvoir une identité commune. Bien que le principe de subsidiarité reste essentiel car les gouvernements locaux ont généralement la responsabilité de la prestation des services de base, les gouvernements métropolitains devraient faciliter une approche coordonnée pour garantir une cohérence inter-institutionnelle entre les différents niveaux de gouvernance, afin d'harmoniser les prises de décisions stratégiques, favoriser la redistribution et les économies budgétaires et promouvoir un objectif de développement partagé.

Une coordination équilibrée peut contribuer à éliminer les incitations perverses et la

Des études internationales montrent que les mécanismes de coordination métropolitaine peuvent contribuer à obtenir des avancées en matière d'infrastructures, favoriser un développement plus équilibré, créer de meilleures conditions d'investissement et promouvoir une identité commune

concurrence au sein de l'aire métropolitaine, promouvoir la cohésion sociale, améliorer la gestion et l'aménagement du territoire pour mieux répondre aux demandes locales. En particulier, la coordination métropolitaine est essentielle pour renforcer la régulation et la surveillance de la prestation des services publics afin de lutter contre la marginalisation sociale et économique, pour réduire, par exemple, les déséquilibres dans l'accès aux transports publics.

Dans les faits, la coordination métropolitaine est rarement, sinon jamais, totale et harmonieuse. Elle est généralement partielle, il y a des chevauchements et souvent des problèmes de décalages des initiatives entre différentes institutions. Les aires métropolitaines doivent décider de leur stratégie de développement à long terme et adapter leurs objectifs de coordination en conséquence.

ENCADRÉ 2.2 CONSTRUIRE UNE VISION MÉTROPOLITAINE DEPUIS LES MUNICIPALITÉS : LE GRAND MONTRÉAL

Les dirigeants de la métropole de **Montréal** ont toujours cherché à collaborer sur des projets collectifs. Après que la tentative du gouvernement provincial d'obliger les 28 communes de l'île de Montréal à fusionner ait échoué en 2006, une organisation métropolitaine d'une portée plus vaste se développa en arrière-plan, donnant lieu à une approche de la gestion régionale garantissant un équilibre entre les besoins et les intérêts du centre et ceux de la périphérie[39]. Le Conseil de la Communauté métropolitaine de Montréal (CMM) est composé de 28 maires.

Élaboré et adopté en 2011, le tout premier plan métropolitain d'aménagement et de développement était axé sur l'économie, l'environnement et les transports, et fixait des objectifs ambitieux à long terme. L'important budget que le CMM peut allouer aux logements sociaux et à prix abordables lui a permis d'instituer le droit au logement et une aide au logement à l'échelle métropolitaine, sans avoir à laisser ce soin aux municipalités[40].

Une bonne politique de communication, des campagnes d'information auprès du public et une forte capacité à créer des liens ont permis de maintenir l'élan en faveur du processus métropolitain. Tous les deux ans, une Agora métropolitaine rassemble pendant une journée des élus, des employés de la ville, des responsables de la planification et des groupes de la société civile de 82 municipalités pour débattre de l'avenir. Cette manifestation, qui met délibérément l'accent sur le développement du sentiment de fierté et d'appartenance à la région, permet également à Montréal de mettre en avant sa richesse culturelle et sa qualité de vie auprès d'un public international [41].

La collaboration réalisée dans ce cadre a même suscité l'octroi – par le gouvernement provincial du Québec – de davantage d'autonomie municipale en matière de dépenses et de gouvernance aux gouvernements locaux, comme prévu dans un nouveau « pacte fiscal[42]».

2.2 LES AIRES MÉTROPOLITAINES DÉMOCRATIQUES ET LE RÔLE DES GOUVERNEMENTS LOCAUX EN TANT QUE FACILITATEURS

Fournir des services et déployer des stratégies de manière responsable et efficace, au moyen de mécanismes de gouvernance transparents et en s'appuyant sur une forte participation des citoyens, est un enjeu majeur pour la gouvernance métropolitaine. Cela peut néanmoins se révéler particulièrement difficile lorsque les gouvernements locaux ne peuvent pas compter sur un cadre de gouvernance approprié et si la fragmentation, le repli sur soi et la concurrence politique prévalent, ce qui aggrave les inégalités entre les différents villes ou districts qui forment la métropole. Que les gouvernements locaux disposent de moyens d'agir et aient une plus grande légitimité démocratique est une condition préalable pour promouvoir les changements de comportement nécessaires à un développement métropolitain inclusif et durable, et pour créer une citoyenneté métropolitaine forte avec un sentiment d'appartenance. Le rôle des gouvernements locaux et régionaux dans la construction d'aires métropolitaines prospères et démocratiquement légitimes est une question qui n'a pas encore reçu toute l'attention qu'elle mérite.

Les conditions du dialogue et de la coordination entre les communes de l'aire métropolitaine dépendent en partie des instruments juridiques et des mesures incitatives pertinents. Nulle réforme de la gouvernance métropolitaine ne peut réussir sans l'assentiment de toutes les municipalités et notamment des villes-centres et des villes de périphérie. Les réformes doivent en outre être adaptées aux différents contextes nationaux/régionaux dans lesquels elles s'insèrent[36]. Ceci est important, car il est souvent difficile pour les autorités de villes de périphérie de défendre leurs propres intérêts face à ceux des villes-centres, dont le pouvoir de négociation auprès des investisseurs et des autres niveaux de gouvernement peut être plus important[37]. Certains exemples indiquent que la légitimité démocratique des partenariats métropolitains conduits par des gouvernements locaux, et favorisant la concertation interne, est essentielle pour accroître leur efficacité et leur pouvoir de décision sur des dossiers régionaux plus importants (voir encadré 2.2)[38].

Dans de nombreux cas, cependant, la fusion forcée entre gouvernements locaux ou l'imposition

par une instance supérieure d'un gouvernement métropolitain sans concertation préalable ont été impopulaires et infructueuses (voir encadré 2.3)[43]. En revanche, les processus ascendants (*bottom-up*) impliquant des maires ou d'autres dirigeants locaux influents et charismatiques sont souvent au cœur des démarches consensuelles en faveur de la collaboration métropolitaine et de l'action collective avec des meilleurs résultats à long terme.

Dans bien des cas, cependant, les gouvernements locaux ont réussi à nouer des partenariats métropolitains volontaires élaborés depuis la base (*bottom-up*), y compris dans des contextes nationaux adverses. Le Grand Manchester (Royaume-Uni) constitue un bon exemple de métropole où la culture du travail conjoint et du partenariat volontaire s'est imposée suite à vingt-cinq ans de collaboration sous la houlette d'élus locaux engagés et charismatiques, donnant lieu à la création d'une « autorité combinée », constituée de représentants des dix districts métropolitains et qui a permis de doter le Grand Manchester d'une gouvernance plus forte et plus légitime (car plus démocratique). Ce système combiné fixé par la loi – le premier en son genre au Royaume-Uni – est différent de celui qui régit la ville de Londres, lequel est à deux niveaux. Une telle organisation a permis au Grand Manchester d'engager adroitement des négociations avec le gouvernement central en vue de réformes en profondeur du secteur public, de la mise en place de nouveaux modèles d'investissement et d'un contrôle accru de son budget.

ENCADRÉ 2.3 ABIDJAN, UNE APPROCHE MÉTROPOLITAINE « DESCENDANTE »

À Abidjan, la gouvernance métropolitaine a été en grande partie façonnée par l'État[44]. En 2001, une réforme donna un statut spécial au gouvernement de la ville : la mairie centrale fut remplacée par un gouvernement métropolitain aux compétences élargies chapeautant les communes. Le nouveau gouvernement est dirigé par un gouverneur de district nommé par le président de la Côte d'Ivoire. Ainsi, le gouvernement métropolitain gère le développement et l'aménagement des dix communes et des trois sous-préfectures limitrophes. Un grave conflit politique a cependant fortement compromis en 2010-2011 la coopération avec des signes d'un manque de coordination entre les différentes autorités en matière de modernisation des transports urbains[45]. Finalement, en septembre 2012, (après l'élection présidentielle), le District d'Abidjan fut dissous par un décret présidentiel et remplacé par un gouvernorat (organe exécutif) sous le contrôle direct du gouvernement national.

Au sein des aires métropolitaines, les villes de périphérie situées autour de la ville-centre ont généralement un point de vue différent sur la façon dont une gouvernance métropolitaine devrait être bâtie et gérée (voir encadré 2.4). Cette diversité et la nécessité d'inclure toutes les voix dans une gouvernance métropolitaine inclusive mettent l'accent sur l'importance d'une approche véritablement polycentrique. Pour les villes et

ENCADRÉ 2.4 UNE GOUVERNANCE MÉTROPOLITAINE POLYCENTRIQUE : LES ENJEUX DÉMOCRATIQUES DU POINT DE VUE DES VILLES DE PÉRIPHÉRIE[46]

À l'échelle métropolitaine, l'un des principaux débats se réfère à la légitimité des instances métropolitaines, souvent accusées de « technocratisme », de ne pas représenter de manière adéquate l'ensemble des intérêts des différentes entités locales et de leurs réalités. L'enjeu est de penser la manière dont l'institution métropolitaine ne conduit pas à déposséder les territoires locaux, leurs représentants et leurs résidents d'une voix décisionnelle dans les choix métropolitains.

Du point de vue des villes de périphérie, il faut envisager des institutions métropolitaines capables de concevoir et de porter des projets métropolitains véritablement partagés, dans lesquels chaque district ou territoire dispose d'un pouvoir non seulement de co-construction mais également de codécision[47]. La priorité devrait être donnée au « logiciel », où les règles de coordination communes sont définies, plutôt qu'au « hardware », c'est-à-dire la « création d'une nouvelle institution fédérale », ce qui est généralement la priorité aujourd'hui[48].

Compte tenu du déficit démocratique et des coûts importants qui génèrent des régions métropolitaines intégrées de manière hiérarchique, de nombreux élus locaux – et en particulier ceux des villes « de périphérie » – défendent aujourd'hui le modèle de la métropole polycentrique ou multipolaire, qui s'appuie sur un système confédéré, au sein duquel l'autorité métropolitaine coexiste avec les gouvernements municipaux, avec un partage des compétences s'appuyant sur le principe de subsidiarité. Ce modèle permet de favoriser une prise en compte des enjeux de l'ensemble des territoires à l'échelle métropolitaine, notamment par une structuration démocratique qui ne met pas à l'écart les communes dites de périphérie (voir l'encadré 2.4 *bis* de la commission Villes de périphérie de CGLU[49]).

territoires périphériques, il est important de construire une gouvernance métropolitaine qui reconnaisse et respecte leur appartenance et singularité.

Tout système de gouvernance métropolitaine démocratique et collaboratif devrait reposer sur quelques grands principes : la **démocratie locale**, avec des autorités métropolitaines élues responsables devant une société civile active et exigeante ; la **subsidiarité**, avec une définition claire des rôles et des pouvoirs entre les différents niveaux de gouvernement et entre les gouvernements locaux ; des **ressources appropriées et des instruments financiers** favorisant l'action concertée des gouvernements locaux (voir section 2.3.1). Un système de gouvernance métropolitaine équitable et durable est un système qui encourage un développement polycentrique et équilibré, pour s'adapter de manière régulière aux transformations afin d'éviter le blocage à cause des modèles de croissance improductifs et injustes.

ENCADRÉ 2.4 BIS COMMISSION DES VILLES DE PÉRIPHÉRIE DE CGLU ET DÉCLARATION DE CANOAS (2013)

Comme mentionné ci-dessus, le Comité des villes de périphérie de CGLU est une plateforme de réflexion et d'échange pour les autorités locales visant à répondre aux défis du développement métropolitain dans le monde entier. Le comité a son origine dans le travail développé par le Forum mondial des autorités locales de périphérie (FALP)[50], un réseau créé pour parler d'une voix pour les zones périphériques tout en favorisant l'échange d'expériences. Au cours de l'une de leurs réunions en 2013, le réseau a adopté la Déclaration de Canoas[51], qui stipule dans son article 7: « Notre engagement pour des métropoles polycentriques et solidaires, c'est le refus d'une civilisation urbaine ghettoïsée et de toute tutelle, institutionnelle et économique. C'est l'affirmation de la place et du rôle des citoyens, la reconnaissance et la visibilité des périphéries dans le débat et la construction métropolitaine, pour que chacune et chacun vive dans un territoire qui compte et contribue au projet commun. Pour y parvenir, il n'y a pas de modèle ou de projet "standard". Les chemins vers des métropoles inclusives, solidaires, durables et démocratiques, sont à inventer et à construire avec les citoyens. »

Lorsque la question de la gouvernance est posée, la Déclaration stipule dans son article 4 : « Nous représentons une diversité des réalités, des subjectivités, les sensibilités sont appelées conurbation, région métropolitaine ou d'une région, ou simplement métropole. Cependant, quels que soient les mots pour qualifier cette réalité, nous refusons chacun et tous d'être invisibles de la métropole, convaincus que nos voix doivent être entendues pour surmonter les défis de notre monde urbain. »

2.3 RÉFORMER LA GOUVERNANCE MÉTROPOLITAINE

Quelle que soit la structure de gouvernance métropolitaine dont les villes héritent, elles doivent obligatoirement faire face au défi de l'adaptation aux changements économiques et sociaux. Leur expansion déborde souvent les frontières administratives et les différents niveaux de gouvernance se chevauchent de plus en plus. Une approche à géométrie variable est donc impérative.

Les systèmes de gouvernance font actuellement l'objet de réformes visant à les moderniser, sous l'impulsion de dirigeants nationaux ou de maires soucieux d'innovation et d'inventivité. Ces réformes, souvent motivées par des préoccupations concernant la compétitivité économique, l'étalement urbain, le déficit d'investissement et le manque de coordination régionale, visent à adapter et à actualiser la structure de gouvernance pour être en mesure de répondre aux défis d'une expansion constante (voir encadré 2.5, sur l'exemple d'Ahmedabad).

Certaines aires métropolitaines adaptent leurs structures de gouvernance au rythme de leur croissance. Elles repoussent donc leurs limites administratives ou élargissent leurs alliances progressivement pour coller aux nouvelles réalités spatiales (comme Amsterdam depuis les années 1990). Une réforme initiale peut, par ailleurs, faire l'objet d'ajustements réguliers qui augmentent ou modifient les pouvoirs de la mairie ou du gouvernement métropolitain (comme à Londres depuis 2000, par exemple).

D'autres aires métropolitaines font l'objet de réformes ponctuelles pour remédier à leur fragmentation institutionnelle. Il peut aussi bien s'agir de fusions de conseils locaux dorénavant placés sous l'autorité d'un nouveau maire, comme à Auckland en 2010, que de l'incorporation d'un pan de territoire dans l'aire métropolitaine, comme à Moscou en 2012. Ces réformes entraînent d'importants changements dans la gestion métropolitaine et sont souvent subordonnées à une transition bien ciblée devant permettre de bâtir une stratégie globale et de garantir les soutiens financiers ou institutionnels nécessaires en cas d'alternance politique, ainsi que d'une bonne collaboration avec les autorités qui restent « en dehors » des nouvelles limites administratives de la métropole. Un consensus sur la taille et l'échelle de l'autorité métropolitaine est souvent décisif.

2.3.1 Le financement des aires métropolitaines : le pilier de toute réforme

Le financement et l'investissement sont deux des principaux piliers de la réforme de la gouvernance métropolitaine. L'investissement global en infrastructures est estimé à 2,7 billions de dollars par an, bien en dessous des 3,7 billions qui seraient nécessaires[53]. Beaucoup d'aires métropolitaines fonctionnent dans le cadre d'un équilibre budgétaire précaire et manquent donc de ressources financières suffisantes pour investir dans les infrastructures requises pour une croissance à long terme. L'incapacité des États à investir dans les aires métropolitaines – ou leur réticence à le faire – fait de **la décentralisation du financement un enjeu majeur ayant des conséquences sur l'aptitude des grandes aires métropolitaines à promouvoir le développement durable, l'équité et la qualité de vie**[54].

Des études montrent que la décentralisation du financement est fortement corrélée avec l'augmentation de la prospérité et de la productivité. Ainsi, un doublement des dépenses de la part des administrations infranationales serait lié à une hausse moyenne de 3 % du PIB par habitant[55]. Cependant, la décentralisation financière se fait toujours attendre dans beaucoup de pays, la législation nationale en matière de politique métropolitaine ne s'accompagnant pas toujours de mécanismes de financement de l'agenda métropolitain. Beaucoup d'États ont réduit leurs investissements dans les aires métropolitaines, malgré les retombées que ces investissements pourraient avoir pour l'ensemble du pays[56].

ENCADRÉ 2.5 LE GOUVERNEMENT MÉTROPOLITAIN D'AHMEDABAD, UN CAS À PART EN INDE

Ahmedabad est l'une des seules villes de l'Inde à disposer d'une autorité unique, la Corporation municipale d'Ahmedabad (CMA), qui gère toutes les responsabilités dévolues aux autorités locales urbaines de cette ville de quelque 5,5 millions d'habitants. Le poids des gouvernements locaux et la prédominance de la CMA au niveau métropolitain ont joué un rôle essentiel dans le succès de la ville.

La réforme budgétaire entreprise par Ahmedabad lui a notamment permis de devenir la première ville d'Asie à accéder aux marchés financiers et à émettre des obligations municipales. La CMA maintient de solides cotes de solvabilité et s'efforce d'éliminer les pertes budgétaires. La réforme de son régime d'impôt foncier lui a en outre permis de gagner en efficacité, en responsabilité et en transparence. La participation de la population aux prises de décision en matière d'investissement dans les transports et pour la réhabilitation des quartiers informels est un aspect fondamental du développement métropolitain.

Malgré les défis qu'il reste à surmonter, l'expérience d'Ahmedabad montre qu'un gouvernement local disposant de compétences élargies et travaillant en liaison avec les organisations de la société civile peut améliorer l'accès aux services publics et favoriser l'intégration de tous les habitants au sein d'une grande communauté urbaine[52].

Tableau 2.1 **Les réformes de la gouvernance métropolitaine peuvent prendre des formes très diverses** Source : Clark et Moonen.

Restructuration de l'autorité gouvernementale	1	Création d'une entité métropolitaine représentant les communes.	Barcelone, Milan
	2	Gouvernement et assemblée supra-municipaux élus.	Stuttgart
	3	Autorité métropolitaine et maire directement élu.	Séoul
	4	Autorité métropolitaine combinée.	Grand Manchester
	5	Passage de deux niveaux à un seul.	Johannesbourg
Nouvelles limites	6	Extension des limites de la municipalité métropolitaine.	Istanbul
	7	Nouvelle ville pour absorber l'étalement urbain.	Bombay
Accords de partenariat métropolitains	8	Partenariats régionaux pour la promotion internationale.	Stockholm
	9	Création d'un organisme d'aménagement à participation volontaire pour le développement économique.	Seattle
Réformes concernant le gouvernement local	10	Réduction du nombre de communes.	Berlin
	11	Fusion de communes.	Toronto

Les défis du financement métropolitain

Le principal enjeu financier auquel doivent faire face les aires métropolitaines du monde entier est : comment soutenir une croissance économique suffisante pour financer les dépenses toujours grandissantes, tout en mettant en œuvre une gestion des services publics au rapport coût/efficacité satisfaisant et des politiques inclusives ? À cet égard, de nombreuses aires métropolitaines sont confrontées à des problèmes liés à **l'inadaptation des outils fiscaux et à la difficulté à collecter les revenus**, ce qui les rend excessivement dépendantes des dotations et transferts de l'État. Or, en particulier lorsque ces transferts et mesures sont imprévisibles, les aires métropolitaines ne peuvent pas planifier de manière adéquate et fiable sur le long terme, notamment pour de grands travaux. Dans beaucoup de villes, une des principales sources de revenus locaux est l'impôt foncier dont l'évolution est peu flexible et qui ne permet pas de faire face aux exigences de dépenses toujours plus importantes en matière de politiques sociales[57]. La gouvernance métropolitaine est souvent également entravée par le fait que la répartition des responsabilités – entre les différents niveaux de gouvernement – en matière de dépenses et de prestation des services est parfois peu claire (ou inappropriée). Par exemple, beaucoup d'aires métropolitaines se sont vu attribuer des recettes et des dépenses avant que leurs fonctions et compétences n'aient été définies, et vice versa[58].

Bien souvent, en outre, les sommes réinvesties dans les aires métropolitaines au moyen de dotations budgétaires sont disproportionnellement faibles par rapport au total des recettes fiscales qu'elles génèrent, ce qui crée une **« perte » fiscale nette**. Ce phénomène a été souvent signalé dans des villes capitales telles que Londres ou Varsovie. Par ailleurs, l'étude d'autres pays, tels que l'Italie, montre que davantage de redistribution à partir de zones urbaines prospères ne suffit souvent pas pour déclencher un processus de convergence entre les régions[59].

Les restrictions à l'emprunt imposées par d'autres niveaux de gouvernement constituent également un problème commun à de nombreuses aires métropolitaines de pays en développement, susceptible de décourager l'innovation et d'entraîner des retards dans le développement d'infrastructures importantes[60]. Cependant, l'urgence et l'ampleur des besoins à satisfaire impliquent la nécessité de trouver des sources pour « préfinancer » les investissements. Seules 4 % des 500 plus grandes villes des pays en développement ont pu accéder au marché financier international, et 20 % aux marchés nationaux[61]. Enfin, la difficulté d'accéder à des informations pertinentes sur les finances locales affaiblit la transparence, entrave la participation de la société civile et diminue la crédibilité des gouvernements métropolitains.

Au-delà les dotations de l'État, dont le montant et la régularité doivent être assurées, le financement du développement durable des métropoles dépendra de plus en plus de leur capacité à tirer financièrement parti de la croissance économique qu'ils génèrent. Il existe tout un éventail de mécanismes qui vont dans ce sens : diversifier les sources de la fiscalité locale, améliorer la captation de la valeur ajoutée, notamment du foncier, utiliser la propriété foncière publique comme levier pour mobiliser des investissements, droits d'agrément d'aménagement, fonds d'investissement mutualisés, entre autres. Se doter de ces mécanismes est indispensable aux aires métropolitaines pour qu'elles puissent financer durablement leurs dépenses croissantes tout en s'assurant que leurs prises de décisions budgétaires demeurent transparentes et inclusives[63].

Vers l'autonomie financière

L'autonomie financière des aires métropolitaines dépend en grande partie de l'assiette des impôts locaux, qui devraient constituer leur principale source de revenus. La fiscalité sur les activités économiques peut

ENCADRÉ 2.6 LA RÉFORME DES FINANCES LOCALES DANS LA VILLE DE LAGOS

Depuis le retour à la démocratie au Nigeria en 1999, Lagos a mis au point un modèle plus efficace de gouvernement métropolitain. Le gouvernement de l'État de Lagos a profité de la stabilité pour augmenter les recettes fiscales et restaurer les infrastructures essentielles, étendre la couverture des services publics et faire respecter la loi. Le gouvernement a promis d'utiliser l'augmentation du budget pour améliorer la situation des institutions publiques. Le renforcement de sa capacité de gestion et la transparence ont permis d'augmenter les revenus annuels et le recouvrement de l'impôt foncier de 190 millions en 1999 à plus de 1 200 millions en 2014. Ces fonds supplémentaires ont été utilisés pour construire et entretenir les routes, améliorer la propreté urbaine, la sécurité et le transport public, avec la création de couloirs de bus de grande capacité (*Lagos Rapid Transit System*). En cinq ans (2006-2011) la dépense publique annuelle a triplé, atteignant 1 700 millions de dollars. Le transfert du pouvoir de perception des impôts à la ville a contribué également à promouvoir la croissance économique. Au cours des deux derniers cycles politiques, l'administration publique s'est renforcée avec des employés publics plus qualifiés, des réformes fiscales mises en œuvre en partenariat avec le secteur privé et des campagnes d'information publiques pour soutenir le contrat social entre les contribuables et l'État. L'expérience de Lagos montre comment l'amélioration des services publics peut contribuer à mobiliser le soutien de la société[62].

contribuer à augmenter sensiblement les revenus des aires métropolitaines (en Chine, par exemple, la taxe professionnelle locale représente plus de 30 % des revenus des villes), et sont plus sensibles à la croissance économique. La gestion des impôts fonciers doit être également améliorée, en particulier dans les pays en développement où, souvent en raison de diverses contraintes juridiques et du manque de données (par exemple, les quartiers informels), une partie de ces ressources ne sont pas mobilisées. Une administration fiscale efficace peut, de même, devenir une source essentielle de revenus en rationalisant ses mécanismes de collecte de données et de taxes, en mettant en œuvre des réglementations fiscales, en encourageant un comportement responsable vis-à-vis de l'impôt, ainsi qu'en veillant à l'application des réglementations fiscales, en particulier dans les quartiers informels[65].

À côté de sources de revenus plus « traditionnelles » (redevances, impôts fonciers, taxe sur les ventes et sur les bénéfices, les dotations ou transferts, etc.), les gouvernements métropolitains ont mis en place de nouveaux mécanismes pour récupérer les plus-values et améliorer l'efficacité et la transparence des partenariats avec le secteur privé.

Des mécanismes de **péréquation fiscale horizontale** ont été utilisés pour faciliter le partage des recettes fiscales dans l'ensemble de l'aire métropolitaine, afin de fournir des services ou de mettre en place des programmes de développement économique (voir encadré 2.7)[66]. Ce modèle de redistribution contribue à la réduction des inégalités, à la diminution de la concurrence et à la mise à disposition d'un fonds collectif pour des investissements facilitant la croissance de l'ensemble de la métropole[67].

La captation de la plus-value foncière est un autre mécanisme pouvant aider les villes en croissance rapide à récupérer et investir une partie des revenus générés par les investissements publics, en s'appuyant sur la gestion foncière et sur des instruments et régulations périodiquement ajustés. En générant des revenus immédiats, la captation de la valeur foncière peut permettre de réduire de manière significative la dépendance à la dette. Cependant, les mécanismes fonciers doivent être accompagnés de réglementations afin de s'assurer qu'ils n'aillent pas à l'encontre d'objectifs sociaux et environnementaux, et qu'ils n'aggravent pas la ségrégation spatiale et sociale au sein des villes et entre elles. Les mécanismes participatifs et de compensations sont particulièrement importants pour éviter l'appropriation des rentes par les élites locales et contrecarrer la financiarisation de l'économie urbaine[71].

De même, de nombreuses aires métropolitaines trouvent de nouvelles manières de faire des économies supplémentaires et de tirer des **revenus des terrains et des équipements publics :** en adoptant une approche plus entrepreneuriale de leurs biens immobiliers[72], en gérant leurs actifs stratégiques grâce à des inventaires exhaustifs, en évaluant les coûts de leur cycle de vie et en atténuant les risques qui leur sont associés.

Les obligations et les emprunts municipaux permettent à certains gouvernements locaux d'accéder au marché financier, de stimuler les crédits d'investissement et les prêts directs, ou de financer les coûts initiaux des infrastructures. Beaucoup de pays développés recourent à cette stratégie depuis très longtemps – c'est notamment les cas des aires métropolitaines aux États-Unis. Un certain nombre d'aires métropolitaines de pays en développement ou en transition (comme Bogota, Moscou et Johannesbourg, parmi beaucoup d'autres) ont eu recours aux obligations au cours de la dernière décennie. Cette mesure n'est cependant viable

ENCADRÉ 2.7 LA PÉRÉQUATION FINANCIÈRE DANS LES AIRES MÉTROPOLITAINES

Copenhague est connue pour avoir l'un des systèmes de péréquation métropolitaine les plus justes et les plus efficaces du monde. Dans le Grand Copenhague, la gestion des mécanismes de péréquation est entièrement du ressort des municipalités, aucune subvention directe n'étant allouée par l'État. Les municipalités les plus riches aident les plus pauvres, ce qui assure davantage de justice en termes d'investissements et de fourniture de services dans l'ensemble de la métropole[68]. En 2014, dix-sept municipalités ont ainsi versé 250 millions d'euros à dix-sept autres bénéficiaires.

Tokyo a, pour sa part, mis en œuvre avec succès un programme de péréquation budgétaire à une échelle beaucoup plus vaste. Son gouvernement métropolitain (TMG) perçoit des taxes et en reverse une partie aux 23 arrondissements. Il en conserve 48 % pour assurer les services communs et répartit le reste entre les arrondissements en fonction de leurs besoins. **Minneapolis-Saint Paul** a depuis plus de quarante ans un programme de péréquation efficace, qui a donné lieu à un aménagement du territoire plus équilibré sans entraver l'autonomie de chacune de ses collectivités locales et a incité d'autres métropoles, dont **Séoul**, à s'engager sur la même voie[69].

Johannesbourg a mis en place un système de taxation équitable d'un autre genre. Pour lutter contre les inégalités, la municipalité de Johannesbourg a institué des impératifs de redistribution dans l'orientation de ses politiques publiques, en adéquation avec une politique nationale qui se veut « *pro-poor* » (en faveur des plus démunis). Ces préoccupations sont reflétées dans la structure même de la fiscalité locale, dans la mesure où les plus pauvres sont exonérés du paiement de l'impôt foncier[70]. La ville développe également un fonds mutualisé avec les municipalités voisines afin d'investir dans des projets communs.

que dans le cas où les marchés financiers sont assez mûrs et les autorités locales émettrices considérées comme solvables.

De solides partenariats public-privé (PPP) – construction-exploitation-transfert (BOT-CET), concessions, joint-ventures – peuvent également contribuer à améliorer l'efficacité de la prestation des services dans les aires métropolitaines. Il convient de noter que les PPP ne sont pas dénués de risques et ne devraient pas être vus comme un remède miracle pour pallier un manque de ressources financières et des besoins en infrastructures non satisfaits[74]. Bien que certains contrats de PPP se soient révélés décevants ou ont eu des conséquences socio-économiques négatives, les risques d'échec peuvent être réduits quand les gouvernements locaux disposent d'un cadre institutionnel clair et de toutes les informations nécessaires sur le secteur concerné. Dans les faits les investissements privés dans les services publics de base sont très limités (seulement 5 % des investissements mondiaux) et sont concentrés dans un nombre limité de secteurs (télécommunications, énergie, transport, et l'eau, dans une moindre mesure)[75]. D'autres modalités devraient être considérées, telles que les partenariats public-privé-société civile, impliquant les petits opérateurs et les communautés (voir aussi la section 4.2.3).

De plus en plus, les gouvernements locaux travaillent en collaboration avec les banques, le secteur privé et les communautés locales afin de développer de nouveaux instruments de financement pour la définition des politiques et la prestation des services. Des expériences comme la cogestion des services et la création de groupes d'épargne, le développement de monnaies locales (crypto-monnaies) comme un moyen de sauvegarder des biens communs méritent d'être explorées[76].

Dans un contexte où les investissements sont à la traîne du processus d'urbanisation, le développement durable des aires métropolitaines du monde entier dépendra de plus en plus de la capacité des villes à mobiliser des investissements, de l'émergence d'alternatives aux mécanismes financiers traditionnels ou de montages financiers innovants[77]. L'inaction aura nécessairement un coût économique, social et environnemental, avec des dégâts irréversibles sur les conditions de vie des populations en question.

ENCADRÉ 2.8 STRATÉGIES DE FINANCEMENT INNOVANTES À SHANGHAI

À la fin des années 1990, Shanghai a innové en adoptant une nouvelle approche de la levée de fonds pour répondre à ses énormes besoins en infrastructures. En 1997, tous les fonds municipaux, locaux et industriels furent confiés à une société d'investissement urbain, Chengtou, faisant office de guichet unique pour les infrastructures urbaines et agissant en tant que promoteur. Cette société mobilisa suffisamment de moyens pour financer près de la moitié des travaux de modernisation des équipements de la ville dans les années 1990 et 2000.

Des entreprises d'État acquirent à un prix très abordable des terrains municipaux et, après une première phase d'aménagement de base, les vendirent ou en vendirent des parts au prix du marché pour obtenir des liquidités et financer les phases d'aménagement suivantes. Plus récemment, la centralisation et la simplification de la propriété des actifs de transport ont aidé la ville à coordonner et à intégrer son réseau de transports.

Le modèle suivi par Shanghai est néanmoins incomplet et il a besoin d'être réformé. En effet, les ventes de terrains seront de moins en moins rentables en raison de la hausse des coûts d'aménagement et de la diminution du nombre de terrains à mettre en vente. Le manque de transparence et de partage des informations a aussi alimenté les réticences des quartiers de périphérie et des villes de banlieue, qui cherchent à préserver leur assiette fiscale et leur autonomie dans la prestation des services[73].

2.3.2 L'impact des réformes

Mener à bien des réformes substantielles des aires métropolitaines est un défi. La résistance culturelle aux fusions institutionnelles est généralement forte, car les populations ont bien souvent un profond sentiment d'appartenance et d'allégeance envers des autorités locales de proximité (plus qu'envers de grandes agglomérations). En outre, les différends entre élus locaux, les disparités entre les dispositifs fiscaux et institutionnels des communes, les urgences budgétaires des autres niveaux de gouvernement et les contentieux juridiques autour des compétences en matière de dépenses et de prérogatives politiques sont bien souvent la cause de l'échec – total ou partiel – des processus de réforme. Par ailleurs, des études menées au Canada et en Australie montrent qu'en aucun cas les fusions métropolitaines ne produisent les effets escomptés, à savoir améliorer l'efficacité du secteur public ou favoriser la croissance économique[78].

On constate d'énormes différences entre les réformes de la gouvernance métropolitaine, tant en termes d'ambition que de portée. Beaucoup de réformes portent sur des aspects limités plutôt que sur des domaines très larges. Elles sont rarement parfaites et des compromis sur des questions précises doivent souvent être trouvés. Bien qu'une évaluation plus poussée des réformes soit nécessaire à long terme, il est évident que beaucoup d'entre elles ont eu un effet positif : renforcement du leadership métropolitain, mobilisation des gouvernements locaux, amélioration de la gestion spatiale, meilleure coordination et gain de confiance entre

les communes, dynamique des investissements fructueuse et pratiques innovantes pour favoriser l'inclusion et renforcer l'attractivité.

Parmi les bonnes pratiques qui visent à la mise en œuvre effective et pérenne de la gouvernance métropolitaine devraient figurer :

- Des mécanismes de **consultation plus larges** impliquant toutes les parties prenantes afin de parvenir à un consensus sur les changements, appuyé par des recherches solides ;
- Un **leadership et un plaidoyer forts**, à travers des personnalités et des institutions, pour soutenir l'élan de réforme ;
- Un processus de **coopération** à long terme et, éventuellement, des **mesures d'incitation** de la part de l'État ;
- La **collaboration et l'engagement des gouvernements locaux**, stimulés par des initiatives et des projets concrets ;
- Des **solutions financières** correspondant aux nouvelles structures de gouvernance et reposant sur des moyens d'investissement appropriés et des mécanismes de péréquation au sein des aires métropolitaines ;
- Des approches de **planification stratégique** mieux intégrées et à plus long terme englobant l'ensemble de l'aire métropolitaine fonctionnelle (voir section 2.6) ;
- L'analyse des **impacts sur les infrastructures et les services**, afin d'accroître les économies d'échelle et de garantir leur accès à tous ;
- La mise en œuvre d'outils et de mesures efficaces destinés à **soutenir le développement économique, l'innovation et la prospérité dans toute l'aire métropolitaine et sa zone d'influence** (tout en renforçant les liens entre zones urbaines et zones rurales) ;
- La **gestion ouverte des bases de données (*open data*) et leur partage** pour aider à la prise de décisions ;
- Un système d'**incitations et de compensations** pour les opposants à la réforme pouvant être désavantagés à la suite des mesures de redistribution prévues par ces réformes ;
- **Une mobilisation des citoyens** afin de favoriser un sentiment partagé **d'appartenance à la métropole**, particulièrement à travers des évènements culturels et collectifs.

Les réformes devraient s'accompagner d'un renforcement des capacités des autorités locales et métropolitaines. Ces dernières ont en effet besoin de se doter d'un cadre institutionnel adéquat (par exemple : des bureaux de planification et d'aménagement, des autorités métropolitaines de transports, des bureaux de gestion du foncier, des agences de développement économique, des offices d'aide au logement, des bureaux de coordination et de gestion en cas de crise). Il est nécessaire également d'améliorer les outils de connaissance et de suivi du développement métropolitain afin de mieux coordonner les politiques sectorielles et défendre les « biens communs » (exemple : les ressources naturelles, l'espace public, etc.), tout en améliorant la coopération avec les autres parties prenantes au sein et à l'extérieur du gouvernement.

2.4 LA CONTRIBUTION DES AUTRES NIVEAUX DE GOUVERNEMENT AU DÉVELOPPEMENT MÉTROPOLITAIN

L'État et les autres niveaux de gouvernement (ex. États fédérés, provinces, régions) sont des partenaires essentiels au développement des aires métropolitaines, mais de nombreuses tensions caractérisent ces relations verticales. Le rôle des autres niveaux de gouvernement pour soutenir les régions métropolitaines et la mise en œuvre des réformes a souvent été ambigu, en particulier parce que, dans certains cas, les autorités métropolitaines sont considérées comme des concurrents potentiels. Un nouveau contrat entre les aires métropolitaines et les autres niveaux de gouvernement est nécessaire pour garantir des politiques nationales qui contribuent à soutenir la gouvernance métropolitaine et les réformes en matière d'investissements, tout en répondant aux besoins et aspirations des villes intermédiaires et des villes plus petites.

Un nouveau contrat entre les aires métropolitaines et les autres niveaux de gouvernement est nécessaire

À mesure que les aires métropolitaines s'agrandissent, elles doivent faire face à des

Photo : Mehmet Aktugan - Izmir (Turquie).

effets secondaires et à des externalités négatives pour lesquels le soutien de l'État et des réformes au niveau national sont essentiels, par exemple pour les externalités générées par les aires métropolitaines elles-mêmes (embouteillages, problèmes de logement, du marché du travail et des services publics, vulnérabilités environnementales, fractures sociales), pour l'impact des politiques sectorielles nationales (aménagement du territoire, politiques économiques, infrastructures stratégiques, santé, éducation, etc.), ou par la conjoncture régionale ou mondiale (écarts croissants en termes de productivité et de prospérité, attraction des investissements et de multinationales, immigration et influence culturelle).

Malgré ces externalités, les autres niveaux de gouvernement tardent souvent à réagir à ces changements et à adapter le cadre légal ou les compétences des villes en fonction de leur croissance, car de telles démarches sont politiquement impopulaires et donnent lieu à d'importants coûts d'ajustement et/ou en termes de capital politique. Mais les aires métropolitaines dépendent néanmoins de leur État ou de leurs régions (États fédérés, provinces) pour soutenir les processus de décentralisation et les aspirations métropolitaines.

Les autres niveaux de gouvernement peuvent intervenir et soutenir les processus de réforme de diverses façons pour améliorer la gouvernance métropolitaine, la fiscalité et le cadre réglementaire, par exemple :

- *La reconnaissance des aires métropolitaines :* **beaucoup d'États ne sont pas pleinement conscients du rôle joué par leurs villes – et notamment par les aires métropolitaines – dans le développement.** Pour renforcer l'attractivité des grandes zones urbaines, les gouvernements nationaux devraient adapter leurs politiques aux enjeux métropolitains. Comme évoqué plus haut, certains États – comme l'Argentine, le Brésil, la Colombie, l'Équateur ou le Mexique – ont récemment modifié le statut de leurs villes capitales – et ont commencé à adopter une approche plus favorable aux aires métropolitaines.
- *Une réforme de la gouvernance métropolitaine :* **ce sont les États, ou les États fédérés et les provinces dans les pays fédéraux, qui disposent des pouvoirs institutionnels et financiers pour engager des réformes sur la gestion des métropoles**. Des cadres juridiques et institutionnels appropriés doivent être accompagnés de mesures incitatives pour encourager la coopération entre les communes et les différents niveaux de gouvernement. Des normes nationales (concernant notamment les seuils de population) devraient définir le statut de « ville métropolitaine » en tenant compte des spécificités économiques, sociales, environnementales et culturelles de chaque ville[79]. La législation nationale doit également favoriser la transparence, ainsi que la participation des citoyens à la prise de décisions au niveau local (systèmes d'audit et de passation des marchés, accès aux informations publiques, données libres d'accès, etc.).
- *L'actualisation et l'adaptation des politiques d'aménagement du territoire et des cadres réglementaires :* les États peuvent intégrer le rôle des aires métropolitaines dans les politiques d'aménagement du territoire[80]. La France, le Japon et la Corée figurent parmi les pays qui ont adapté leurs schémas d'aménagement nationaux pour mieux cibler les décisions en matière d'utilisation du sol dans les grandes aires métropolitaines à l'aide de subventions, de dérogations ou à travers la création de zones prioritaires. **L'actualisation de la réglementation peut donner aux gouvernements locaux les moyens d'améliorer l'aménagement de leur territoire et d'exercer un meilleur contrôle sur les biens fonciers et la spéculation immobilière afin de lutter contre l'exclusion sociale et la fragmentation spatiale.**
- *Le soutien à l'adoption de niveaux d'investissement et de modalités de partenariat appropriés* pour la prestation de services et le développement d'infrastructures. Ces dernières années, de nombreux pays ont mis en œuvre des réformes visant à encourager l'implication du secteur privé dans la prestation de services. Nous avons cependant vu que dans certaines régions (en Amérique latine, par exemple) les gouvernements locaux considèrent que les cadres juridiques, notamment pour la passation de marchés et les contrôles des contrats, sont insuffisants ou non appliqués. Les projets de PPP se sont révélés difficiles à mettre en œuvre et de nombreuses villes ont besoin d'aide pour nouer des partenariats dans le but de garantir l'accès universel aux services publics à un prix abordable et la protection des biens publics.
- *Des politiques nationales de la ville* fondées sur une vision claire du rôle des aires métropolitaines et de leurs interactions – ainsi que des interactions entre les aires métropolitaines et les villes intermédiaires et leurs hinterlands – contribuent à forger un système de villes plus solide et un développement régional plus équilibré au sein du pays à travers une approche polycentrique. L'administration nationale peut favoriser la mise en réseau et la collaboration entre aires métropolitaines afin de prévenir les effets pervers de la concurrence « à somme nulle ».

Les États doivent tenir compte du rôle joué par les aires métropolitaines et de leurs besoins pour mettre en œuvre des politiques spécifiques bien ciblées et adaptées aux enjeux métropolitains pour éviter des modèles de développement négatifs et non durables.

2.5 LE RÔLE DES ORGANISATIONS CIVILES ET NON GOUVERNEMENTALES DANS LA GOUVERNANCE DES RÉGIONS MÉTROPOLITAINES

L'engagement et la participation active de la société civile dans le processus de prise de décision au niveau local sont essentiels pour promouvoir une gouvernance métropolitaine dynamique et légitime. Il existe une demande croissante pour une démocratisation de la gouvernance métropolitaine et pour un rôle plus large accordé aux organisations locales et aux citoyens. Cette demande s'accompagne d'un meilleur partage de la prise de décision et de l'inclusion des femmes pour lutter contre les différentes formes de discrimination auxquelles les femmes sont encore constamment confrontées. Toutefois, les niveaux de participation publique et d'implication dans la prise de décisions varient énormément et dépendent, en grande partie, des traditions historiques, de la culture politique, des organisations sociales et des capacités du niveau local, ainsi que des objectifs et des politiques des autorités métropolitaines elles-mêmes.

En général, le rôle des organisations de la société civile et des femmes au sein des structures de gouvernance a progressé dans de nombreux pays au cours des dernières années. Le *Programme de développement et de reconstruction nationale* en Afrique du Sud, ou les Statuts des villes au Brésil, se sont traduits par des réformes qui ont encouragé la participation, comme à Johannesbourg ou à São Paulo. En Europe, de nombreuses métropoles ont adopté des dispositions favorables à la consultation citoyenne (par exemple, les assemblées de quartiers de Barcelone – mentionnées dans l'encadré 2.9 –, les débats sur le *Grand Paris Express* ou les réunions de *Paris Métropole*, parmi d'autres initiatives). On observe une exigence croissante au sein des administrations locales et métropolitaines pour répondre aux aspirations démocratiques et aux initiatives populaires (*bottom-up*). Elles cherchent également à développer un véritable sentiment d'appartenance pour créer une identité métropolitaine partagée et éviter une dérive technocratique de la gouvernance métropolitaine[81]. Néanmoins, ces expériences ont aussi soulevé des critiques quant aux formes et à l'espace accordés aux actions autonomes des organisations sociales qui revendiquent aussi le droit de développer leurs propres actions, en parallèle à la « démocratie participative[82]».

2.5.1 Formes institutionnalisées de démocratie « participative » : ombres et lumières[84]

De nombreuses aires métropolitaines ont ouvert leurs institutions pour faciliter les contributions des citoyens. *La Voix des maires*, publiée par Metropolis pour diffuser la vision des leaders métropolitains, ainsi que l'Observatoire international sur la démocratie participative (OIDP), ont rassemblé de nombreuses expériences et leçons tirées de la démocratie participative au cours des dernières années.

La multiplication des dispositifs relevant de la démocratie participative peut créer des « cercles vertueux » grâce à l'interaction des citoyens et des institutions (par exemple, comités et assemblées de quartiers, conseils municipaux ouverts, conseils pour les personnes âgées et les jeunes, référendums, démocratie électronique, budgets ou planification participatifs, entre autres)[87].

Une gouvernance métropolitaine appropriée crée également des mécanismes qui permettent la participation des femmes à la prise de décision au sein des institutions métropolitaines. Elle prévoit le leadership des femmes à tous les niveaux de la gouvernance et des politiques actives visant à mettre fin à la violence et à la discrimination envers les femmes. Une plus grande représentation des femmes permettrait une plus grande accessibilité aux ressources sur un pied d'égalité et la mise en œuvre des politiques publiques pour lutter contre les

ENCADRÉ 2.9 L'AGENCE DE TRANSPARENCE DE L'AIRE MÉTROPOLITAINE DE BARCELONE

L'Agence de transparence de l'aire métropolitaine de Barcelone (AMB) a été créée en décembre 2015 pour assurer le suivi et la prestation des services en faveur de la transparence administrative des institutions métropolitaines. Les services fournis par l'Agence comprennent la promotion de règlements en matière de transparence, le droit d'accès à l'information et la bonne gouvernance, la coordination de toutes les actions et initiatives dans ces domaines, ainsi que la promotion de la recherche et de la formation permanente pour contribuer à la gouvernance métropolitaine. L'Agence assure la qualité de l'information et le traitement des données sur le site Web concernant la transparence de l'AMB. L'Agence a également un rôle de collaboration et de consultation dans la préparation de protocoles et de rapports pour l'élaboration des règlements. Elle a favorisé la création d'un Conseil consultatif sur la transparence métropolitaine, l'approbation du code de conduite des hauts fonctionnaires et des cadres au sein de l'AMB, et la mise en place d'indicateurs de transparence et de bonne gouvernance dans les processus d'évaluation et de suivi[83].

inégalités entre les sexes. Les régions métropolitaines qui ont le plus avancé dans ce sens ont investi dans l'amélioration de la sûreté et de la sécurité des femmes dans les espaces publics, la réduction de la violence envers les femmes et leur formation pour participer et influencer les politiques. Elles ont aussi adopté des lois ou des directives pour rendre plus inclusives les nouvelles instances de gouvernance[88].

La démocratie numérique (e-démocratie) change également les formes de participation. Dès la fin des années 1990, le concept de gouvernement électronique (e-gouvernement) se propose d'améliorer l'accès des citoyens aux services publics grâce à l'utilisation des nouvelles technologies. Au cours des deux dernières décennies, ce concept a été associé à la promotion d'institutions plus efficaces, transparentes, responsables et démocratiques[89]. Des nouveaux concepts tels que « mass media citoyennes » (*civic medias*)[90], « citoyenneté intelligente » (*smart citizenship*)[91] ou « citoyenneté digitale » (*digital civics*)[92] gagnent du terrain peu à peu comme instruments pour renforcer la participation.

Le concept de participation n'est pas, cependant, une panacée. Certaines expériences ont été critiquées parce que ces instruments ne permettent pas nécessairement la participation des personnes les plus éloignées de la parole publique, et deviennent l'apanage de certaines catégories sociales les plus à l'aise avec la parole publique. Il arrive, comme à Mumbai, que les classes moyennes et supérieures soient celles qui tirent profit de la démocratie participative, et non les classes populaires (voir encadré 2.11)[105]. Dans de nombreuses villes, la participation a subi dans les faits un processus de « gentrification », ou a été utilisée pour renforcer des réseaux de types « clientélistes[106]». Dans tous les cas, les formes de gouvernance participatives ne sont réellement inclusives que lorsque les citoyens sont associés en amont, et tout au long du processus de prise de décisions, avec l'objectif d'améliorer la redistribution et d'accès aux ressources[107].

ENCADRÉ 2.10 CITYLABS ET INNOVATION

De nombreuses aires métropolitaines à travers le monde ont investi dans des **Citylabs** pour promouvoir l'inclusion et l'innovation et des agendas sur des « villes intelligentes ». Certains exemples de Citylabs (le « Senseable City Lab » du *Massachussetts Institute of Technology* – MIT)[93] se sont concentrés sur des projets de collecte et analyse de grands volumes de données (Big Data) pour des solutions urbaines. D'autres expériences (Cornellà Citylab[94] et Barcelona's 22@[95]) sont des terrains fertiles pour les entreprises « start-up » dans la technologie et l'innovation. Pour finir, d'autres laboratoires furent créés davantage dans un objectif d'inclusion sociale de différents collectifs dans les politiques d'innovation et de développement.

En Afrique du Sud, *l'Africa Centre for Cities* promeut un certain nombre de projets de Citylab dans l'aire métropolitaine du Grand Cap[96], centrés sur la création, l'évaluation et la préservation d'un environnement urbain plus sain[97], sur le contrôle et la réduction de la violence urbaine, le renforcement de la sécurité publique[98], et sur des approches innovantes des politiques de logement et le développement de services de logement dans des zones autrement marginalisées[99]. À Mexico, la municipalité a établi le *Laboratorio para la Ciudad* (Laboratoire pour la ville)[100] comme plateforme gouvernementale ouverte[101] et participative impliquant la citoyenneté, y compris des jeunes et le secteur informel. À la fois malgré et à cause de l'expansion et de la population de la ville, Mexico a été un laboratoire vivant important en termes d'innovation civique, de politiques créatives, d'expérimentations sociales et urbaines, et de « provocations[102]» pour combler le fossé entre les demandes venant du bas et l'action gouvernementale[103]. La récente initiative d'ONU-Habitat, *Digital Civics*, intègre tous les groupes d'âge de la population : les écoliers dans des « Laboratoires pour construire la ville » par le biais du jeu vidéo connu Minecraft pour concevoir l'espace public dans leur quotidien ; des jeunes dans des « Laboratoires pour changer la ville » pour répondre aux enjeux urbains avec l'utilisation de la technologie mobile ; et enfin, pour les autres citoyens, des « Laboratoires pour fabriquer la ville », visant à améliorer la qualité de vie grâce à la fabrication numérique et à l'impression 3D[104].

Les budgets participatifs : leur évolution

Bien souvent, les budgets participatifs sont mentionnés comme un dispositif participatif qui révolutionne la possibilité d'associer réellement les citadins à la gouvernance des métropoles, particulièrement en les invitant à prendre part à la prise de décisions sur la dimension budgétaire, d'ordinaire domaine réservé aux élus. Ce type de dispositif est aujourd'hui largement répandu dans le monde – on recense près de 3 000 initiatives s'en réclamant[109]. Le modèle de Porto Alegre – ville où il a été mis en place pour la première fois, en 1989 – a fait ses preuves mais a aussi montré ses limites[110].

Certaines critiques sont néanmoins apparues sur les budgets participatifs, notamment autour de la participation limitée des personnes – « toujours les mêmes » –, l'affaiblissement des organisations populaires, la manipulation politique, etc.[111] Pour répondre à ces questions, de nouvelles pratiques ont été mises au point pour créer des canaux de participation.

Au cours des huit dernières années, par exemple, la ville de Canoas, dans la périphérie de Porto Alegre, a développé treize instruments visant à renforcer la participation des citoyens (impliquant plus de 185 000 habitants). Ces instruments sont destinés à recueillir des informations sur les demandes collectives (budgets participatifs, comités de quartier, assemblées dans les zones commerciales et sur les services publics), mais aussi pour recueillir des informations sur les demandes individuelles

(audiences publiques et programmes de participation comme le « Maire dans la rue » et le « Maire dans le métro »). De nouveaux outils collaboratifs ont été conçus (tels que le Réseau Agora), ainsi que des mécanismes de coordination (par exemple, le Conseil du développement économique et social et la Maison municipale) ou pour renforcer l'approche stratégique (congrès de la ville, plans pluriannuels participatifs et sectoriels). Étant reconnus au niveau international par l'Observatoire international sur la participation démocratique (OIDP), ces outils combinent le dialogue social en ligne (Internet) et hors ligne (direct), afin d'élargir la participation des citoyens, à la fois dans la planification des dépenses et des revenus[112].

Le recours à de multiples formes de participation est un moyen de diversifier l'engagement citoyen, de répondre à différents intérêts et d'augmenter le nombre de participants, comme on le voit dans des villes comme New York, Johannesbourg et même certaines villes en Chine[113]. À Séoul, par exemple, le gouvernement métropolitain a récemment promu un programme « Mairie citoyenne » qui combine une politique de porte ouverte aux idées et aux opinions avec des visites de terrain pour permettre à l'administration publique d'explorer des solutions grâce à la participation directe de la communauté[114].

Cependant, les régions métropolitaines complexes présentent des défis uniques dont : l'éloignement croissant des institutions de la vie quotidienne des citoyens, l'échelle et la segmentation des problèmes à résoudre, et la nécessité d'harmoniser les décisions prises par les différents gouvernements locaux ou intermédiaires. Tous ces facteurs augmentent le risque de rendre encore plus difficile le processus de dialogue social et la construction d'un espace de participation directe. Cependant, de nombreuses expériences contribuent à renforcer l'impact de la participation des citoyens au-delà du niveau municipal[115].

Le concept de participation est en train de changer, allant au-delà de la simple consultation, pour créer un espace qui puisse **contribuer à redistribuer la répartition du pouvoir dans la prise de décision dans la société.** Cela exige que les gouvernements locaux acceptent certaines conditions, telles que le respect de l'autonomie des mouvements sociaux et des acteurs locaux. Les moyens mis en œuvre pour faciliter la participation citoyenne doivent être simples et centrés sur les personnes afin d'assurer la représentativité, la réciprocité et l'inclusion. Ces éléments doivent prendre en compte le respect de la confidentialité et des sentiments de la citoyenneté, s'appuyer sur des cadres juridiques transparents et consensuels, et donner aux citoyens un pouvoir réel de décision. En outre, les gouvernements locaux devraient accroître les processus participatifs, à la fois face à face et virtuels, et veiller à ce qu'ils soient mis en œuvre avec régularité et continuité[116].

ENCADRÉ 2.11 LA PARTICIPATION DES ASSOCIATIONS DE QUARTIERS DANS LA GOUVERNANCE MÉTROPOLITAINE : L'EXEMPLE DES MÉTROPOLES INDIENNES[108]

Au cours des dernières années, un certain nombre de régions métropolitaines indiennes ont lancé des programmes participatifs pour inviter leurs habitants, les organisations non gouvernementales et les organismes communautaires à participer à l'amélioration des infrastructures urbaines et au développement économique de la ville (par exemple à Bangalore, New Delhi ou Hyderabad, avec l'expérimentation de nouvelles formes de « e-gouvernance »). Cependant, l'exemple des associations de résidents dans les métropoles indiennes permet de mettre en relief les ambiguïtés des processus de démocratie participative. Ces associations ont acquis, au cours des vingt dernières années, un statut d'acteur légitime de la gouvernance urbaine et ont encouragé un renouvellement de la démocratie locale. Si elles souffrent d'un déficit démocratique (cooptation) et sont élitistes (elles sont le porte-parole d'une « élite sur-dotée en ressources politiques »), elles contribuent au contrôle des gouvernants par les gouvernés et, ce faisant, à l'augmentation de la transparence des autorités locales grâce à la mobilisation des « classes moyennes ». Mais « l'efficacité de leur "prise de parole" pèse d'un poids certain en faveur des privilégiés, contre les pauvres ». Elles relayent rarement la parole ou les enjeux des plus défavorisés. Ainsi, la mobilisation et l'inclusion d'individus ou de collectifs a *minima* représentatifs de la diversité sociale des habitants d'une métropole est souhaitable pour que les intérêts de tous soient pris en compte dans le processus de décision.

2.5.2 Initiatives de la société civile[117]

Aux côtés de ces dispositifs, d'autres formes de démocratisation de la gouvernance métropolitaine nous intéressent : celles qui sont à l'initiative de la « société civile », au sens large du terme. En ce sens, de nombreux gouvernements locaux ont choisi de travailler avec les mouvements de citoyens existants plutôt que d'en créer de nouveaux, une manière plus durable et directe d'impliquer les communautés (par exemple, les « Tables de quartier » à Montréal)[118]. Ainsi, le rôle des associations civiques engagées à améliorer les conditions de vie, les politiques de logement et la promotion du « Droit à la ville » sont de plus en plus manifestes dans de nombreuses métropoles des pays anciennement urbanisés comme des plus récents.

Si ces initiatives peuvent permettre un partage du pouvoir avec les citoyens, voire une délégation de pouvoir, elles ne sont pas sans risque lorsqu'elles conduisent à un désengagement massif de la puissance publique. Certains parlent de « gouvernance informelle », mais on pourrait plus largement parler de formes d'organisation sociale populaires non

reconnues dont l'efficacité est pourtant prouvée pour ce qui est de négocier l'accès aux équipements.

Il existe de nombreuses preuves de la puissance et du dynamisme de ces mouvements citoyens : en Égypte, le « Ministère du logement de l'ombre » (*shadow ministry of housing*) a produit des informations essentielles pour les politiques de logement[119]; à Marseille (France), le mouvement *Un centre-ville pour tous* a pris en charge la rénovation des quartiers sans déplacement de population ; à Mumbai, l'ONG SPARC a mené, dans le passé, diverses initiatives dans les quartiers informels de la ville pour éviter les expulsions ; à Caracas (Venezuela), des coopératives d'architectes et des comités de quartiers se sont unis pour régulariser des surfaces urbaines ; enfin, la ville de Johannesbourg a soutenu l'initiative *Josi@ work* visant à promouvoir la « coproduction » de services entre la municipalité et les associations de terrain[121].

Plutôt que de créer de nouveaux espaces participatifs, certains gouvernements locaux ont décidé de travailler avec des mouvements de citoyens existants, considérant que c'était une façon plus durable d'impliquer directement les communautés (ex. les « Tables de quartiers » montréalaises).

Ces processus d'*empowerment* sont le fait de groupements locaux, aidés ou non par des ONG, dont le champ d'action et la capacité de négociation sont renforcés par une coordination nationale. Ils s'appuient très fortement sur des leaders communautaires qui ont une approche de l'action collective résolument non clientéliste. Un des exemples les plus célèbres est le réseau *Slum Dwellers International* (SDI), implanté dans 33 pays, qui a développé un partenariat stratégique avec une organisation nationale de femmes très active en matière de micro-crédits (Mahila Milan) et l'ONG SPARC, mentionnée plus haut.

Les résidents des trottoirs (*pavement dwellers*) et les groupements de femmes ont ainsi été directement inclus au cœur de la gouvernance de cette alliance avec de multiples initiatives de résistance à l'éviction, mais aussi de groupes d'épargne, de construction de nouvelles unités de logement et d'auto-organisation dans des cas de déplacements négociés (par exemple de *slums* situés le long des lignes de chemins de fer). Véritable cas d'école de succès, l'Alliance a étendu les réseaux d'épargne à 65 villes indiennes[121].

Il existe un consensus croissant selon lequel la diversité et les compétences apportées par les immigrants constituent une force motrice du développement social, culturel et économique des aires métropolitaines

2.5.3 Migration, intégration et accueil dans les régions métropolitaines

Il existe un consensus croissant selon lequel la diversité et les compétences apportées par les immigrants constituent une force motrice du développement social, culturel et économique des aires métropolitaines. La gouvernance de la migration est une tâche urgente et complexe à laquelle sont confrontées les régions qui absorbent cette population nationale et internationale. Alors que les gouvernements nationaux décident du cadre migratoire général, la responsabilité d'attraction, de rétention et d'intégration des immigrants est généralement partagée entre les municipalités et l'administration métropolitaine. Les acteurs non gouvernementaux sont également de plus en plus actifs, en particulier pour aider à réduire la division sociale et la discrimination.

La gouvernance collaborative entre les organisations de la société civile et l'administration locale s'est révélée efficace, pour l'intégration des immigrants, dans différentes métropoles. À Vancouver, par exemple, le *Comité consultatif multiculturel* a servi de pont entre la société civile et les pouvoirs municipaux, en donnant des moyens à la communauté[123]. À Stuttgart, les administrations municipales et les services communautaires ont collaboré dans le cadre du *Pacte de la ville pour l'intégration*, dont le cœur est l'égalité des chances et le rôle de la diversité culturelle en tant qu'atout pour la communauté et l'économie. Depuis 2000, l'Autorité du Grand Londres (*Greater London Authority*, GLA) favorise la politique d'égalité pour lutter contre l'exclusion culturelle, sociale et économique qui touche les immigrants, les minorités et les femmes vivant à Londres[124]. Preuve en est que de nombreuses villes sont en train d'élaborer des politiques proactives pour faciliter l'intégration des immigrants[125].

En réponse à la crise humanitaire frappant les réfugiés et les migrants en provenance de Syrie et d'autres régions en conflit, un réseau de villes métropolitaines s'est mobilisé en Europe – par exemple, Barcelone, Madrid, Paris et bien d'autres – pour devenir « villes de refuge[126]». En ce qui concerne les migrants internes, la ville de Chengdu (Chine) a adopté une politique d'avant-garde pour l'intégration des migrants en collectant leurs demandes, y compris pour l'allocation des ressources publiques. D'autres villes chinoises ont également suivi cet exemple.

2.6 LA PLANIFICATION STRATÉGIQUE : UN OUTIL DE GOUVERNANCE POUR UNE GESTION MÉTROPOLITAINE INTÉGRÉE ET PARTICIPATIVE

La planification urbaine stratégique peut favoriser des réformes et un changement culturel dans la gouvernance métropolitaine afin de promouvoir un développement plus intégré qui combine politiques urbaines et stratégies de développement et de gestion économiques. Les plans stratégiques sont devenus d'importants outils

pour de nombreuses grandes métropoles dont l'intention est de fournir un cadre à long terme à la gestion de leur croissance.

La planification stratégique reconnaît que les problèmes de logement, de transport et de développement durable ne peuvent pas être traités au cours d'un seul mandat politique ou d'un seul cycle d'investissement de quatre à six ans. Elle propose d'aborder le développement de la région métropolitaine dans son ensemble, comme un système, plutôt que comme la somme de plusieurs municipalités séparées. Il s'agit d'un processus stratégique qui permet aux villes de construire une vision et un cadre global rendant possible l'intégration d'une multitude d'initiatives et d'actions se renforçant mutuellement[127].

Afin de renforcer la gouvernance métropolitaine, la mise en œuvre de la planification stratégique nécessite du dialogue et la participation de nombreux acteurs (société civile, secteur privé, etc.) afin de définir les priorités qui doivent être soumises aux principaux responsables de la prise de décisions. Ce processus doit permettre également d'associer et de renforcer la collaboration avec les différents territoires et acteurs qui font partie de l'aire métropolitaine. La planification stratégique doit créer une dynamique à moyen et long terme pour dépasser les limites temporelles des mandats politiques et contribuer à synchroniser les activités entre les gouvernements locaux, et entre eux et le secteur privé, la société civile et les grandes institutions régionales[128].

Plusieurs métropoles ont entrepris de mettre en œuvre une planification stratégique, que ce soient des métropoles à hauts revenus et très développées, des mégalopoles ou encore des régions métropolitaines de taille moyenne cherchant à surmonter des contraintes locales (cf. tableau 2.3).

Une approche plus stratégique de la planification doit nécessairement dépasser les approches sectorielles, fragmentées, et prendre en considération les tensions systémiques qui existent entre les politiques d'inclusion sociale, la durabilité

Table 2.2 **Autres exemples d'approches stratégiques de la planification à l'échelle métropolitaine.** Source : Clark et Moonen.

Ville	Plan stratégique	Dernière actualisation	Terme fixé	Domaines d'intervention
Auckland	Auckland Plan	2010	2040	Transports, logement, qualité de vie, jeunesse.
Barcelone	Barcelona Visión 2020	2010	2020	Entrepreneuriat, recherche, transports.
Dar es Salaam	Master Plan	En cours d'approbation	2032	Structure spatiale, transports, densité[129].
Lima	PLAM 2035 : Plan métropolitain d'aménagement urbain de Lima et Callao	2015	2035	Planification budgétaire, structuration des projets, outils juridiques, autorité unique des transports.
Londres	London Plan	2015	2031	Régénération urbaine, centre-ville, transports.
Melbourne	Plan Melbourne	2014	2050	Emploi et investissements, choix d'habitat, gouvernance, eau, qualité de vie, transports.
Nairobi	Plan directeur de développement urbain intégré de Nairobi (NIUPLAN)	2014	2030	Décentralisation du centre d'affaires, développement ferroviaire, réseau de distribution de l'eau, système de drainage des eaux pluviales.
New York	4e Plan régional	1996 (2017)	2040	Parcs, zones côtières, espaces ouverts, projets concernant les transports.
Paris/ Ile-de-France	Schéma directeur régional d'Ile-de-France	2013	2030	Aménagement, densités, développement économique, habitat, environnement, mobilité/transport, énergies, équipements, services urbains, risques naturels et technologiques, patrimoine.
Rio de Janeiro	Plan de développement stratégique de la région métropolitaine urbaine intégrée	2015	2030	Assainissement universel, transports : intégration et carte électronique, système d'information entre administrations pour la prévention des catastrophes naturelles, accès haut débit, incitations fiscales.
Riyad	Stratégie de développement métropolitain pour la région de Riyad (MEDSTAR)	2003	2023	Réseau routier, plan de gestion du trafic, centre d'affaires Roi-Abdullah, banlieues, nouveaux centres intégrés.
Séoul	Séoul 2030	2009	2030	Participation citoyenne, égalité des chances, emploi, culture, développement durable.
Shanghai	Shanghai 2040	À confirmer	2040	Développement humain, vert et basé sur l'innovation.
Tokyo	Construire l'avenir : la vision à long terme pour Tokyo	2014	2020	Vieillissement de la société, résilience face aux catastrophes, zones économiques.

environnementale et les besoins de la croissance. Les leaders doivent être capables de soutenir une approche holistique, inclusive et partagée par tous, pour développer une gouvernance urbaine forte, basée sur une coordination institutionnelle effective et de larges coalitions pour assurer la continuité de la mise en œuvre des plans. Le plan à long terme doit être flexible pour répondre aux changements économiques et sociaux, complété par des plans spécifiques à court terme. Quand ces éléments sont en place, il est possible d'assumer des tâches encore plus complexes, telles que : la lutte contre l'exclusion de l'accès à l'emploi, à la prospérité et aux équipements sociaux dans certains quartiers périphériques ou groupes de population ; mieux intégrer la politique foncière et la fourniture d'infrastructures ; promouvoir la mixité fonctionnelle dans les quartiers ; préserver le patrimoine culturel et l'identité ; améliorer l'efficacité énergétique ou renforcer la compacité et le polycentrisme au sein de la métropole[130].

Cependant, de nombreux plans stratégiques n'aboutissent pas par défaillances dans leur formulation ou dans leur application. Souvent, la définition des priorités de développement de la métropole suscite des controverses difficiles à résoudre. Il y a aussi le risque que des intérêts particuliers, que ce soit au sein du gouvernement ou parmi des groupes d'investisseurs, qui ont une influence décisive mettant en danger la participation citoyenne. En fait, certaines autorités publiques ont tendance à donner la priorité aux objectifs de développement économique afin de positionner leurs régions métropolitaines sur la scène mondiale, en laissant de côté les dimensions sociales et environnementales. De même, la participation des citoyens à l'élaboration, à la gestion et au suivi des stratégies urbaines, peut souvent se limiter à un rôle strictement consultatif (enquêtes publiques, participation à des ateliers, des forums ou des référendums), alors que le processus de prise de décision reste sous contrôle des autorités politiques et administratives directes[134].

De nombreuses villes, de Singapour à Londres, en passant par Mumbai, Le Caire[135], Alger[136] ou Bruxelles[137], ont engagé des groupes d'experts externes pour développer des exercices de planification stratégique, dans le but de soutenir leurs économies métropolitaines et de promouvoir de nouvelles alliances avec le milieu des affaires pour faire face à la concurrence mondiale[138]. Certaines de ces stratégies ont cependant soulevé des critiques émanant de la société civile et de divers autres acteurs en raison de la consultation limitée qui leur avait été accordée.

Pourtant, la planification stratégique est un processus qui peut impliquer les gouvernements, les institutions, les entreprises, les organismes communautaires et les citoyens autour d'un projet commun qui vise à faciliter le gouvernement de la région métropolitaine, pour faire face à la complexité institutionnelle et les déséquilibres sociaux qui les caractérisent.

Toutefois, la planification stratégique peut contribuer à améliorer la gouvernance et les mécanismes sociaux et légaux qui définissent les politiques urbaines dans les aires métropolitaines et assurent leur mise en œuvre. Les outils disponibles pour la planification stratégiques sont divers : la simplification des cadres légaux et normatifs pour les rendre plus efficaces et faciliter la collaboration entre l'État et les gouvernements locaux, des visions stratégiques déclinées en plans d'action concrets ; la coopération et la cohérence entre agences et entre différents niveaux de gouvernance ; des outils pour favoriser le partage de connaissances afin de guider et « d'inspirer », au lieu de prescrire et de limiter le potentiel de l'urbanisme stratégique pour contribuer à la croissance[139]. La planification stratégique offre une opportunité politique pouvant contribuer à débloquer le potentiel des gouvernements locaux actifs et inclusifs.

ENCADRÉ 2.12 DEUX EXPÉRIENCES DE PLANIFICATION STRATÉGIQUE

Stratégie de Johannesbourg pour 2040

La ville de Johannesbourg a lancé en 1999 une stratégie visant à renforcer les institutions locales, repenser la gouvernance et créer une ville capable de répondre aux besoins de ses citoyens et d'autres acteurs. La *Stratégie Joburg 2040 – Growth and Development Strategy* (GDS) a été développée en 2011. La nouvelle direction politique s'y est appuyée pour donner un nouvel élan au processus stratégique. Le plan Joburg 2040 est en même temps un document d'intention qui définit la vision à long terme pour la ville et un document de planification qu'intègre un ensemble de choix stratégiques pour guider le processus de développement de la ville. Ce document définit également les conditions pour répondre de manière intégrée aux défis de la ville à différents niveaux et échelles, et résume brièvement les résultats et les produits attendus grâce à une croissance intelligente et inclusive pour 2040[131].

Démocratie locale et planification à São Paulo, Brésil

La ville de São Paulo a approuvé en juin et promulgué en juillet 2014 un nouveau plan directeur qui établit un ensemble de lignes directrices pour le développement de la ville au cours des seize prochaines années[132]. Pour soutenir la participation citoyenne, le Département municipal de développement urbain (SMDU), a lancé une plateforme numérique, *Gestão Urbana* (Gestion urbaine), et réalisé de nombreuses audiences publiques, des réunions et des ateliers. Cette plateforme facilite l'accès aux données et a fourni des outils participatifs innovants tels que les formulaires en ligne pour faire des propositions, des plans digitalisés et un projet de loi de citoyenneté collaborative pour que les personnes puissent faire des commentaires et des suggestions. Ce processus de consultation a été défini d'un commun accord entre la société civile et le Conseil de la politique urbaine municipale (CMPU). À la fin du processus, un total de 114 audiences publiques avaient été organisées avec 25 692 participants. En outre, au cours des ateliers et des réunions, un total de 5 684 propositions ont été collectées et 4 463 autres suggestions ont été reçues à l'aide d'outils numériques[133].

3. LE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE DANS LES AIRES MÉTROPOLITAINES

Les aires métropolitaines concentrent une part importante de la richesse mondiale[140]. Le PIB de certaines métropoles est parfois supérieur à celui de certains États-nations. Par exemple, Tokyo, New York, Los Angeles, Séoul, Londres et Paris comptent parmi les trente plus grandes économies du monde[141]. Les aires métropolitaines ont un rôle décisif en tant que moteurs de la croissance économique et de l'innovation au niveau national. Elles ont un impact direct sur la productivité des économies nationales et influencent leurs relations avec les marchés internationaux ; elles peuvent faire bénéficier les villes de leurs pays de leurs connections privilégiées ainsi que de leurs secteurs économiques de pointe. Les métropoles sont en même temps de plus en plus impliquées dans la concurrence mondiale pour attirer les entreprises, les investisseurs, les grands projets et événements prestigieux internationaux. Ces tendances exercent sur la ville et sur ses habitants des pressions accrues. Le succès de ces stratégies crée également des « externalités négatives », avec des conséquences sur l'espace urbain et sur la société (exclusion, gentrification), ainsi que sur son environnement[142].

Cette section souligne certains des principaux enjeux économiques des agglomérations métropolitaines et la nécessité de disposer de stratégies de développement pour aborder les externalités positives et négatives. Elle montre aussi, dans une perspective plus critique, les conséquences de la concurrence croissante entre les villes, encouragée par la mondialisation, et analyse ensuite les défis et les opportunités auxquels les villes sont confrontées pour associer des stratégies « d'attractivité » avec des exigences d'inclusion et de durabilité. Cette section cherche à savoir si ce concept « d'attractivité » pourrait se concilier avec la demande d'une métropole économiquement prospère et l'exigence d'une ville juste, capable de réduire l'exclusion sociale, protéger l'environnement et favoriser la cohésion territoriale. La dimension environnementale sera traitée dans la section 4 de ce chapitre.

3.1 ÉCONOMIES MÉTROPOLITAINES, AGGLOMÉRATION ET EXTERNALITÉS POSITIVES

L'expansion des métropoles est, dans une certaine mesure, l'expression spatiale au niveau national des processus de globalisation[143]. Le développement économique est devenu plus complexe grâce à l'intégration de l'économie mondiale, à la dérégulation, à la mobilité accrue de la population et aux transformations technologiques. Les emplois, les travailleurs et le capital sont devenus très mobiles et de plus en plus concentrés dans les aires métropolitaines. Depuis la conférence Habitat II en 1996, l'investissement international a plus que triplé, passant de 350 milliards de dollars à plus d'un billion de dollars, et l'afflux de capitaux vers les pays en développement est passé d'un tiers à plus de la moitié de ce montant[144]. Les activités dans de nombreux secteurs économiques sont devenues de plus en plus mondialisées : les services financiers et professionnels, mais également les « industries créatives », les secteurs qui travaillent sur les technologies propres, l'éducation supérieure, l'ingénierie et l'architecture[145].

Le développement économique est devenu plus complexe grâce à l'intégration de l'économie mondiale, à la dérégulation, à la mobilité accrue de la population et aux transformations technologiques

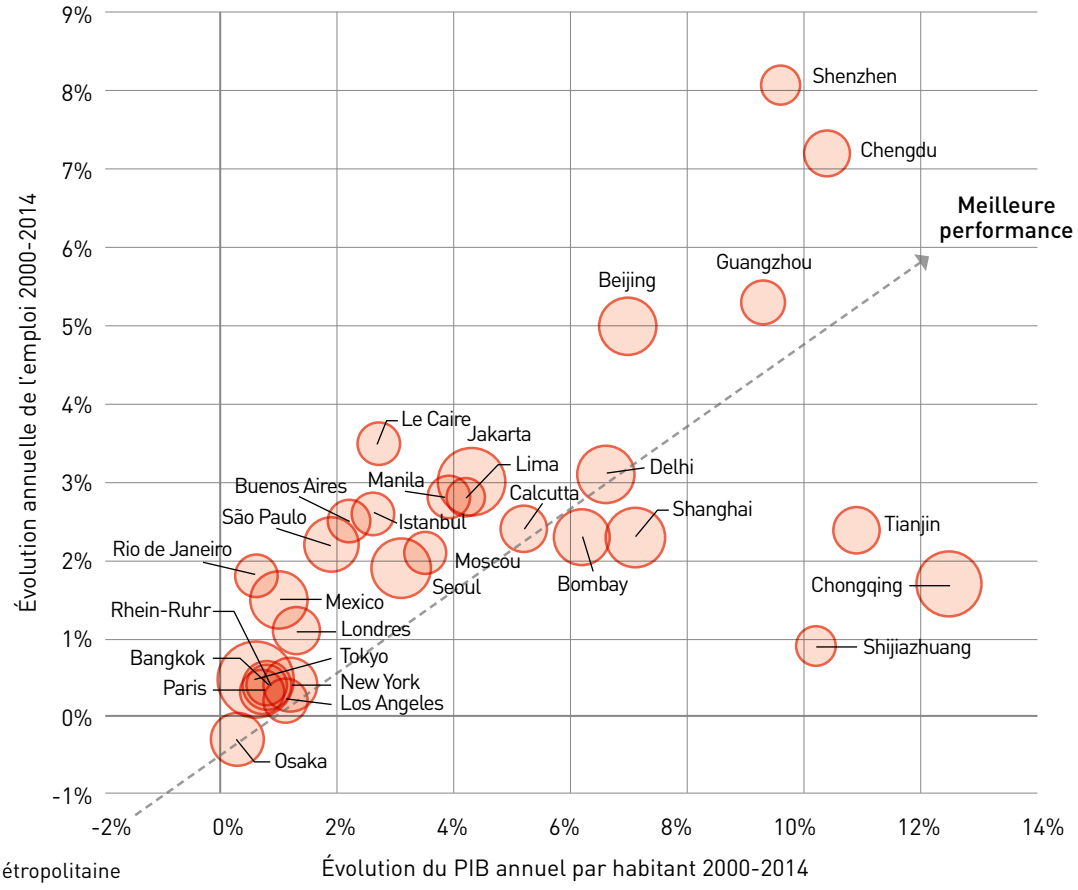
Les liens étroits entre la croissance métropolitaine et la mondialisation ont donné naissance à toute une littérature qui tente d'analyser ces phénomènes. Certains travaux soulignent le contraste entre des grandes villes de plus en plus interconnectées au niveau mondial, mais dont le développement semble de plus en plus déconnecté de leurs propres territoires[146].

En même temps, les grandes métropoles sont reconnues comme des « moteurs de croissance » car elles contribuent de manière substantielle à leurs économies nationales. En continuité avec les tendances observées au cours des années précédentes, en 2014 environ 60 % des régions métropolitaines ont connu des taux de création d'emplois plus élevés que leurs économies nationales[147]. Les régions métropolitaines de l'Asie-Pacifique et de l'Amérique – du Nord et du Sud – sont devenues les principaux moteurs de la croissance nationale, mais des tendances semblables sont observées dans la plupart des régions du monde. L'évolution de ces dernières décennies montre que lorsque l'urbanisation a été planifiée et soutenue, plutôt que résisté, elle a largement contribué à la transformation économique de nombreux pays. Les BRICS (Brésil, Russie, Inde, Chine et Afrique du Sud) sont tous des exemples où la concentration de la population dans les grandes villes a contribué à améliorer la prospérité et le niveau de vie, malgré la persistance des déséquilibres et des inégalités.

Le graphique 3.1 met en évidence la diversité du rythme de croissance économique et de l'emploi dans certaines des principales régions métropolitaines de la planète depuis 2000. Il met en évidence le développement exceptionnellement rapide de nombreuses régions métropolitaines chinoises, y compris les villes secondaires telles que Shenzhen, Chengdu et Chongqing, ainsi que de nombreuses autres villes situées en Inde et en Asie du Sud-Est. En revanche, de nombreuses zones métropolitaines à revenu élevé, comme Osaka, Paris et Los Angeles, ont expérimenté une faible croissance. Cependant, les variations de performance et les résultats (internes et entre les nations et les régions) mettent en évidence le

Graphique 3.1 **PIB annuel par habitant et croissance de l'emploi des 30 aires métropolitaines les plus peuplées, 2000 - 2014**

Source : Brookings Institution et Oxford Economics.



rôle important des ressources et des approches économiques locales dans l'économie mondiale.

Les régions métropolitaines fournissent, *prima facie*, de nombreux avantages pour le développement national. En termes de redistribution, leur rendement fiscal plus élevé, qui résulte de la concentration d'activités ayant une valeur ajoutée élevée (par exemple, la finance, le commerce, les nouvelles technologies, etc.), peut aider à compenser d'éventuels déséquilibres budgétaires dans d'autres régions en retard. L'ampleur des activités métropolitaines stimule l'expansion des chaînes productives sur l'ensemble de la région et du territoire national. La présence d'entreprises et d'acteurs économiques internationaux facilite l'échange de connaissances direct et indirect avec les entreprises locales et crée de nouvelles possibilités d'investissement. Les métropoles ont tendance à accueillir la plupart des grandes plateformes logistiques et de transport qui fournissent les infrastructures pour l'industrie, la communication, le commerce ou le tourisme pour plusieurs régions ou pour le pays. Les aires métropolitaines, leurs services et industries, offrent des possibilités d'emploi et de formation qui tirent vers le haut la qualification de la main-d'œuvre et dont l'expertise peut ensuite bénéficier aux villes intermédiaires et au reste des territoires. Finalement, pour les villes dites « globales », qui deviennent souvent des centres culturels et financiers de notoriété mondiale, l'offre sociale et culturelle contribue à renforcer leur notoriété, voire la « marque » de leur pays (par exemple : New York, Londres, Paris, Tokyo, Shanghai, Sydney et Toronto)[148].

Les types d'activités économiques dans les aires métropolitaines tendent à changer au cours des différents cycles économiques. À côté des centres traditionnels des métropoles qui continuent à attirer une grande partie de l'investissement, au cours de différents cycles de nouveaux pôles de développement émergent dans plusieurs zones : à proximité des aéroports, des gares, des hôpitaux, des campus universitaires, des parcs scientifiques, des centres de conférences et de nombreux autres sites à coût réduit et à rendement élevé[153]. Par conséquent, les aires métropolitaines sont devenues économiquement plus interdépendantes et les solutions politiques qui englobent l'aire métropolitaine, plus déterminantes.

Mais parce qu'elles ont tendance à concentrer des fonctions économiques et productives de haut niveau, **un schéma de gagnants et de perdants tend à émerger en leur sein**. Tandis que le cœur des villes centrales et certains pôles continuent à attirer des activités, d'autres zones de la métropole sont délaissées par les investissements publics ou privés et se voient progressivement « déconnectées » des principaux marchés du travail. De ce fait, l'écart de revenus tend à s'aggraver dans beaucoup de grandes aires métropolitaines[154].

Le choix des jeunes adultes de vivre en ville, cumulé au déclin des secteurs manufacturiers et de la distribution traditionnelle, signifie que la composition industrielle des nouveaux emplois tourne en faveur des industries qui sont déjà situées de manière disproportionnée dans les villes centrales[155]. La polarisation résultante est l'une des principales externalités négatives qui résultent de l'attention croissante que suscitent les régions métropolitaines au niveau international.

ENCADRÉ 3.1 LES EFFETS D'AGGLOMÉRATION [149]

La capacité des entreprises et des ménages dans les métropoles à puiser dans un fonds commun de ressources, à s'adapter aux emplois, et à inciter des contacts réguliers entre les personnes, est maintenant une caractéristique bien établie des « économies d'agglomération[150]». Même si les modèles actuels restent très incomplets pour expliquer l'effet d'agglomération, il est largement admis que celle-ci facilite l'efficacité des plateformes logistiques, le regroupement des activités de pointe, la diversité et la créativité entrepreneuriale. Les effets d'agglomération ont été largement mesurés dans les villes métropolitaines des pays à haut revenu, mais ils sont aussi maintenant observés dans les BRICS et dans les autres pays émergents. Ils sont considérés comme particulièrement importants dans les aires métropolitaines avec une importante proportion d'emplois hautement qualifiés[151]. On constate aussi de plus en plus que les aires métropolitaines situées à proximité les unes des autres tirent des avantages significatifs de cette situation. Les villes insérées dans un réseau ou dans un « système » de villes proches sont capables de « tirer avantage de leur taille » afin d'acquérir des fonctions métropolitaines d'un niveau supérieur telles que des entreprises, des institutions internationales et des activités scientifiques. Il n'y a pourtant pas de loi de simple d'effet d'agglomération ou de masse critique qui garantisse que les aires métropolitaines connaissent un succès économique. Les dés-économies d'agglomération peuvent aussi se produire et se produisent quand l'urbanisation est mal gérée, quand les institutions métropolitaines n'assurent pas de manière cohérente la mise en œuvre de ses politiques, et en particulier quand les infrastructures ne suivent pas la demande croissante[152].

3.2 EXTERNALITÉS NÉGATIVES ET CONSÉQUENCES DE LA COMPÉTITIVITÉ

Les pressions économiques et la recherche de compétitivité dans les marchés nationaux et internationaux génèrent souvent des conséquences visibles (et souvent involontaires) sur les marchés du travail, le développement spatial et les relations sociales. Le processus de financiarisation des économies urbaines a intensifié la recherche de compétitivité, au prix d'inégalités renforcées aussi bien dans les métropoles qu'entre elles[156]. La dérégulation des marchés financiers, le flux croissant d'investissements contrôlés par des investisseurs institutionnels (assurances, fonds de pensions ou fonds spéculatifs) qui investissent sur les biens immobiliers, la privatisation des espaces et des services publics, la titrisation des prêts (hypothécaires) et des obligations municipales, ont considérablement refaçonné les économies métropolitaines, créant de nouveaux défis[157]. Les investissements étrangers dans le rachat de propriétés dans les grandes métropoles ont considérablement augmenté ces dernières années (la somme globale de ces acquisitions est passée de 600 milliards de dollars entre 2013 et 2014 à 1 trillion de dollars entre 2014 et 2015) dans la plupart des régions (Londres, New York, Shanghai, Shenzhen Tokyo, Sidney, etc.)[158]. Depuis la crise financière de 2008, le financement de nombreuses métropoles occidentales s'est éloigné des formes traditionnelles avec une concentration des investissements dans les zones à forte rentabilité et des stratégies de financement public-privé. Cela a entraîné une augmentation du niveau de la dette totale, en particulier dans le secteur de l'immobilier, qui est associée à l'instabilité financière et aux asymétries économiques dans les métropoles[159].

Le processus de financiarisation des économies urbaines a intensifié la recherche de compétitivité, au prix d'inégalités renforcées aussi bien dans les métropoles qu'entre elles

Cet accroissement de la pression en faveur du développement économique et de la compétitivité dans les grandes zones métropolitaines peut entraîner – et provoque souvent – des externalités négatives significatives avec des effets adverses sur la durabilité du développement urbain.

Ces défis se manifestent même dans les zones métropolitaines très mondialisées – comme Londres, New York ou Paris, qui ont augmenté leur productivité avec succès, notamment en attirant des firmes internationales et des travailleurs hautement qualifiés –, mais avec d'importantes conséquences sociales et spatiales. L'un des symptômes communs est un développement économique mono-centrique qui peine à diffuser les investissements à l'ensemble de l'aire métropolitaine et à orienter tous les gens vers les emplois. Les emplois situés dans les zones de périphérie sont souvent dominés par des bas salaires, tandis que les services locaux sont plutôt orientés à servir une population qui a besoin quotidiennement d'une navette pour se rendre au travail. Ces facteurs accentuent la fragmentation spatiale et rendent de plus en plus difficile l'adéquation des personnes avec l'emploi[160]. En conséquence, dans de nombreuses zones métropolitaines des pays développés, on observe une segmentation sociale croissante, avec différentes formes de gentrification d'un côté et des quartiers « ghettos » de l'autre.

En ce qui concerne les économies métropolitaines des pays émergents, les externalités sont de différents types et échelles. Le PIB par habitant croît de 6 % par an en moyenne depuis 2000, contre 1 % dans les économies développées[161]. Cependant ces bonnes performances recouvrent souvent de grands défis tels que le chômage et le sous-emploi, de nombreux migrants mal intégrés, un accroissement de la ségrégation résidentielle et de l'exclusion sociale, qui résultent de l'expansion de l'économie et des quartiers informels.

Dans les zones métropolitaines du monde entier, l'une des principales tendances est l'accroissement des inégalités de revenus par rapport à d'autres régions du pays (y compris dans les pays développés), aggravé par le ralentissement de la création d'emplois[162]. En effet, le pourcentage de création d'emplois dans les économies métropolitaines développées reste bien en-deçà d'1 % par an depuis 2000[163] et, en 2012, 45 % des zones métropolitaines de pays membres de l'OCDE affichaient un taux de chômage supérieur à la moyenne nationale[164]. Ce faisant, le taux moyen de création d'emplois dans les zones métropolitaines des pays en développement est tombé à moins de 3 % par an[165]. La perte d'emplois dans les secteurs traditionnels et l'accentuation des disparités de revenus sont autant de facteurs qui suscitent un changement de paradigme vers des approches plus coordonnées pour soutenir leur développement économique.

3.2.1 Effets socio-spatiaux : l'augmentation de la polarisation sociale[166]

L'un des principaux inconvénients des politiques de développement économique centrées sur la compétitivité est leur impact sur les inégalités sociales et spatiales. Les stratégies avec des objectifs principalement financiers peuvent différer des stratégies urbaines qui doivent tenir compte de la diversité sociale, de la lutte contre l'étalement urbain ou de l'harmonisation dans le développement du logement, les activités économiques et les infrastructures[167]. Les politiques territoriales conçues pour

attirer des investissements dans les régions métropolitaines sont souvent accompagnées de projets de planification et de la régénération « phare » qui peuvent accélérer, directement et indirectement, le processus de gentrification et de marginalisation des communautés les plus vulnérables. Ce problème est souvent aggravé par le manque de ressources financières, la faiblesse des instruments de planification et des politiques publiques pour assurer une approche socialement juste du processus de régénération urbaine. Les déséquilibres dans la capacité et la disponibilité des ressources entre les secteurs public et privé peuvent influencer la sélection des projets par leur rentabilité à court terme plutôt que par la création de valeur à long terme[168].

La multiplication de « mégaprojets » avec des financements privés – immeubles de bureaux, centres commerciaux, complexes sportifs, casinos, etc. – ont tendance à promouvoir une segmentation des réseaux techniques et d'équipements en élargissant les brèches entre quartiers intégrés aux circuits de production globalisés, et d'autres zones laissées pour compte. **On parle alors de *splintering urbanism*[169] (« urbanisme de fracture ») qui ne permet pas d'organiser la ville autour du développement de réseaux cohérents, standardisés et omniprésents** d'eau, d'énergie, de transports et d'infrastructures de communication. Une manifestation encore plus extrême de cette segmentation urbaine est la multiplication des *gated communities* et autres *compounds*, enclaves résidentielles pour des groupes privilégiés dans des métropoles des pays développés et en développement. En relation directe avec les effets de la polarisation induits par l'économie mondialisée, cette privatisation des espaces peut conduire à marginaliser les projets les plus nécessaires au plus grand nombre : transports collectifs, systèmes de santé et d'éducation publics, accès à la culture pour tous.

Ces phénomènes de « polarisation urbaine » intensifient les inégalités entre des zones prospères marquées par un grand nombre d'emplois nécessitant une haute qualification de la main-d'œuvre et d'autres zones où les populations, bien qu'elles soient qualifiées, sont confrontées à l'inadéquation entre lieu de résidence et localisation des emplois, d'où une pauvreté et un chômage accrus : c'est la thèse du « *spatial mismatch*[170]». La cherté du foncier et de l'immobilier dans les zones de forte activité économique oblige les salariés à se loger de plus en plus loin de leur lieu de travail. Elle contraint également les activités économiques qui ont besoin de grands espaces ou les secteurs les moins productifs, comme par exemple les petites et moyennes entreprises, à se délocaliser, fragilisant la survie de certaines activités économiques. Ce phénomène peut également avoir des effets très négatifs sur certains secteurs économiques « fragiles », comme l'économie dite informelle (ex. expulsion des vendeurs de rues dans le périmètre des projets de renouvellement urbain). C'est le cas par exemple à Mumbai où la logique d'informalisation a conduit au démantèlement du secteur textile dans les zones centrales devenues extrêmement chères. Une telle polarisation sociale peut comporter des risques sociaux – marginalisation, violence sociale, dégradation des conditions de vie, étalement urbain, insécurité et vulnérabilité environnementale.

Dans le même temps, les politiques de compétitivité n'aboutissent pas toujours à une attractivité économique accrue. C'est le cas notamment au Caire où l'effet multiplicateur escompté de la transformation de l'environnement bâti pour le tissu productif local n'est pas avéré, les outils d'évaluation pour en rendre compte faisant aujourd'hui défaut. Dans un contexte marqué par l'épuisement du foncier et une dérégulation foncière et immobilière, la politique mise en œuvre à partir de la seconde moitié des années 2000 pour attirer des investisseurs privés locaux et étrangers n'a pas forcement abouti à une économie urbaine plus productive et compétitive[171]. Dans d'autres villes, comme Lagos, Nairobi et Mumbai, la recherche de compétitivité peut se confronter aux problèmes de leadership, au manque de coordination et à l'absence d'infrastructures appropriées. Au regard de ces expériences, certains observateurs soutiennent que les objectifs de compétitivité peuvent entrer en conflit avec les objectifs de développement durable tels que la diversité sociale, le renforcement de la densité, l'accès au logement et des quartiers multifonctionnels[172].

Les aires métropolitaines doivent souvent tenir compte de biais et coopérer afin de les modifier en renforçant la gouvernance métropolitaine intégrée et la collaboration avec leurs hinterlands

3.2.2 Les externalités au niveau national

Dans les pays où les zones métropolitaines se sont élargies, les analystes ont souvent observé un certain nombre de coûts ou d'externalités qui ont un impact au niveau national et qui peuvent contrebalancer les externalités positives analysées au début de cette section. Les zones métropolitaines attrayantes et qui rencontrent le succès peuvent absorber les forces de travail qualifiées d'autres régions, renforçant ainsi les disparités au sein d'un pays. Améliorer les liaisons de transport des zones métropolitaines semble canaliser la demande vers ces dernières, aux dépens d'autres zones. En outre les gouvernements métropolitains disposent de plus de ressources et bénéficient d'avantages pour attirer des investissements, y compris des États.

La politique monétaire et réglementaire des gouvernements centraux peut aussi, parfois involontairement, privilégier les nécessités des zones métropolitaines, aux dépens du reste du pays[173]. Dans certains cas, les politiques gouvernementales et les lois sont adaptées pour faire face à l'urbanisation rapide des zones

métropolitaines, réduisant l'allocation des ressources publiques à d'autres régions et aux zones rurales. Enfin, les aires métropolitaines produisent en général une plus grande proportion de revenus fiscaux nationaux et sont des contributeurs nets au budget national, mais la redistribution fiscale n'est pas nécessairement suffisante pour répondre aux besoins sociaux croissants d'autres régions. Ce débat est particulièrement important dans des villes comme Londres, Moscou, São Paulo, Séoul, Tokyo ou Varsovie[174].

Toutefois, la mesure dans laquelle ces externalités négatives sont réelles ou ressenties reste sujette à débat. Il apparaît clairement que les aires métropolitaines doivent souvent tenir compte de biais et coopérer afin de les modifier en renforçant la gouvernance métropolitaine intégrée et la collaboration avec leurs hinterlands, en soutenant un développement urbain plus équilibré au sein du pays.

ENCADRÉ 3.2 LA VISION DU FORUM ÉCONOMIQUE MONDIAL : LEÇONS SUR LA COMPÉTITIVITÉ URBAINE[178]

Sur la base d'études de cas dans 33 villes de toutes les régions et niveaux de développement, un rapport de 2014 du Forum économique mondial propose des leçons générales sur la compétitivité urbaine, divisées en quatre sections principales :

- **Institutions :** La gouvernance des villes exige un leadership et une vision sur le long terme. Elle exige des gouvernements locaux avec des pouvoirs adaptés et bien coordonnés.
- **Politiques nationales et locales :** Les villes ont besoin de politiques macro-économiques solides et équilibrées, l'ouverture au commerce et à l'investissement étranger direct, des marchés du travail flexibles, une fiscalité efficace, une réglementation économique transparente et des outils pour protéger les plus vulnérables. Selon le rapport, les villes doivent aussi développer leurs propres politiques en ce qui concerne l'investissement étranger, le commerce, le tourisme, l'attractivité, etc.
- **Connectivité dure :** Les villes doivent trouver un bon équilibre entre la « sous-planification » et la « sur-planification ». Les villes dans les pays développés et en développement doivent remédier aux manques de connectivité dure (infrastructures) et faire des choix d'infrastructures intelligents pour favoriser la densité urbaine et l'efficacité.
- **Connectivité douce :** Les villes doivent promouvoir leur capital social, investir dans l'éducation, dans les infrastructures numériques, dans les installations culturelles et de loisirs, et travailler pour améliorer la qualité globale de la vie urbaine.

3.3 STRATÉGIES URBAINES MISES EN PLACE POUR LE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE DES MÉTROPOLES

Afin de tenir compte de l'effet des externalités au sein et à l'extérieur des métropoles, les gouvernements locaux et métropolitains doivent adopter une approche intégrée et compréhensive avec des stratégies économiques qui puissent contribuer à créer des emplois et soutenir l'investissement du secteur privé tout en garantissant la durabilité et l'amélioration de la qualité de vie de toute les habitants. La plupart des régions métropolitaines sont confrontées à des défis similaires lorsqu'elles conçoivent leurs stratégies de développement économique, y compris : la nécessité d'avoir des systèmes, des règles et des pratiques plus homogènes, une plus grande capacité à attirer les entrepreneurs et les investisseurs, des mécanismes d'aménagement du territoire recouvrant toute l'aire métropolitaine fonctionnelle, des systèmes de transport pour améliorer la qualité de vie, des ressources pour investir dans les infrastructures essentielles, la réduction de la concurrence et la duplication des services publics entre les municipalités et les districts voisins, le développement des emplois qualifiés pour soutenir les entreprises et un appui approprié des autres niveaux de gouvernement. **Celles-ci ne sont pas des activités de prestation de services conventionnelles** ; elles impliquent une intervention stratégique pour soutenir les institutions gouvernementales et non gouvernementales et le marché du travail au sens large ; **cela exige souvent de nouveaux arrangements et innovations au niveau de l'organisation de l'ensemble de la région métropolitaine**.

Les stratégies métropolitaines de développement économique ne se limitent pas à améliorer la productivité, réaliser des projets d'infrastructure « dure » ou chercher à attirer et retenir une main-d'œuvre hautement qualifiée[175]. Elles nécessitent également d'adopter des approches pour favoriser l'investissement des entreprises, corriger les dysfonctionnements du marché (par exemple, la formation de la main-d'œuvre, l'accès au financement), rendre plus efficaces et différenciées leurs relations avec les entreprises et développer la capacité de favoriser l'entrepreneuriat[176]. Ceci explique partiellement pourquoi, par exemple, les aires métropolitaines de San Francisco et Los Angeles ont divergé radicalement dans leurs performances économiques depuis 1970, entraînant une

Tableau 3.1 **Développement économique métropolitain et développement économique local**

	Développement économique local	Développement économique métropolitain
Compétences	Approche par secteur unique.	Une approche intégrée de l'éducation, du logement, de la santé publique, du cadre économique.
Actifs	Entreprises et institutions locales compartimentées.	Reconnaissance et promotion de tous les actifs dans toutes les municipalités ; mobilité interne et externe.
Complémentarités	Faible collaboration interne dans l'aire métropolitaine (risque de concurrence à somme nulle).	Renforce la coopération dans les aires métropolitaines et les complémentarités avec les économies nationales et les acteurs internationaux.
Secteurs cibles	Approche locale. Possibilité d'impacts imprévus sur d'autres municipalités (*spillover*).	Un ensemble diversifié de secteurs qui couvrent de manière cohérente l'aire métropolitaine.

différence de 30 % dans le revenu par habitant aujourd'hui[177].

Les leaders des aires métropolitaines – y compris du Canada, d'Afrique du Sud et du Royaume-Uni, parmi beaucoup d'autres pays[179] – sont souvent témoins des limites des approches précédentes. Malgré les contraintes financières et institutionnelles, ils sont de plus en plus conscients que **le développement économique suppose des partenariats, et ne peut pas être imposé d'en haut**. Le cadre temporel dans lequel les résultats du développement économique apparaissent sont plus proches des cycles économiques (12–15 ans) que des cycles électoraux (3-6 ans)[180]. Par conséquent, **le développement économique est plus efficacement orchestré comme un partenariat avec les efforts combinés des autorités locales, des chambres de commerce, des agences de développement, des fournisseurs d'infrastructures et de services publics, des institutions financières et des autres niveaux de gouvernement, ainsi que de la société civile.** Sans cette alliance, il y a des risques évidents que les projets orientés pour stimuler la croissance ne favoriseront pas nécessairement l'intégration sociale, sauf si elle est explicitement traitée (en incluant, par exemple, les logements sociaux et la création d'emplois décents dans de tels programmes). En même temps, les initiatives qui favorisent le développement social ne mèneront pas nécessairement à la croissance économique, sauf si elles tiennent compte des obstacles à la croissance. Le tableau 3.1 présente un schéma simplifié de la perspective conjointe de développement économique.

Toutes les aires métropolitaines n'ont pas les mêmes priorités de développement économique. Pour les aires métropolitaines « mûres » et hautement performantes, l'accent est souvent mis sur la conservation de la compétitivité et le soutien aux innovations et aux nouvelles technologies. Pour ceux qui se désindustrialisent ou cherchent à moderniser leur économie, une attention particulière est souvent accordée à de nouvelles niches de marché et à l'investissement dans le développement des infrastructures et des ressources humaines (voir encadré 3.3). Pour beaucoup d'aires métropolitaines, la priorité est cependant de promouvoir le travail en réseau entre différents acteurs et de soutenir les relations et les opportunités pour les PME.

Les politiques de développement économique métropolitain sont plus difficiles à mettre en œuvre dans de nombreux pays en développement en raison de conditions générales, à savoir la faiblesse des cadres juridiques, des industries locales peu compétitives et des ressources limitées. Certaines expériences (ex. à Curitiba, Durban et Shanghai) suggèrent que des politiques bien ciblées, qui développent les capacités locales et soutiennent les petites et moyennes entreprises orientées vers des secteurs émergents, donnent de meilleurs résultats que des approches nationales imposées d'en haut. Dans ces contextes, le transfert de technologie, les performances des entreprises, les réseaux locaux, la formation et l'apprentissage interactif entre les institutions et les industries sont des priorités[181].

Les stratégies métropolitaines traversent souvent plusieurs phases. De nombreuses régions se concentrent dans la première phase d'une stratégie économique sur le long terme à l'obtention de résultats rapides et visibles afin de créer un élan supplémentaire pour le changement. Les « gains rapides » dans les cinq premières années en termes d'investissements, d'infrastructures et de développement institutionnel, sont souvent

considérés comme un catalyseur nécessaire pour avancer vers une deuxième et une troisième phases plus stratégiques et des alliances plus larges. Les projets pilotes servent à favoriser des regroupements d'activités et tester de nouvelles technologies sur une période de douze à vingt-quatre mois, comme l'ont montré des villes comme Hyderabad et Chennai dans le domaine de la fabrication électronique, et Brisbane avec les services professionnels[182].

Mais toutes les stratégies économiques n'ont pas toujours abouti, tandis que certaines ont obtenu d'importants succès. Parmi les stratégies développées par les aires métropolitaines, nous mentionnerons les suivantes : l'internationalisation, l'aménagement de l'espace urbain, le partage des connaissances, le travail en réseau et le soutien aux PME. Cette section traitera aussi de la place de l'économie sociale et collaborative ainsi que du rôle du secteur informel dans les villes métropolitaines des pays en développement.

Soutien à l'internationalisation

Le renforcement de leur insertion dans les marchés mondiaux est souvent au centre des stratégies métropolitaines. L'élargissement et le perfectionnement des innovations permettent de stimuler la productivité métropolitaine et de multiplier les emplois, comme cela a été observé à San Diego et à Copenhague – où les entreprises qui opèrent sur les marchés internationaux et reçoivent des investissements étrangers sont significativement plus susceptibles d'innover que les entreprises orientées vers les marchés nationaux[183].

Aux États-Unis, des « plans d'export métropolitains » sont proposés comme un moyen de stimuler l'impact des exportations sur l'économie nationale (voir encadré 3.3). L'idée à l'origine de cet instrument est que les entreprises locales dans les grandes villes bénéficient de certains avantages pour travailler à l'export. Le soutien aux activités d'exportation des métropoles est perçu comme une manière de compléter, depuis les territoires, les politiques macroéconomiques pour renforcer les exportations, généralement assurées par le biais des accords commerciaux, de crédits aux exportations et de gestion des taux de change[184]. L'appui de manière coordonnée aux PME pour favoriser l'innovation et leurs relations avec les marchés internationaux fait également partie des stratégies économiques métropolitaines.

Une stratégie internationale pour favoriser le commerce et l'investissement offre, par conséquent, un chemin vers plus d'attractivité sur le long terme, plutôt que des politiques à court terme de stimulation de l'emploi. Des recherches sur des villes américaines telles que Portland et San Antonio suggèrent que les résultats sont plus tangibles lorsque les efforts engagés pour s'insérer dans les marchés mondiaux durent au-delà d'un cycle politique et deviennent une priorité pour les administrations et les autorités successives de l'aire métropolitaine[185].

Aménagement de l'espace urbain pour soutenir l'évolution de l'économie métropolitaine

Le réaménagement des zones urbaines et la création de clusters ou pôles de compétitivité permettent aux métropoles de stimuler les exportations et d'attirer les investissements. Beaucoup de villes cherchent à mieux aménager les clusters ou l'emplacement des différents acteurs économiques et, si besoin, à déplacer le centre de gravité économique des centres traditionnels vers de nouveaux quartiers d'affaires, ou vers de nouveaux centres, véritables portes d'entrées (*gateway cities*) situés à proximité des aéroports et des ports. Par ailleurs, plusieurs tendances semblent guider l'emplacement et la forme des agglomérations : la région du Randstad aux Pays-Bas, qui inclut Amsterdam, Rotterdam, La Haye et Utrecht, est un exemple classique d'un cluster polycentrique structurellement différent de ceux de Paris ou de Londres, dont les activités et les fonctions ont été historiquement plus concentrées[188]. C'est un débat récurrent dans les régions métropolitaines

ENCADRÉ 3.3 L'INITIATIVE DES VILLES MONDIALES

Aux États-Unis, l'impact de la crise financière a favorisé de nouvelles approches pour résoudre les problèmes urbains sans se reposer sur le gouvernement fédéral. Cette « révolution métropolitaine » a amené les administrations locales, la société civile, les responsables économiques et les planificateurs urbains à travailler ensemble pour trouver de nouvelles alternatives pour la création d'emplois et la croissance économique sur le long terme[186]. Certaines villes ont opté pour l'élargissement des systèmes de transports publics, d'autres pour l'amélioration de la chaîne logistique dans l'industrie de pointe et d'autres encore pour faciliter l'intégration des immigrants. Plus de 25 aires métropolitaines ont aussi commencé à développer des plans de commerce et d'investissement dans le cadre de « l'Initiative des villes mondiales » (*Global Cities Initiative*) associant les secteurs public et privé[187]. L'objectif affiché est de modifier les pratiques économiques pour donner la priorité à l'insertion internationale et à la création d'emplois hautement qualifiés. Selon les analystes, c'est une stratégie à long terme qui nécessite des conditions importantes, à savoir une main-d'œuvre qualifiée et des infrastructures de transport performantes, mais pour le moment les solutions ont été insuffisantes et rares.

comme Sydney (Australie), Séoul (Corée du Sud) et dans d'autres villes asiatiques, mais aussi à Birmingham (Royaume-Uni)[189].

Pour les aires métropolitaines à la croissance rapide, en particulier dans les pays en développement, ce processus implique souvent une expansion à grande échelle des systèmes de métro, des corridors de transport, avec la création de nouveaux centres-villes ou de « quartiers d'affaires » dans le cadre d'une approche polycentrique. Dans les aires métropolitaines plus développées, on observe au cours de la décennie passée des stratégies de regroupement des PME scientifiques et technologiques autour des grandes universités, par exemple à Boston, Hambourg et Manchester.

Une masse critique d'infrastructures et d'équipements, bien séquencés dans le temps, est souvent essentielle afin d'encourager les personnes et les entreprises à se déplacer vers de nouveaux centres métropolitains. Des solutions de planification intégrée qui combinent une offre éducative, culturelle et des infrastructures sont généralement nécessaires pour faire fonctionner ce rééquilibrage[190].

De nombreuses aires métropolitaines ont utilisé les zones de renouvellement urbain comme un moyen d'expérimenter une planification plus collaborative. Le quartier Cheonggyecheon de Séoul, qui a été redéveloppé pour soutenir la transition de la ville vers des industries créatives et des services, est un exemple notable. Un comité citoyen composé du grand public et d'experts a permis une approche croisée entre différents secteurs (le développement économique, la gestion des routes, l'ingénierie civile, la planification et la qualité de vie). Cette démarche a été soutenue et coordonnée par le maire adjoint du Gouvernement métropolitain de Séoul. Il faut cependant mentionner qu'en absence de collaboration les programmes de régénération peuvent déclencher des dynamiques d'exclusion, en raison de l'augmentation des prix du logement et de la réduction de l'accès à l'espace public[191].

Partage des connaissances et plateformes de travail en réseau

De nombreuses aires métropolitaines cherchent à améliorer la coopération entre les entreprises en fournissant des forums de dialogue et une mutualisation entre des secteurs auparavant compartimentés. Par exemple, un « forum de croissance » qui fonctionne comme une plateforme incluant l'administration locale, les entreprises et les instituts de recherche afin de promouvoir l'innovation et le développement des entreprises. L'implication de plusieurs partenaires peut aboutir à des plans à long terme pour le développement métropolitain et contribuer à identifier des projets prioritaires pour mobiliser des investissements des institutions nationales ou supranationales[192]. Les organisations de planification métropolitaine (MPO) aux États-Unis sont un exemple de ce type de collaboration. Seattle a développé un partenariat pour la prospérité (*Prosperity Partnership*), qui associe des membres de la société civile, du monde des affaires et de la communauté afin de définir la vision économique régionale et, en fonction des objectifs de développement et d'emploi, fixer les priorités de l'investissement public pour l'éducation et l'infrastructure[193].

Pour améliorer la qualité de l'offre professionnelle dans les régions métropolitaines, il est indispensable de revoir la collaboration entre l'éducation et la formation professionnelle. Les performances de l'éducation et de l'emploi se sont améliorées plus rapidement dans certaines métropoles que dans le reste du pays grâce à une collaboration active et au partage de bonnes pratiques entre enseignants. **Des études internationales soulignent la valeur de l'autonomie scolaire, du leadership qui s'appuie sur les données et de professeurs motivés.**

Aux États-Unis, on constate qu'une meilleure formation des personnes bénéficie non seulement à chaque travailleur individuel mais aussi à l'ensemble de la métropole. Un nombre important des diplômés du supérieur restent en effet sur place[194]. Suzhou, en Chine, est un exemple de ville dont la stratégie pour se convertir en économie fondée sur la connaissance s'est appuyée sur l'éducation supérieure dans le but de diversifier l'origine des entrepreneurs au-delà des expatriés venus de l'étranger. Le rôle des universités dans la création d'une nouvelle génération d'entrepreneurs a permis à Suzhou de devenir un pôle hautement spécialisé en nanotechnologies et en biomédecine[195].

Catalyseurs : « image de marque » (branding) et événements internationaux

Pour les aires métropolitaines, les événements internationaux représentent des opportunités d'améliorer leur attractivité internationale et de favoriser le développement des infrastructures. Qu'il s'agisse d'événements mondiaux de grande notoriété tels que les Jeux olympiques et les Coupes du monde de football, d'assemblées politiques, de championnats sportifs ou d'expositions culturelles, les événements bien gérés peuvent favoriser les investissements et créer de nouvelles capacités au sein d'une aire métropolitaine. Héberger avec succès, et de manière durable, un événement international peut laisser un héritage physique, social et institutionnel important, susceptible d'améliorer la capacité et la volonté futures de gérer de grands projets et de promouvoir l'aire métropolitaine de façon cohérente.

Mais ces événements internationaux favorisent aussi la concurrence mondiale entre les métropoles et doivent être analysés

De nombreuses aires métropolitaines ont utilisé les zones de renouvellement urbain comme un moyen d'expérimenter une planification plus collaborative

attentivement[196]. Certains événements, par exemple la Coupe du monde de football de 2010 en Afrique du Sud, ont généré des avantages en termes de tourisme et d'infrastructures, mais les chiffres ont été quelque peu en deçà des attentes[197]. À Rio de Janeiro (Coupe du monde de football en 2014 et Jeux olympiques de 2016), plusieurs favelas ont dû être déplacées pour accroître la sécurité[198]. Tous les événements ne sont pas adaptés et exigent donc une coopération étroite entre les administrations pour assurer que les grands projets soient terminés à temps, que les normes techniques soient respectées, que les avantages soient distribués et, enfin, que l'expérience des visiteurs soit positive.

Pour les zones métropolitaines dans les pays en développement, choisir d'accueillir un événement de cette ampleur implique aussi d'importants coûts d'opportunité et ceux-ci doivent être pris en considération lors de la prise de décision.

Les cycles de croissance d'une aire métropolitaine, s'ils sont bien gérés, donnent naissance à des opportunités nouvelles, ou améliorent les conditions pour les cycles suivants

Appui financier et technique aux PME

Les petites et moyennes entreprises devraient faire l'objet d'une attention particulière dans les politiques métropolitaines. De nombreuses grandes villes reconnaissent l'importance d'avoir un taux élevé de création et de succès de ces entreprises. Les PME sont néanmoins confrontées à des défis communs – des coûts élevés, le manque d'espaces adaptés et des mécanismes de financement limités.

Les politiques ciblées peuvent contribuer à soutenir les petites entreprises, grâce à de l'assistance, des équipements, la formation ou de nouveaux forums d'échange – des villes comme Hambourg, Lyon, Oslo ou Shenzhen ont fait des avancées dans cette direction[199]. Certaines métropoles ont créé des organismes métropolitains uniques pour coordonner la politique d'aide aux PME. Les fondations de recherche, les autorités responsables des services et les agences de développement sont toutes des partenaires essentiels pour le développement des capacités des PME et des entrepreneurs. Elles sont également essentielles pour s'assurer que la région possède une quantité suffisante et variée d'espaces pour ces activités économiques. *Barcelona Activa*, l'agence locale de la mairie de Barcelone depuis trente ans, est un exemple d'incubateur d'entreprises réussi. Son soutien technique a contribué à réduire le taux de mortalité des nouvelles entreprises. Cette agence fonctionne comme un médiateur entre les secteurs public et privé. Elle a créé des forums pour encourager les investisseurs à soutenir des PME en phase de démarrage. Il convient aussi de mentionner les politiques mises en place par plusieurs municipalités portugaises pour soutenir l'internationalisation de leurs entreprises locales et, en particulier, des PME[200]. D'autres outils incluent les fonds de co-investissement pour lever des investissements du secteur privé en appui aux PME en phase de démarrage, lorsqu'elles sortent des programmes de soutien, expérience développée à Londres[201].

L'approche multi-cycles des aires métropolitaines

Le développement de l'économie des aires métropolitaines suit souvent des cycles, étroitement liés aux cycles plus importants de la croissance économique globale. Singapour est l'un des exemples les plus clairs d'une approche cyclique délibérée développée au cours des trente dernières années, tandis que Barcelone, Munich et Séoul ont aussi vu leurs économies se développer selon des cycles de dix à quinze ans. Les cycles de croissance d'une aire métropolitaine, s'ils sont bien gérés, donnent naissance à des opportunités nouvelles, ou améliorent les conditions pour les cycles suivants. Un développement économique réussi implique généralement un ajustement d'un cycle à un autre, afin de faire progresser les activités et les filières industrielles qu'une aire métropolitaine accueille.

Pour que les aires métropolitaines évoluent, elles ont besoin de flexibilité pour adapter leur développement économique aux opportunités et aux changements du nouveau cycle, sans rester figées dans les contraintes du cycle précédent. Les aires métropolitaines qui, par exemple, démarrent un cycle avec une base manufacturière dévalorisée, auront besoin de plus d'efforts, d'outils et de stratégies pour passer à une industrie avec une technologie de pointe. D'autres, qui promeuvent initialement le tourisme comme principal secteur de croissance, peuvent avoir besoin d'encourager la créativité et d'autres types d'activités, comme le fait Barcelone. **Chaque ajustement exige de nouveaux publics cibles et de nouveaux messages.**

Les raisons pour lesquelles certaines aires métropolitaines connaissent un déclin économique prolongé sont toujours de nature complexe. Les économies d'agglomération ne résolvent pas à elles seules tous les défis liés à la croissance, car certaines métropoles héritent des structures industrielles anciennes adaptées aux cycles économiques précédents[202]. Généralement, les solutions imposées d'en haut ou issues de modèles préconçus se sont démontrées peu efficaces[203].

3.4 LA PROMESSE DES APPROCHES ÉCONOMIQUES ALTERNATIVES

Les économies sociales et collaboratives

L'économie du partage ou collaborative a déjà un impact réel sur les aires métropolitaines, qui fonctionnent comme des laboratoires pour l'expérimentation de nouvelles technologies et modèles d'activités économiques. Si elles sont particulièrement célèbres à cause de l'émergence de nombreuses start-up et de grandes multinationales telles qu'Airbnb, Uber et Lyft (que beaucoup ne considèrent pas comme des initiatives collaboratives), l'économie de partage comprend aussi des petites entreprises, à profits réduits ou à but non lucratif[204]. La recherche de réponses efficaces aux grandes crises et à l'inégalité croissante des revenus ont été des moteurs forts de l'économie collaborative. Les innovations liées à l'économie du partage se sont répandues dans de nombreuses villes et dans de nombreux secteurs, notamment la mobilité (partage de vélos et de voitures), l'hébergement (par exemple *couchsurfing*), le bricolage (par exemple TaskRabbit), l'agriculture, le financement collaboratif (par exemple le *crowdfunding*), la production collaborative (par exemple DIY, les Fablabs, *makerspaces*), les produits culturels en libre accès et de nombreux autres domaines[205]. Les activités et initiatives de partage se sont répandues avec succès, en particulier aux États-Unis, en Corée du Sud et en Europe (voir encadré 3.5). La consommation collaborative nourrit une demande pour des services plus efficaces et « sur commande », entraînant de nombreuses initiatives dans de nombreuses aires métropolitaines.

Beaucoup ont cependant adopté une approche réactive plutôt fragmentaire face aux activités d'économie collaborative, et non une approche plus stratégique qui fasse progresser efficacement la durabilité urbaine. De plus, malgré son contenu innovant et l'efficacité généralement associée à « l'économie collaborative », les administrations locales doivent faire preuve d'une certaine prudence réglementaire pour éviter que ces initiatives ne transforment des emplois qualifiés sur le long terme, auparavant stables, en activités précaires. Le traitement des défis réglementaires qui naissent de cette friction est l'une des responsabilités essentielles des administrations locales et régionales[208].

ENCADRÉ 3.4 L'ÉCONOMIE COLLABORATIVE : UN NOUVEAU TYPE D'ÉCONOMIE ?

L'économie du partage promet de provoquer de profondes transformations dans presque tous les secteurs de l'économie, remettant en question de nombreux modèles d'affaires et organisationnels traditionnels. À Séoul, le gouvernement métropolitain a officiellement adopté l'économie du partage en désignant Séoul « Ville du partage[206]». La ville travaille en partenariat avec les ONG et les entreprises privées pour connecter les personnes aux services de partage, à retrouver confiance et sens du collectif, à réduire le gaspillage et la surconsommation et à dynamiser l'économie locale. Ceci combine un partage entre citoyens (par exemple les bibliothèques de prêt) avec un soutien officiel pour les start-up liées à la technologie. Cela suppose aussi de réformer la réglementation obsolète qui entrave les initiatives de partage (par exemple, les politiques d'assurances automobiles et de partage de logements), l'initiative Ville du partage travaille avec les assureurs et les régulateurs pour développer des solutions alternatives. D'autres villes en Corée, comme Busan et Gwangju, suivent cet exemple.

Vancouver est l'une des premières aires métropolitaines du nord de l'Amérique qui a adopté une approche stratégique de l'économie de partage dans de nombreux secteurs (partage de voitures, partage d'outils, espace pour le partage communautaire, l'utilisation des établissements sous-utilisés, favorisant les relations sociales, la réduction du gaspillage et de la consommation). D'autres villes telles que Toronto, Montréal, Houston et Philadelphie soutiennent depuis longtemps des initiatives de *coworking*, les entreprises de partage de voiture, les *Fix-it Clinics* pour réparer des objets, les systèmes de partage de vélos, les espaces partagés pour les start-up, les entreprises, les organisations caritatives, les entreprises sociales, le partage des données, etc. Quelques municipalités ouvrent la voie par le biais de législations, de politiques et de programmes qui facilitent le partage d'équipements municipaux et de services pour la sécurité publique, les transports, les services de loisirs et sociaux entre différentes institutions locales (entre la ville et l'État de New York par exemple) et avec la citoyenneté (parcs, stations de transports, écoles, centres communautaires, hôpitaux, bibliothèques et bureaux de postes). Enfin, certains projets de partage de l'énergie par la communauté sont lancés par des services municipaux avec des services gouvernementaux comme partenaires clés[207].

L'économie informelle

L'emploi informel non seulement perdure mais émerge sous de nouvelles formes et dans de nouveaux lieux. Selon WIEGO[214], « l'économie informelle », qui n'est pas exclusive aux pays en développement, concentre plus de la moitié de l'emploi non agricole dans la plupart des pays en développement. À l'échelle de la ville, ceci

représente par exemple environ 80 % de l'emploi à Abidjan, Dakar, Niamey ou Bamako, 59 % à Lima, 54 % à Ho Chi Minh Ville et 45 % à Buenos Aires[215]. Les activités informelles couvrent une vaste gamme de secteurs économiques. La situation des femmes est d'autant plus alarmante qu'elles se concentrent dans les emplois les plus mal rémunérés, avec les statuts et les postes de travail les plus précaires[216]. Leur proportion dans l'emploi informel est supérieure à celle des hommes dans de nombreuses régions (par exemple en Afrique subsaharienne, en Amérique latine). Au Liberia, 72 % des femmes sont employées de façon informelle, par rapport à 47,4 % des hommes[217].

La vulnérabilité des travailleurs informels repose, par-dessus tout, sur leur manque de droits et de protection sociale. Différentes aires métropolitaines n'ont pas adopté une approche positive envers l'économie informelle, même si beaucoup reconnaissent qu'elle est étroitement liée, et contribue, à l'économie générale. Soutenir et accompagner le processus de transition vers la formalisation des activités informelles et de ses travailleurs s'avère essentiel pour une croissance inclusive et constitue une étape cruciale vers la réduction de la pauvreté et de l'inégalité (voir encadré 3.6). Les obstacles qui empêchent les travailleurs informels de générer des revenus décents sont nombreux et variés. Les exemples incluent, entre autres, les travailleurs à domicile (par exemple, les cordonniers, les activités artisanales, etc.) pour lesquels les services et les infrastructures de base sont chers ou inaccessibles, et qui doivent faire face à des coûts de transport élevés ; les vendeurs des rues qui sont expulsés, condamnés à payer des amendes et dont les stocks sont confisqués ; les collecteurs de déchets qui n'ont pas la permission d'accéder aux déchets ni l'espace pour le tri et le stockage.

Certaines villes ont cependant fait d'importants progrès dans la reconnaissance des travailleurs informels : à Belo Horizonte (Brésil), où la municipalité a depuis longtemps un partenariat officiel avec les organisations de collecteurs de déchets, 63 % des collecteurs de déchets ont déclaré qu'ils avaient bénéficié du soutien de la ville[218]. À eThekwini (Durban), en 2012, l'emploi informel regroupait 270 000 travailleurs, 24 % des personnes employées. La municipalité a travaillé à l'institutionnalisation et à la formalisation de leurs activités économiques, avec des espaces urbains dédiés et des programmes de formation[219]. L'économie sociale, particulièrement dans les contextes métropolitains, a permis de soutenir le secteur informel de façon considérable en proposant une organisation des activités informelles plus fiable et une représentation à travers des associations et coopératives.

ENCADRÉ 3.5 L'ÉCONOMIE SOCIALE

Les dernières décennies ont également vu une augmentation des activités liées à l'économie sociale – souvent définie comme le « troisième secteur ». L'économie sociale englobe une série d'activités menées volontairement afin de fournir à la population un certain nombre de services trop souvent négligés par les prestataires publics ou non rentables pour les acteurs privés. Ces activités sont promues par des groupes, associations, organisations caritatives et coopératives[209]. L'impact de ces activités se fait d'autant plus ressentir dans le contexte d'agglomérations urbaines et métropolitaines caractérisées par un niveau élevé d'inégalités, de chômage et un manque d'inclusion dans la prestation des services. L'économie sociale s'est développée, sous différents noms (en tant qu'organisations à but non lucratif), dans différentes régions du monde. En Europe, elle est reconnue et définie par la Commission européenne. En France, par exemple, en 2011, l'économie sociale et solidaire comprenait plus de 2,3 millions d'emplois et 166 442 entreprises (10,3 % de l'emploi)[210]. En Espagne, CEPES, le consortium national des entreprises du troisième secteur, comprend aujourd'hui 28 associations et organisations locales ; on estime qu'environ 10 % du PIB national et 2,2 millions d'emplois sont directement liés aux activités de l'économie sociale dans le pays.

Les coopératives et associations ont joué un rôle important dans le développement d'activités liées à l'économie sociale, soutenues par des microcrédits en Amérique latine, en Asie du Sud et en Afrique[211]. Par exemple, en Inde, le mouvement coopératif rassemble 600 000 coopératives et 250 millions de membres dans les zones urbaines et rurales, ce qui constitue le mouvement coopératif le plus important au monde.

Les contraintes financières additionnelles sur les budgets locaux et nationaux ont affecté les services publics. Les crises économiques et la dépendance croissante aux activités économiques informelles – particulièrement dans les environnements urbains socialement polarisés et marginalisés – ont eu un impact sur la pertinence des activités liées à l'économie sociale et au troisième secteur (en France, par exemple, entre 2008 et 2011, l'emploi lié à l'économie sociale a connu une croissance de 1 %, contre un déclin de - 0,5 % pour l'emploi dans le secteur privé)[212]. Dans différentes régions métropolitaines, l'économie sociale peut promouvoir une croissance inclusive et durable, une réduction de la pauvreté, la création d'emplois et l'institutionnalisation d'activités informelles[213].

Le besoin de réorganiser le développement économique métropolitain

Le développement économique métropolitain est une activité qui s'étale sur de longues périodes de temps et sur des espaces qui dépassent les limites administratives d'une seule municipalité, espaces qui nécessitent une collaboration institutionnelle plus large[221]. Des stratégies non

coordonnées dilapident les ressources et risquent de ne pas atteindre les résultats souhaités.

De nombreux acteurs économiques, au sein des métropoles, n'ont pas de droit de vote lors des élections. C'est le cas des entrepreneurs, des voyageurs, des investisseurs, des immigrants, des étudiants ainsi que des opérateurs de services et de logistique. Quelques-unes des tâches des leaders métropolitains et des villes qui en font partie consistent à associer ces acteurs aux stratégies économiques et à réconcilier leurs intérêts avec ceux des citoyens, à travers la construction d'une vision et d'agendas politiques partagés. Dans la plupart des aires métropolitaines, cette démarche exige des concessions pour concilier les tensions entre la croissance économique et la qualité de vie.

Les gouvernements locaux, les groupes de chefs d'entreprise, les chambres de commerce, les universités, les écoles de commerce, les coopératives, les associations de travailleurs informels, les organisations de la société civile et même les médias locaux peuvent tous être des partenaires actifs pour contribuer au développement économique. Il s'avère également essentiel de dépasser la concurrence entre les différents gouvernements, ministères et secteurs pour créer des « conditions propices aux affaires » et à l'innovation, et pour avoir une certaine flexibilité afin de pouvoir s'adapter à l'évolution technologique et du capital humain[222]. Des exemples au niveau international indiquent que les aires métropolitaines institutionnellement fragmentées peuvent tirer profit de ces partenariats pour limiter la concurrence destructive[223].

Construire une approche économique plus collaborative dans les aires métropolitaines

Partout, les aires métropolitaines s'efforcent de faire en sorte que ces systèmes de distribution de pouvoir soient plus cohérents grâce à des stratégies communes, des partenariats, des formes de coordinations et de coalitions. Ces processus sont parfois menés à bien par le gouvernement national mais, plus fréquemment, ils sont réalisés en interne par des acteurs au sein même des métropoles. Les aires métropolitaines peuvent réorganiser la coordination du développement économique de plusieurs manières :

- **Intégrer la coordination du développement économique**. Des fusions institutionnelles entre une partie ou l'ensemble des territoires de l'aire métropolitaine peuvent déboucher sur la constitution d'un groupe d'agences plus solides pour soutenir les entreprises locales ou étrangères et atteindre des objectifs économiques à plus long terme. L'intégration est souvent une solution lorsque le développement économique et les pôles d'activités (clusters) sont fragmentés et déconnectés, permettant ainsi à l'aire métropolitaine de mettre en commun les expériences. Une agence métropolitaine renforcée tend à prendre des décisions plus stratégiques afin d'attirer des entreprises qui correspondent à la direction économique future de la région. Le « Paris Région Entreprises » en est un bon exemple[224]. Les agences orientées vers la mise en œuvre ont souvent peu de personnel et une petite structure financière.

ENCADRÉ 3.6 LE SOUTIEN À L'ÉCONOMIE INFORMELLE

Le 12 juin 2015, lors d'une réunion annuelle de l'Organisation internationale du travail (OIT, 104e session), la communauté internationale a adopté la recommandation 204 « concernant la transition de l'économie informelle à l'économie formelle ». Ce texte soutient, entre autres, la transition entre l'économie informelle et l'économie formelle tout en mettant en garde contre la destruction et l'expulsion forcée dans le processus de formalisation, la création d'emplois décents et d'entreprises dans l'économie formelle, et souligne la nécessité de prévenir l'informalisation des emplois formels.

Selon WIEGO, pour traiter l'informalité et maximiser le potentiel des travailleurs informels, les villes devraient tirer le meilleur parti de leurs ressources disponibles et se concentrer sur la création d'emplois par le biais d'une croissance à forte intensité de main-d'œuvre, par l'enregistrement et l'imposition des entreprises et emplois informels. Cela exige une simplification des procédures administratives, des avantages et des incitations en retour des impôts payés, ainsi que des réglementations adéquates pour décourager les employeurs d'engager des travailleurs de façon informelle et les encourager à honorer les contributions en termes de santé, retraite, etc.

Il est aussi important de fournir des logements sociaux, de promouvoir des quartiers fonctionnellement mixtes qui combinent des espaces résidentiels et des activités économiques, de reconnaître le rôle que jouent les services publics pour les travailleurs informels pour leur permettre d'accéder aux moyens de subsistance, leur assurer une participation dans la planification et l'élaboration des politiques urbaines. Il est également recommandé d'étendre la protection sociale et juridique aux travailleurs informels, par exemple en adaptant l'assurance sociale et privée, en fournissant des avantages fiscaux et en adaptant les régimes juridiques actuels. Les villes doivent aussi développer des mesures de soutien pour augmenter la productivité des entreprises informelles et le revenu des travailleurs informels, par le biais de services financiers et d'infrastructures, de soutien des entreprises, d'une formation technique et commerciale, entre autres[220].

ENCADRÉ 3.7 LEADERSHIP ÉCONOMIQUE MÉTROPOLITAIN : PARTENARIAT POUR LE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE DE LA PROVINCE DU CAP-OCCIDENTAL

Pour résoudre les défis de développement structurel et d'emploi de l'ensemble de la région économique fonctionnelle, la ville du Cap a renforcé depuis 2012 ses mécanismes d'exécution. Le nouveau Partenariat pour le développement économique (EDP) favorise à la fois la coopération, la transversalité et l'appui au secteur privé. Il joue les intermédiaires pour construire un discours unifié au sujet de l'économie du Cap.

Avec un petit noyau d'employés et dirigé par un bureau de 14 membres, l'EDP s'appuie sur les partenariats avec les municipalités, les entreprises et les organismes non gouvernementaux pour diffuser les savoir-faire dans le système de développement économique métropolitain et favoriser la création d'emplois. L'EDP a été soutenu par le gouvernement provincial et la ville du Cap et a répondu à leur demande de renforcer la connaissance sur le fonctionnement du marché et de poursuivre la vision partagée de « *OneCape 2040* »[226].

Elles peuvent être soutenues par des groupes de travail sectoriels ou spécifiques qui se retrouvent régulièrement (voir aussi l'encadré 3.8 sur la ville du Cap).

- De nombreuses économies métropolitaines cherchent à combiner le leadership et les fonctions de gestion au sein d'une **agence de développement spécialisée**, afin d'assurer l'efficacité et la responsabilité publique. Quelques agences de développement aident à superviser de grands projets de renouvellement urbain lorsqu'elles jouissent d'un soutien politique et ont accès au financement, par exemple grâce à la vente de terrains publics. D'autres s'avèrent être des mécanismes efficaces pour aider les villes à gérer des joint-ventures avec différents acteurs. *Bilbao Ría 2000* est un exemple où une agence à but non lucratif a réussi une revitalisation à grande échelle et a étendu ses bénéfices à d'autres municipalités de l'aire métropolitaine, avec un impact tangible visible grâce à de nouveaux parcs, des espaces publics, routes et pistes cyclables. Des exemples réussis, comme *HafenCity Hamburg GmbH*, illustrent des relations de travail solides, un degré élevé de contrôle public et des agendas partagés avec les gouvernements locaux[225].
- **Des activités de conseil orientées vers la réalisation d'objectifs.** Certaines aires métropolitaines visent à la création d'organismes de conseil qui mettent l'accent sur la réalisation d'objectifs, plutôt que sur des changements institutionnels importants. En se centrant sur les priorités qui vont permettre de maximaliser la création d'emplois, et en les finançant spécifiquement, cette approche aide les aires métropolitaines à fixer des objectifs clairs pour tous les partenaires publics et privés et s'avère efficace pour allouer des ressources dans le but de répondre aux principales priorités. Nous pouvons citer comme exemples récents le « *London Enterprise Panel* » et la « *Hong Kong's Economic Development Commission* ».
- **La coopération inter-municipale** pour des activités spécifiques de développement économique entre différentes autorités locales est devenue plus fréquente. Il existe de nombreux exemples des autorités locales qui ont construit des partenariats pour dépasser leur isolement. À Denver, une corporation métropolitaine de développement économique possède un code éthique qui pousse les gouvernements locaux participants à promouvoir un développement économique régional plutôt que centré sur leurs propres intérêts. Le fait de partager de l'information de manière transparente à propos de la sélection d'un site de développement a aidé à construire un sentiment de confiance et d'adhésion entre les différentes municipalités. Dans les aires métropolitaines sans leadership établi, les alliances peuvent être le moteur principal de la coopération municipale, surtout quand différents partis y sont représentés. D'autres exemples de collaboration incluent les agences économiques de la ville centrale ainsi que d'autres gouvernements locaux et régionaux qui travaillent ensemble sur la promotion internationale, le marketing et l'immobilier (par exemple, Vienne ou Zurich, voir l'encadré 3.9).

Le rôle des organisations patronales

Les entreprises sont des partenaires clés du développement dans les métropoles. Il est donc important que leurs voix puissent se faire entendre et comprendre à travers des mécanismes appropriés pour assurer une gestion métropolitaine efficace et durable. Le secteur privé peut aussi apporter un esprit d'efficacité et d'innovation dans le dialogue entre les parties prenantes au sein du système de développement métropolitain. Ce dialogue peut également contribuer à renforcer le respect des responsabilités sociales des entreprises, des standards éthiques ainsi que des normes sociales nationales et internationales, surtout en ce qui concerne le travail décent (voir, par exemple, la régulation ISO 26000, qui propose des recommandations sur la responsabilité sociale ou l'initiative du Global Compact des Nations unies[228]).

Bien que les chefs d'entreprise se soient depuis longtemps impliqués dans des processus de développement urbain, leur participation est désormais de plus en plus directe et proactive. Ce processus, s'il est géré de manière transparente et responsable, peut contribuer à une gouvernance urbaine plus forte.

Le nombre et la composition des organisations patronales varient énormément dans les aires métropolitaines. La nouvelle « *ProBogotá Región* » a été créée par trente-deux membres tandis que la Chambre de commerce et d'industrie de Paris-Ile-de-France représente plus de 800 000 entreprises. Certaines organisations, telles que « *London First* », ont peu de membres – et ce sont surtout des grandes entreprises –, tandis que d'autres, telles que la Chambre générale de commerce de Hong Kong, comptent beaucoup de membres parmi les PME. Cette dernière est habituée à inviter des institutions civiques et des ONG à participer. Presque toutes ont un point de vue sur le développement métropolitain, même dans les cas où elles avaient été originellement créées pour soutenir la ville centrale (par exemple, le « *Cape Town Partnership* »).

En raison de leur structure organisationnelle, souvent plus petites, les organisations patronales peuvent parfois dépasser les contraintes que rencontrent les gouvernements locaux et métropolitains, parce qu'ils sont capables de penser au-delà des cycles électoraux et d'adopter une vision sur l'ensemble de l'aire métropolitaine. L'expérience de ses membres dans des activités telles que le marketing – « l'image de marque » –, les affaires et la définition de l'agenda sont importants pour aider les aires métropolitaines à susciter l'attention sur des sujets tels que l'offre de logements, la capacité aéroportuaire ou l'immigration.

Cependant, la participation des associations patronales peut avoir des effets mitigés sur la démocratie dans les aires métropolitaines. Bien qu'elles puissent parfois aider à revitaliser la démocratie locale en favorisant une approche davantage plurielle et inclusive dans la prise de décisions sur les politiques métropolitaines, les associations patronales peuvent aussi concentrer le pouvoir politique au sein d'une élite de chefs d'entreprise aux dépens de la société civile et des gouvernements locaux[229]. Les organisations de chefs d'entreprise qui ont le plus de succès créent cependant des relations « horizontales » avec des gouvernements locaux et travaillent ensemble pour construire des approches partagées afin de relever les défis de développement les plus urgents.

ENCADRÉ 3.8 LA RÉGION MÉTROPOLITAINE DE ZURICH

Au cours de ces dix dernières années, les 8 cantons et 120 villes et municipalités de la région métropolitaine de **Zurich** ont approfondi leur coopération sur le développement économique. La « *Zurich Metropolitan Conference* » est un organisme stratégique conçu pour représenter les besoins de la région de manière plus cohérente et face à un public plus large. Cet organisme se réunit deux fois par an lors d'un évènement ouvert au public, présidé par le maire de la ville de Zurich. La Conférence propose une plateforme pour le travail en réseau et l'échange d'informations et promeut une perspective de développement intégrée et à grande échelle. Le pouvoir de vote des membres individuels reflète la taille de leur population et la Chambre des cantons et la Chambre des municipalités se partagent le même nombre de votes.

La « *Zurich Metropolitan Area Association* » a été fondée en 2009 et dispose de responsabilités quant à l'économie, la circulation et la cohésion sociale. Ses principaux objectifs économiques consistent à améliorer l'accès au savoir-faire et aux nouvelles technologies pour les travailleurs hautement qualifiés, en préservant l'environnement. Elle a joué un rôle actif dans le développement de projets ferroviaires importants tels que le *Brüttenertunnel* et le *Zimmerberg Base Tunnel II*, et elle explore de nouveaux mécanismes de financement, tels que les taxes aux utilisateurs.

La cohésion sociale et la diversité culturelle font aussi partie de ce tournant dans la compétitivité de Zurich. En 2015, la Conférence a lancé une vaste campagne de relations publiques pour encourager la formation et l'offre de travailleurs qualifiés, étant donné le manque de compétences techniques en mathématiques et dans le domaine de la santé. Le projet « Immigration et Croissance de la population 2030 » a également cristallisé la reconnaissance croissante des déséquilibres sociaux ainsi que le besoin de coopération et de préparation afin de faire face aux problèmes de la croissance[227].

3.5

COMBINER ATTRACTIVITÉ ET INCLUSION : QUELLES ALTERNATIVES POUR DES ZONES MÉTROPOLITAINES PLUS SOLIDAIRES ?

L'analyse ci-dessus a permis de montrer les externalités positives et négatives générées par la mondialisation, ainsi que les risques en termes de fragmentation/polarisation socio-spatiale au sein et au-delà des aires métropolitaines. Les leaders des métropoles ont besoin d'innover et d'explorer des alternatives pour que les grandes villes puissent promouvoir de nouvelles logiques socio-économiques et une plus grande intégration sociale (et la protection de l'environnement, comme cela sera décrit dans la section suivante).

La nécessité d'inclusion n'est ni optionnelle, ni secondaire dans la recherche de croissance économique et d'efficacité. En effet, il est de plus en plus prouvé à l'échelle internationale qu'il existe une relation entre de fortes inégalités et une croissance moindre dans les métropoles, en raison des effets sur la cohésion sociale, l'insécurité et la capacité d'une aire métropolitaine à absorber les investissements et à résister aux chocs. Des inégalités et des écarts

très marqués entre les villes et les périphéries sont également associés à des périodes de croissance plus courtes lors de « booms » économiques[231].

Dans ce contexte, **on ne peut pas se résigner à accepter passivement l'accroissement des inégalités en tant qu'effets secondaires regrettables, mais nécessaires au bon fonctionnement du système économique métropolitain**[232]. Les initiatives politiques au niveau national, métropolitain et local, pour réduire les inégalités et accroître la solidarité sont possibles et souhaitables. En fait, ces interventions peuvent renforcer le dynamisme des économies métropolitaines d'une manière beaucoup plus productive pour restructurer la relation territoriale au sein et au-delà des régions métropolitaines.

Les gouvernements locaux doivent tirer profit des bénéfices de la transformation des modèles de consommation et de production (ex. modèles économiques basés sur l'innovation, technologies ouvertes), ainsi que de leur impact sur les marchés de l'emploi dans les métropoles et sur les dynamiques socio-économiques, à travers une gestion intégrée des actifs métropolitains et des stratégies économiques. De plus en plus, les chaines logistiques doivent s'adapter aux demandes des consommateurs, s'appuyer sur l'innovation et les nouvelles technologies. Ce phénomène, combiné à la croissance du secteur des services, a stimulé l'intégration de différentes étapes du cycle de vie du produit (production, utilisation et entretien) et a créé de nouvelles opportunités de marché pour certaines fonctions traditionnellement réalisées dans un environnement domestique (par exemple, les soins aux personnes âgées)[233].

Ces transformations, dans le même temps, ont entraîné une dualisation du marché de la main-d'œuvre dans les économies développées, entre la demande d'emplois hautement qualifiés et la « déqualification » progressive de la main-d'œuvre traditionnelle, accompagnées d'une exclusion grandissante des jeunes et des plus âgés sur les marchés de l'emploi – qui cherchent des formes alternatives d'activité économique (initiatives sociales et collaboratives, mais aussi économies clandestines et illégales). Dans les pays en développement, l'informalité continue à s'élargir comme alternative structurelle au marché de l'emploi conventionnel et formel.

L'avenir des métropoles ne se jouera pas uniquement dans les fonctions « supérieures » ou « stratégiques ». Afin d'assurer des formes de cohésion au sein de la société métropolitaine et de contrebalancer la menace de fragmentation qui les caractérisent, elles ont besoin d'anticiper et de participer à ces nouvelles formes d'innovation, afin d'appuyer les activités économiques alternatives. De nouvelles compétences de gestion urbaine sont nécessaires, à la fois au sein des secteurs public et privé, afin de soutenir et de réguler ces différentes économies urbaines, capturer leur plus-value pour soutenir les politiques publiques, contrôler leur impact sur l'espace et les tensions sociales qui en résultent[234].

Au niveau politique, des marges de manœuvre existent également. À bien des égards, l'adoption de politiques visant la compétitivité est le résultat de choix consentis des pouvoirs publics. Les élus conservent une certaine légitimité et les gouvernements locaux doivent prendre les demandes locales en considération et explorer des alternatives à l'impératif de compétitivité stimulé par la mondialisation.

Les gouvernements locaux et métropolitains doivent tenir compte des demandes citoyennes et explorer des alternatives à la compétitivité exacerbée qu'accompagne et encourage la mondialisation. Pour cela il est important d'ouvrir un dialogue permanent avec les représentants

ENCADRÉ 3.9 VERS UNE CROISSANCE ÉCONOMIQUE INCLUSIVE (FORUM ÉCONOMIQUE MONDIAL)[230]

La question de la croissance inclusive a été abordée par le Forum économique mondial dans un rapport paru en 2015. Selon ce dernier, alors qu'il n'y a pas d'incompatibilité inhérente entre la croissance économique et l'inclusion sociale, la mesure dans laquelle la croissance économique génère une plus grande inclusion et prospérité pour tous dépend d'un certain nombre de conditions institutionnelles et structurelles, parmi lesquelles figurent, entre autres :

- Un environnement favorable qui apporte des opportunités éducatives accessibles à tous et de qualité, y compris les communautés les plus vulnérables et marginalisées.
- Une création d'emplois solide et un bon équilibre entre la productivité et la rémunération des travailleurs afin de garantir une répartition équitable des bénéfices de la croissance économique.
- Des crédits abordables et faciles d'accès pour les populations pauvres et marginalisées afin de fournir des opportunités économiques à tous.
- Des politiques anti-corruption solides afin d'éviter la concentration excessive de richesses, de promouvoir une concurrence juste et d'encourager les initiatives et l'entrepreneuriat individuels.
- Une large disponibilité et une grande qualité de services de base et d'infrastructures pour les communautés les plus pauvres, leur permettant de prendre part aux activités économiques et d'améliorer leur qualité et leur niveau de vie.
- Des systèmes fiscaux équilibrés qui minimisent les niches fiscales, empêchent les inégalités du marché et garantissent que la pression fiscale soit justement répartie, en percevant les impôts auprès des personnes les plus à même de payer.

des entreprises et de la société civile (voir encadré 3.10). La pression citoyenne pèse également sur les choix politiques et la planification[235]. Elle s'exprime aujourd'hui à travers des mouvements tels que le « printemps arabe » dans les villes d'Afrique du Nord, ou les « indignés » en Espagne, ainsi que les mobilisations contre la cherté du transport public dans les villes brésiliennes ou à Istanbul (Turquie) en 2013, les troubles dans les banlieues françaises ou les affrontements raciaux dans les villes américaines (2015-2016), indiennes ou anglaises (2011)[236].

Ces évolutions invitent, en même temps, à **repenser les politiques nationales urbaines pour privilégier une approche permettant d'intégrer les dynamiques métropolitaines au sein du système urbain national**. La croissance métropolitaine peut générer des effets positifs sur le développement des autres villes et territoires ; cependant, en l'absence de politiques appropriée, l'impact peut même devenir négatif (la création d'une plus grande déconnexion). À travers différents mécanismes de transferts (fiscalité et dépenses publiques, mouvement des populations, rôle d'entraînement des entreprises, lien avec les réseaux internationaux, etc.), les métropoles peuvent tisser des solidarités fortes entre des territoires, principalement avec les autres villes, au niveau national, mais aussi à un niveau continental voire mondial. **La croissance métropolitaine est essentielle à un remaniement profond de la relation entre les différents éléments d'un système urbain, selon des critères qui ne sont pas exclusivement liés à la compétitivité ou à l'économie**. Certaines de ces questions seront davantage développées dans le chapitre 2 sur les villes intermédiaires et dans le chapitre 3 sur les territoires.

Toutefois, on peut noter une **grande diversité d'intérêts et de rapports de forces**. De nombreuses régions métropolitaines apprennent des erreurs commises dans les premiers cycles de projets qui n'ont pas réussi à promouvoir une plus grande inclusion sociale et préserver l'environnement. Dans différents cas, les grands projets d'infrastructure ont aggravé la ségrégation spatiale, et les risques environnementaux à long terme. Quoi qu'il en soit, il y a des signes d'espoir que, dans des contextes institutionnels et politiques appropriés, des **politiques urbaines moins sujettes à la polarisation spatiale et qui seraient davantage en accord avec les principes des droits humains et du « Droit à la ville » soient en train d'obtenir des résultats positifs**[239].

ENCADRÉ 3.10 RÉGULATION POLITIQUE DE LA COMPÉTITIVITÉ DANS LA VILLE DE LYON[237]

L'exemple de Lyon se démarque dans la mesure où le gouvernement métropolitain du Grand Lyon et le secteur des entreprises ont partagé la même approche sur la mise en œuvre de certaines mesures de compétitivité. Toutefois, la délégation de responsabilités au secteur privé a été limitée, indépendamment du fait que l'introduction de la question de la compétitivité dans l'agenda public a été caractérisée dès le début par une forte participation des intérêts économiques organisés, de la chambre de commerce et des associations d'employeurs, au moyen de pressions de lobbying exercées sur les autorités publiques.

Au niveau stratégique, le Grand Lyon (nom donné à la Communauté urbaine) garde un contrôle fort sur la plupart des politiques menées par ses partenaires institutionnels économiques. Plus précisément, la régulation politique reste forte et très encadrante, par exemple dans le projet de « *branding* » de la ville nommé « ONLY LYON ».

Cependant, cela ne veut pas dire que les entreprises – en particulier les grandes entreprises de l'agglomération qui ont bénéficié de relations de plus en plus personnalisées et exclusives – ne participent pas à la mise en œuvre des politiques urbaines. De fait, les rapports se font de préférence en direct avec les gouvernements locaux, essentiellement le Grand Lyon et la Région, et le rôle du leadership politique, qui se manifeste à travers l'implication personnelle des présidents de la Région Rhône-Alpes et de la Métropole de Lyon est prégnant[238].

Photo : Frédéric Chateaux - Lyon (France).

3.5.1 Des alternatives pour des aires métropolitaines plus solidaires[240]

L'une des principales questions qui se pose aux autorités locales, aux professionnels et à la société civile quant au développement urbain reste de savoir s'il existe des stratégies alternatives pour construire des aires métropolitaines économiquement attractives mais également inclusives, respectueuses du « Droit à la ville » pour tous, et qui encouragent la coopération et la solidarité entre les territoires. Sur la base de ce qui a été mentionné plus haut, une politique qui voudrait associer prospérité et inclusion devrait prendre en compte les dimensions suivantes :

Il serait plus opportun de promouvoir des politiques urbaines pour maximiser notamment les effets positifs sur l'économie permis par la masse critique et la diversité des ressources économiques mobilisables

- les caractéristiques d'une métropolisation qui concerne, indirectement ou directement tous les territoires dans une logique de solidarité ;
- les mutations en cours de l'économie mondiale vers un modèle d'innovation ouverte et la nécessité de renforcer les activités économiques locales (ce qui comporte la mobilisation des ressources métropolitaines) ;
- le rôle des autres niveaux de gouvernement dans la promotion et l'assimilation de ces changements.

Selon ces critères, ces politiques urbaines alternatives devraient être davantage en accord avec les besoins des populations et le principe de « justice spatiale » et ne seraient pas seulement des « palliatifs », qui traiteraient, après coup, décrochage social et accroissement des inégalités territoriales. C'est pourquoi il est essentiel de mieux coordonner les trois niveaux de l'action publique : d'abord, les politiques d'aménagement au niveau d'un système urbain (que ce soit l'échelle régionale, nationale voire continentale) ; ensuite, les politiques au niveau de la métropole ; enfin, celles qui pourraient être mises en œuvre à l'échelle du projet urbain.

Au niveau du système urbain

Le caractère de plus en plus intégré des systèmes urbains tranche avec l'idée que les métropoles seraient déconnectées de leurs territoires et des villes environnantes. Comme il a déjà été souligné, les régions métropolitaines les plus dynamiques peuvent stimuler la croissance nationale par le biais de différents mécanismes. Cela remet en question la validité des politiques « anti-métropolitaines » —ou de déconcentration —, visant à réduire la force sociale et économique des régions métropolitaines en faveur des petites villes et des zones rurales.

De même, alors que la force des métropoles repose sur la variété des ressources métropolitaines mobilisables, il paraît illusoire de mettre en place une logique de spécialisation économique à l'échelle d'un système urbain, autrement dit de vouloir mettre en place une « complémentarité » excessive entre villes et métropoles[241].

Ainsi, il serait plus opportun de promouvoir des politiques urbaines pour maximiser notamment les effets positifs sur l'économie permis par la masse critique et la diversité des ressources économiques mobilisables, ce qui n'est possible qu'à l'échelle des politiques métropolitaines mieux intégrées. Cette stratégie serait cohérente avec le Nouvel Agenda urbain et l'ODD 11.a (« favoriser l'établissement de liens économiques, sociaux et environnementaux positifs entre zones urbaines, périurbaines et rurales en renforçant la planification du développement à l'échelle nationale et régionale »).

À l'échelle métropolitaine

Ici, la priorité est de permettre au plus grand nombre d'accéder aux ressources économiques de la région urbaine dans une optique qui soit efficiente d'un point de vue économique, équitable du point de vue social et respectueuse de l'environnement. Une feuille de route élaborée à cet effet devrait considérer :

- **Faciliter la mobilité urbaine**
  En matière de mobilité, par exemple, cela peut se faire par des équipements qui assurent la connectivité des métropoles à différentes échelles (locale, régionale, et extra-métropolitaine). Si l'importance de l'aéroport, de la gare internationale et des réseaux de transport à grande vitesse ne fait pas de doute, on aurait tort de penser qu'ils suffisent. Les circulations de courte portée (c'est-à-dire au sein de la métropole) doivent bien évidemment aussi être prises en compte, non seulement pour des raisons de justice spatiale (promouvoir l'accès des citadins à la ville), mais aussi pour l'efficience économique. Ceci est essentiel à la réalisation de l'ODD 11.2 (« D'ici à 2030, assurer l'accès de tous à des systèmes de transport sûrs, accessibles et viables, à un coût abordable… »). On ne peut se contenter de brancher sur le monde certaines fonctions économiques « stratégiques », comme ce peut être la priorité dans la « ville globale ». Les connections et les échanges horizontaux qui s'opèrent dans la métropole – des marchandises, des idées, des capitaux, des cultures – plaident pour une attention renouvelée à la fluidité du plus grand nombre, afin d'engranger les bénéfices de la diversité des ressources disponibles.

- **Créer un urbanisme « d'ouverture » et inclusif**
  Au-delà de l'enjeu de la mobilité et de la forme urbaine, la capacité des acteurs métropolitains à mobiliser une diversité de ressources économiques peut être soutenue en repensant un urbanisme dit « d'ouverture »

qui s'opposerait aux formes urbaines fondées sur le repli sur soi (urbanisme de fracture et résidences fermées – *gated communities* que nous avons évoquées plus haut) et réaffirmerait la nature collective de l'espace public (en accord avec les ODD 11.3 et 11.7). Deux objectifs complémentaires animent cet urbanisme d'ouverture : d'une part, aider au maintien des activités, qui alors même qu'elles sont économiquement viables, ne sont pas capables de supporter les effets de centrifugeuse de la compétition foncière dans les métropoles ; d'autre part, fournir un cadre favorable à cette économie métropolitaine dont l'avenir repose sur l'association, le partage et la mobilisation de ressources discrètes (en accord avec l'ODD 8, « promouvoir une croissance économique soutenue, partagée et durable… »). Pour ce faire, on distingue deux types de mesures valables : d'une part, celles qui visent la limitation des externalités négatives socio-économiques des projets d'aménagement et notamment les programmes de régénération urbaine ; d'autre part, celles qui cherchent à limiter les effets sociaux de la concurrence foncière.

- **Limiter les externalités négatives des projets de régénération urbaine**

Il faut limiter l'urbanisme « par projets », où les projets de régénération urbaine sont mis en œuvre de manière ponctuelle, isolée. Les projets ne peuvent se penser en totale indépendance de la planification à l'échelle métropolitaine. Bien que le financement privé continuera d'être déterminant – compte tenu des limites des budgets locaux et de la réduction progressive des dotations –, il est nécessaire de mettre en œuvre des politiques de financement pour assurer le soutien aux communautés les plus vulnérables, assurer une plus forte régulation des investissements pour limiter la spéculation foncière, et accroitre les capacités et responsabilités des gouvernements urbains ainsi que la redevabilité vis-à-vis des citoyens[242].

- **Réduire la compétition sur le marché immobilier**

Limiter les effets de la compétition sur le marché immobilier améliore la mobilité des citoyens, tout particulièrement de ceux qui se trouvent « bloqués » dans des zones mal desservies à cause des déséquilibres spatiaux. Ces mesures sont nécessaires à la promotion de la diversité sociale et fonctionnelle tout en préservant la proximité entre les lieux de résidence et de travail (voir encadré 3.12).

Cela ne peut se faire que s'il y a une volonté de captation des sols et de leur valorisation par la production d'habitat social/subventionné localisé dans des zones accessibles. De très nombreuses initiatives existent à ce sujet, chacune avec ses particularités :

- Face à l'échec des politiques de compétitivité pour les villes confrontées au déclin démographique et économique, la ville de Cleveland décide de mettre en place une stratégie de « décroissance planifiée » qui inclut la **création d'une banque foncière** permettant d'exclure une partie du foncier (en particulier les terrains et bâtiments inoccupés depuis la crise des *subprimes* de 2008) des circuits d'accumulation du capital[244];
- À Rosario (Argentine), la **réglementation urbaine municipale** permet à la municipalité de circonscrire la plus-value réalisée par le secteur privé, notamment dans les espaces littoraux, et de sélectionner les terrains qui seront destinés à l'habitat populaire.
- À São Paulo (Brésil), suite à la **révision du plan d'aménagement**, le nombre de zones d'intérêt social a été doublé, notamment dans le centre-ville où 55 000 nouveaux logements sociaux ont été construits par la reconversion des anciennes industries.

ENCADRÉ 3.11 LES FACTEURS AYANT AMÉLIORÉ LA DIVERSITÉ SOCIALE À LIMA[243]

L'analyse des divisions socio-spatiales à Lima (Pérou) montre que, pour que celles-ci s'atténuent et que des espaces publics partagés voient le jour, la présence d'une zone « tampon », comme peut l'être un lotissement de classes moyennes, est nécessaire. En effet, dans les lotissements de classes moyennes, les parcelles sont trop petites pour abriter des jardins privés, leurs habitants fréquentent donc des jardins et aires de jeu publics.

Par ailleurs, si les ménages disposent souvent d'une voiture ou d'autres moyens de transport, d'autres stratégies de planification peuvent rendre ces derniers inutiles, en développant des espaces à proximité ou une meilleure connectivité avec d'autres quartiers.

À la Molina, dans la périphérie de Lima, les quartiers résidentiels des classes moyennes sont sillonnés par de nombreuses lignes de transports collectifs et comptent un grand nombre de petits espaces verts bien entretenus. Ces avantages ont permis à de nombreuses familles, malgré leurs revenus modestes, de pouvoir payer les frais d'éducation dans les écoles locales – principalement privées. Cependant cette relative mixité sociale et ces espaces partagés ne sont pas le gage d'une fréquentation accrue entre les familles des classes moyennes et modestes. Les divisions sociales se maintiennent donc. À cet égard, il est clair qu'une planification socialement diversifiée ne permet pas automatiquement de surmonter les divisions sociales.

- De façon originale, à Johannesbourg (Afrique du Sud), une banque de développement accompagne un opérateur privé, *l'Affordable Housing Company* (AFHCO), dans des **projets de logement locatif** par la reconversion d'anciens immeubles commerciaux désaffectés, à destination de population précarisées, mais dont les revenus ne leur permettent pas de prétendre à une aide de l'État. La proximité de ces logements avec les bassins d'emplois devrait permettre de favoriser le dynamisme économique de la zone et d'assurer des revenus aux populations, facilitant l'accès à leur lieu de travail.
- En France, la loi « Solidarité et Renouvellement urbain » (SRU) introduit l'obligation – sous peine d'amende – pour chaque commune de plus de 3 500 personnes de détenir au moins 25 % de logements sociaux sur son territoire.

Ces questions de politiques de logement sont essentielles à la réalisation de l'ODD 11.1 (« l'accès de tous à un logement et des services de base adéquats et sûrs, à un coût abordable »), et seront développées davantage dans la section 4 de ce chapitre.

Photo : McKay Savage - Lima (Pérou).

4.

DURABILITÉ ET QUALITÉ DE VIE DANS LES AIRES MÉTROPOLITAINES

Le caractère insoutenable de nos modes de production et de consommation actuels est aujourd'hui universellement reconnu. Dans un monde qui s'urbanise rapidement, les villes – et les métropoles en particulier – ont une responsabilité sans précédent dans la réduction de leur empreinte environnementale et la préservation des ressources naturelles pour contribuer à lutter contre le changement climatique[245]. La communauté internationale a adopté en 2015 des engagements pour augmenter la résilience urbaine – tels que ceux entérinés dans le Cadre d'action de Sendai pour la réduction des risques –, ainsi que ceux adoptés lors de la conférence COP21 pour le climat à Paris pour « maintenir l'augmentation de la température mondiale bien en dessous de 2 degrés Celsius et de mener des efforts encore plus poussés pour limiter l'augmentation de la température à 1,5 degré Celsius au-dessus des niveaux préindustriels ». Sachant qu'elles sont à la fois responsables d'une grande partie des émissions de gaz à effet de serre, et qu'elles sont particulièrement vulnérables à des catastrophes naturelles de plus en plus fréquentes et intenses, les aires métropolitaines ont un rôle majeur à jouer dans la réalisation des objectifs du développement durable, la préservation de l'environnement et l'inclusion sociale.

Pour cela, la **durabilité est aujourd'hui devenue une référence obligatoire des politiques urbaines**. Pour autant, dans le même temps, en négligeant la dimension sociale, la notion s'est peu à peu éloignée de son sens originel qui intégrait les trois piliers du développement durable : le social, l'environnemental, l'économique[246], et auxquels CGLU a ajouté la culture. Il est donc nécessaire d'envisager – lors de l'élaboration de politiques publiques – de conjuguer la prospérité, l'inclusion sociale, la protection de l'environnement et le dynamisme culturel comme des objectifs se renforçant mutuellement.

L'objectif de cette section est de présenter les initiatives développées par les aires métropolitaines en faveur de la durabilité environnementale, associées à un souci de justice sociale et environnementale, à la dimension culturelle de la durabilité, mais aussi à la notion du « Droit à la ville ».

4.1 AIRES MÉTROPOLITAINES ET ACTIONS ENVIRONNEMENTALES

De nombreux modes d'action ont été développés dans les métropoles pour faire face aux problématiques environnementales et climatiques et promouvoir un développement durable. Le C40, qui regroupe des aires métropolitaines, par exemple, déclare que le nombre de ses membres mettant en œuvre des actions pour lutter contre le changement climatique a pratiquement doublé, passant de 36 en 2011 à 66 en 2015[247]. Un autre exemple est la plateforme de coopération et d'échange de connaissances promue par le réseau Métropolies à travers le projet *Climate-Metropole+*, pour

Dans un monde qui s'urbanise rapidement, les villes – et les métropoles en particulier – ont une responsabilité sans précédent

encourager une approche intégrée et participative de l'action climatique dans les villes, associant Barcelone, Berlin, Liverpool et Lyon, ainsi que divers réseaux[248].

Comme l'a montré le processus préparatoire de la COP21, et comme l'illustrent le Pacte des maires pour le climat et l'énergie (une coalition mondiale de maires mobilisant des centaines de villes – voir encadré 4.1), les villes et leurs principaux réseaux sont déterminés à lutter contre le changement climatique et à réduire les émissions de CO_2.

Pour financer leurs actions, les gouvernements locaux peuvent obtenir des revenus de la vente des réductions de gaz à effet de serre, appelés « crédits de carbone », sur le marché national et international du carbone[249]. Cependant, compte tenu de l'ampleur des enjeux – d'après l'Alliance des villes pour le leadership de la finance climatique, « la demande d'infrastructures résilientes, faibles en carbone, sera de l'ordre de 4,5 trillions à 5,4 trillions de dollars annuellement entre 2015 et 2030[250] » ; malgré l'utilisation de ces mécanismes, le financement de l'action climatique des villes reste insuffisant. Les moyens pour élargir ce financement constituent un débat ouvert. C'est pourquoi les villes appellent à faciliter leur accès aux fonds mondiaux pour le climat.

L'adaptation et l'atténuation du changement climatique nécessitent de réviser de manière radicale nos modèles de production et de consommation, permettant de revoir la manière dont nous pensons et gérons nos logements, notre consommation d'énergie, nos modes de transport, et nos façons de se chauffer et de traiter nos déchets. Parmi les nombreuses initiatives en matière de durabilité engagées par les villes, on abordera ici des exemples d'actions sur : les plans climats, la mobilité, l'énergie, les espaces verts et publics, la gestion des déchets, l'économie circulaire et l'agriculture urbaine.

ENCADRÉ 4.1 LE PACTE MONDIAL DES MAIRES POUR LE CLIMAT ET L'ÉNERGIE

Le **Pacte des maires** fut lancé en 2014 avec le soutien de C40, ICLEI, CGLU, ONU-Habitat et de Mike Bloomberg, envoyé spécial de l'ONU, lors du Sommet des Nations unies pour le climat. Cette coalition a pour but d'établir une plateforme commune et des mesures d'émissions uniformisées pour mieux évaluer l'impact des actions environnementales des villes et améliorer l'information sur les progrès réalisés. Jusqu'à présent, 447 villes se sont engagées pour le Pacte des maires – représentant plus de 390 millions d'habitants à travers le monde. Un de ses outils principaux est le « Protocole international des villes pour comptabiliser les émissions de gaz à effet de serre », utilisé dans la planification stratégique de nombreuses villes et qui présente un rapport annuel portant sur diverses mesures mises en œuvre et leur évolution, permettant aux villes d'adapter leurs stratégies.

La **Convention des maires** pour le climat et l'énergie est une initiative similaire soutenue par la Commission européenne. Elle est la principale coalition européenne de gouvernements locaux et régionaux travaillant ensemble pour lutter contre le changement climatique. Plus de 6 000 signataires se sont engagés à réduire les émissions de CO_2 de 40 % d'ici à 2030.

En 2016, les deux réseaux ont décidé d'unir leurs forces dans le **Pacte mondial des maires pour le climat et l'énergie** dans le but d'accroître leur rôle, d'acquérir une plus grande visibilité et de renforcer leur soutien aux villes. La coalition compte 7 000 villes membres dans 119 pays, ce qui représente 600 millions de personnes.

4.1.1 Initiatives en cours

L'intégration d'un certain nombre de principes sur la durabilité environnementale dans les agendas métropolitains a donné lieu à de nombreuses initiatives – notamment diffusées lors du Sommet des leaders locaux à l'Hôtel-de-Ville de Paris pendant la COP21, le 4 décembre 2015. Si les actions environnementales ont sans aucun doute généré des avancées notables en matière de durabilité métropolitaine, leur invocation et, parfois, leur impact nécessitent que l'on examine de plus près certaines de ces actions[251].

L'intérêt pour « l'économie verte » n'a jamais été aussi fort qu'aujourd'hui. La quête de systèmes de production et de consommation « plus verts » se concentre, cependant, sur les retombées économiques. La dépolitisation de la question — ou *greenwashing*[252] — a focalisé l'attention (et les ressources) sur la compétitivité et le financement des politiques « vertes », en laissant de côté les aspects sociaux et spatiaux qui peuvent être générés à l'échelle métropolitaine[253].

Pour mettre en œuvre un programme global de développement durable, **des initiatives environnementales et « écologiques » ne doivent jamais être dissociées des politiques d'inclusion sociale et d'équité, de cohésion et de solidarité territoriale ou de respect de la diversité, facteurs qui définissent une région métropolitaine résiliente et durable**[254]. Les politiques qui favorisent une approche respectueuse à la fois de l'environnement, de l'économie et de la société, sont des exemples précieux de la façon dont les régions métropolitaines peuvent atteindre divers ODD, comme l'objectif 11 sur les villes, l'objectif 6 sur l'eau potable et l'assainissement, l'objectif 7 sur l'énergie propre et abordable, l'objectif 12 sur la consommation et la production responsable et l'objectif 13 sur le changement climatique.

Les plans climat et les infrastructures urbaines

Les plans pour le climat peuvent contribuer de manière significative à la réduction des émissions et à la résilience des villes en élaborant de nouveaux projets et en modifiant des projets en cours de manière systématique, ciblée et coordonnée. Outre Paris (« Plan climat ») ou New York (*A stronger, more resilient New York* or #ONENYC), l'encadré suivant (4.2) présente d'autres exemples dans les villes des pays du Nord (Tokyo, Copenhague). Mais les plans de métropoles pour la durabilité et la résilience ne concernent pas que les villes des pays développés. Des villes comme Dakar, Phnom Penh ou Quito ont également développé des initiatives.

Ainsi le Plan climat territorial intégré de Dakar a permis la réalisation d'un diagnostic des vulnérabilités de la ville pour la conception d'actions adaptées au territoire[255]. Assistant à une augmentation des cas de glissements de terrain, d'inondations, de sècheresses et de problèmes de ressources en eau, la ville de Quito a pris des mesures en développant une stratégie d'adaptation et d'atténuation pour le climat, basée sur la promotion – entre autres – d'infrastructures résilientes, de production d'énergie, de systèmes d'approvisionnement en eau potable, d'écosystèmes, de biodiversité et de santé publique durables. Une première stratégie pour le changement climatique fut donc adoptée en 2009, après quoi la ville développa son « Plan d'action climat (2012-2016)[256] ».

Parallèlement, des villes comme Le Caire sont en train de développer des plans d'adaptation des zones informelles au changement climatique. Par ailleurs, les plans de lutte contre les risques climatiques comme les inondations ou les tempêtes sont nombreux, et prêtent pour certains une attention particulière aux populations les plus vulnérables[257].

Une approche intégrée a permis à certaines villes (ex. Hong Kong, Stockholm, Copenhague) de combiner croissance économique et réduction des émissions de gaz à effet de serre grâce, entre autres, à une utilisation du sol efficiente et à des investissements soutenus dans les transports publics. Par exemple, la ville de Stockholm a fait croître son économie à raison de 41 % entre 1993 et 2010, tout en réduisant ses émissions de 35 % dans le même temps. Depuis 1990, Copenhague a réduit ses émissions de carbone de plus de 40 % et a connu, dans le même temps, un taux de croissance de 50 %[258]. D'autres villes ont adopté des approches sectorielles différentes (ex. villes éco-mobiles, villes faibles en carbone, villes vertes, etc.)[259].

ENCADRÉ 4.2 PLANS CLIMAT À TOKYO ET COPENHAGUE[260]

L'aire métropolitaine de **Tokyo** a mis en place un programme spécifique pour réduire les émissions de gaz à effet de serre en travaillant spécifiquement sur l'efficacité énergétique des bâtiments. Appelé le « *Tokyo Cap-and-Trade Program* (TCTP) », il est l'un des résultats du « *Tokyo Metropolitan Environmental Masterplan* ». Chaque propriétaire des bâtiments inclus dans le programme doit produire une mesure annuelle des émissions et s'engager à faire baisser les taux d'émission. Mis en place en 2010, il a permis une réduction de 13 % des émissions en 2010, et de 22 % cumulés en 2011[261].

Copenhague mène une politique ambitieuse pour devenir neutre en termes d'émissions de gaz à effet de serre. Par le biais d'une série d'innovations et d'un Plan climat ambitieux[262], la ville a déjà réduit ses émissions de 21 % entre 2005 et 2011 (promotion des énergies renouvelables, recours au vélo comme mode de déplacement…). Par exemple, la première « Autoroute du vélo », lancée en 2012, permet notamment aux habitants des banlieues de rejoindre district central et périphériques à vélo. Les trois quarts de la réduction des émissions pour les prochaines années doivent venir de la transition vers des transformations dans la production de chaleur et d'électricité, notamment par l'association de l'utilisation de la biomasse, du vent – à titre d'exemple, les éoliennes produisent aujourd'hui 30 % de l'électricité utilisée au Danemark –, du géothermique et de l'énergie solaire.

Photo : Kristoffer Trolle - Copenhague (Danemark).

La mobilité durable

De nombreuses politiques s'intéressent, à juste titre, à la promotion de la mobilité durable[263]. « Multi-modalité », « inter-connectivité », « mobilité douce » sont désormais au centre des plans des villes pour la mobilité. Cela se traduit notamment par l'amélioration du transport public, et donc la réduction des embouteillages et de la pollution de l'air, l'encouragement des populations à utiliser davantage le réseau ou des modes de transport alternatifs comme le vélo et donc à moins utiliser la voiture individuelle[264]. Aujourd'hui, l'équité au sein des villes est largement dépendante de l'accès aux transports et de leurs effets sur la santé (ex. accidents, pollution de l'air, bruit).

La mobilité durable se traduit également par le développement de systèmes de transports en commun – comme les systèmes de Bus Rapid Transit (BRT) mis en place initialement à Curitiba dans les années 1970, puis exportés dans de nombreuses villes, comme par exemple à Bogota et Johannesbourg[265] ou plus récemment à Téhéran et Amman[266] ; le développement de systèmes de trains légers ou métros, comme à Addis-Abeba[267] (premier du genre en Afrique subsaharienne) mais aussi du tramway et de technologies similaires dans les villes du Nord[268], ou encore, la mise en place d'un système original, le Métrocable à Medellin, pour désenclaver une partie des quartiers pauvres de la ville. Des villes comme Guangzhou (Chine) ont développé des systèmes BRT, des nouvelles lignes de métro et des pistes cyclables (2 000 km) dans le cadre d'un système de transport urbain multimodal. La ville de Lima (Pérou) travaille sur un projet (« NAMA ») visant à réduire la dépendance des habitants à la voiture et à optimiser les transports publics (ex. expansion du métro, pistes cyclables, système de paiement unifié)[269]. Le passage au tout-électrique est également une priorité de certaines métropoles, en premier lieu au niveau du transport public. À Oslo, le nombre de voitures électriques a été multiplié par trois depuis 2005[270].

Des initiatives telles que « Quartiers libres de voitures[271] », « Journées sans voitures[272] » et les plateformes de covoiturage contribuent également à limiter les problèmes de pollution urbaine et à renforcer la conscience des habitants sur la mobilité durable. **Ces avancées s'expliquent également par l'utilisation des nouvelles technologies dans le mobilier urbain**, avec la création de capteurs utilisés pour mesurer la qualité de l'air ou l'état du trafic et la circulation via GPS et les communications mobiles[273] permettant un meilleur partage de l'information en temps réel ; la diffusion de systèmes de vélos et de voitures publics en partage contribue à accroître la conscience et l'interaction des citoyens dans les villes – à la fois dans le Nord et dans le Sud[274]. **La mobilité durable repose sur un engagement et une participation forte des citoyens**[275]. La mobilité durable encourage les villes à devenir plus denses et « multipolaires » afin de diminuer la distance entre domicile et lieu de travail, services et équipements, et donc la dépendance des citadins aux transports motorisés afin de créer des villes piétonnes et de réduire leur empreinte environnementale. Les **réseaux de coopération entre villes y ont largement contribué**, comme par exemple, l'Alliance pour l'éco-mobilité d'ICLEI, *Cities for Mobility*, etc.).

La mobilité durable est l'un des domaines de la politique urbaine dans lesquels différentes aires métropolitaines ont tendance à collaborer et à partager leurs expériences et méthodes. Par exemple, Guangzhou, Shanghai (Chine), Jakarta (Indonésie), Rio de Janeiro (Brésil) et Shiraz (Iran) ont toutes participé à un programme de formation sur les politiques de transport urbain organisé à Séoul en mars 2016 par l'Institut de formation de Metropolis (MITI)[276], afin de partager les bonnes pratiques et les leçons tirées de différentes politiques urbaines et laboratoires à travers le monde[277].

Photo: Mariordo59 - BRT Curitiba (Brésil).

Efficience et transition énergétique

Suite aux recommandations du dernier rapport du GIEC (Groupe d'experts inter-gouvernementaux sur l'évolution du climat) et aux accords entérinés par la COP21, les villes se mobilisent pour réduire la consommation d'énergie et augmenter l'utilisation d'énergies renouvelables[278]. Les démarches engagées par les villes se concentrent – entre autres – sur la réduction de la consommation d'énergie dans les bâtiments publics, la construction de bâtiments « basse consommation » ou à énergie positive — comme à Pune ou Shanghai, où les municipalités imposent des critères stricts en la matière, ou à San Francisco, qui s'est engagée à atteindre un approvisionnement de la ville en électricité avec une émission de carbone proche de zéro d'ici à 2030. La promotion de l'efficacité énergétique des bâtiments constitue une étape importante dans la lutte contre le changement climatique, étant donné qu'ils sont responsables de 20 à 30 % des émissions de CO_2 à travers le monde[279]. Au sein de l'Union européenne, les bâtiments publics économes en énergie ont été de mise dans les politiques règlementaires les plus récentes[280]. Bien qu'également clé pour les politiques durables, le débat sur l'efficacité énergétique des logements doit être considéré dans le cadre des politiques d'équité sociale et des situations de « pauvreté énergétique » pour éviter l'exclusion des populations vulnérables, situation que les villes doivent prendre en considération[281].

Au Cap, des compteurs d'électricité intelligents ont été installés dans 26 % des grands bâtiments municipaux de la ville, permettant un suivi continu de la consommation électrique de chaque département. Ceci, combiné avec un programme de sensibilisation de la population sur la gestion efficace de la consommation d'électricité, a permis de réaliser d'importantes économies d'énergie[282]. À Paris, la ville suit un plan de rénovation thermique des écoles et des logements sociaux qui vise à terme l'économie de 500 gigawatts/heure. La ville a également installé un certain nombre de systèmes de gestion énergétique dans les bâtiments municipaux, dans le cadre du Plan de la ville 2004-2020 visant à réduire les émissions de gaz à effet de serre et la consommation d'énergie de 25 %[283]. Parmi d'autres exemples figurent Tshwane (anciennement Pretoria, Afrique du Sud), qui a lancé un projet d'une durée de vingt ans ayant pour but une réduction de 2 000 000 tCO_2 grâce à des générateurs d'énergie renouvelable, ou Changwon (Corée du Sud), sélectionnée pour essayer un nouveau projet de réseau « intelligent » pour les PME afin de promouvoir l'efficacité énergétique et de mieux intégrer les ressources d'énergie renouvelable[284].

L'**éclairage public** est un autre thème de plus en plus abordé, qui se manifeste souvent par le remplacement de lampadaires de rue par des modèles plus efficients (ex. LED ou CFL). La ville de Melbourne, par exemple, a développé une stratégie d'éclairage public visant à installer des lampadaires de rue efficients à travers la ville, permettant une réduction des émissions de 8 000 tCO_2 par an[285]. Une initiative similaire a été mise en œuvre à Los Angeles et à Paris. En 2013, dans le cadre du *Amsterdam Smart City programme*, la ville a expérimenté des systèmes de luminaires flexibles pouvant être ajustés selon les circonstances (ex. pluie, lumières de couleurs pour contrôler le flux du trafic, etc.). Une **meilleure gestion des systèmes d'eau** peut également contribuer à réduire la consommation d'énergie et les émissions de CO_2 – en plus d'économiser de grandes quantités d'eau grâce au contrôle de fuites, à l'amélioration des infrastructures, etc. Ainsi fut fait dans la ville de Mexico, qui a été confrontée à des défis considérables en la matière[286].

D'autres initiatives, telles que les éco-cités ou éco-quartiers privilégient également l'efficience énergétique et le développement des énergies renouvelables. Mais ces exemples sont encore limités en nombre et posent débat quant à leur impact sur l'inclusion sociale (voir encadré 4.3)[287].

ENCADRÉ 4.3 ÉCO-QUARTIERS ET ÉCO-CITÉS : IMPACT SOCIAL ET ENVIRONNEMENTAL[288]

Les éco-**quartiers et éco-cités** sont conçus comme un espace d'expérimentation pour tester des solutions diversifiées en termes de densité urbaine, d'énergie, de biodiversité, de mobilité douce ou de participation des habitants. Il s'agit peut-être des seules formes urbaines qui viennent répondre à l'injonction de durabilité, et qui promeuvent dans le même temps un nouvel art de vivre[289]. Cependant leur extension ou généralisation se heurte à certains écueils. Centrés sur une approche environnementale, les éco-quartiers sont rarement pensés dans une « durabilité sociale » mais plutôt en termes de durabilité technique. De plus, ils tendent à être utilisés d'abord comme des outils de compétitivité et de promotion de la métropole.

Par exemple, au sein de l'éco-quartier de **Kreuzberg** à Berlin, les toitures végétalisées présentent un certain nombre de dysfonctionnements (affaissements de toitures et fuites d'eau notamment) du fait du surdimensionnement de la couche végétale et de la mauvaise pose des membranes isolantes par les entreprises de construction.

À Amsterdam, au sein de l'éco-quartier **GWL-Terrein** « sans voitures », le stationnement a été réduit à une place pour cinq logements mais cela a conduit à la multiplication de problèmes liés au stationnement sauvage et à l'émergence de conflits avec le voisinage dans la mesure où les habitants de l'éco-quartier garent leurs véhicules dans les quartiers alentours.

Espaces publics et espaces verts

Les espaces publics sont tout autour de nous, ils sont notre « salon en plein air[290]». L'objectif de développement durable 11.7 vise à « assurer l'accès de tous, en particulier des femmes et des enfants, des personnes âgées et des personnes handicapées, à des espaces verts et des espaces publics sûrs » d'ici 2030, car les espaces publics et les espaces verts améliorent considérablement la qualité de vie dans les agglomérations urbaines (voir encadré 4.5 sur la conférence thématique d'Habitat III sur les espaces publics). Plus que des exemples d'aménagement urbain, les places publiques, rues et parcs ont des fonctions sociales, culturelles et citoyennes. Ils contribuent au bien-être et à la santé des habitants, encouragent les gens à se rassembler pour plus de cohésion sociale, augmentent l'espace récréatif, donnent de l'identité aux quartiers, offrent un espace pour le développement de la citoyenneté (« agora ») et contribuent au dynamisme économique (ex. marchés de rues). Ils comportent également des avantages environnementaux considérables : ils peuvent – entre autres – réduire la consommation d'énergie pour le refroidissement, réduire la pollution de l'air et l'effet d'îlot thermique urbain, soutenir la biodiversité, capter les eaux de pluie et prévenir les inondations. Cependant, aujourd'hui, les espaces publics subissent une pression croissante, due à la croissance urbaine, à la privatisation et à la présence d'intérêts sectoriels pouvant être illustrés, dans certains pays, par la restriction de l'accès à d'anciens espaces publics après leur achat par des promoteurs privés.

Dans de nombreuses villes, divers types d'espaces verts et d'infrastructures « vertes » sont développés dans des objectifs de durabilité. Par exemple, la ville de Berlin évalue le biotope de chaque zone afin d'augmenter les zones écologiquement efficaces. Le système « *iTree* » montre la valeur monétaire des arbres en termes d'économies d'énergie, de réduction du CO_2 atmosphérique, d'amélioration de la qualité de l'air, d'évacuation des eaux de pluie, et de considérations esthétiques. Une évaluation menée à l'aide du système *iTree* à New York a établi que ses 600 000 arbres « de rue » génèrent un bénéfice annuel de 122 millions de dollars, plus de cinq fois le coût de leur entretien. À Durban, dans le cadre d'une stratégie d'adaptation au changement climatique, un programme communautaire de reforestation à grande échelle induit non seulement des bénéfices liés à l'environnement et à l'écologie, mais aussi à la création d'emplois, à la sécurité alimentaire et aux opportunités d'éducation.

ENCADRÉ 4.4 LA PRODUCTION D'ESPACES VERTS DANS QUELQUES MÉTROPOLES

La ville de **Philadelphie**, avec l'aide des résidents, rajoute 202 hectares d'espaces verts accessibles en transformant des terrains inutilisés en parcs. Le « ***New York*** *High Line Linear Park* » a contribué à la régénération de nombreuses zones de la ville, avec l'implication des communautés. À **Londres**, la construction du Parc olympique Reine-Elizabeth inclut le soutien à la biodiversité et la Ville s'est engagée à construire 100 nouveaux petits parcs (« de poche »). Le projet *Parc Rio Manzanares* de **Madrid** a créé un espace vert linéaire le long du fleuve (la majeure partie sur le toit d'un grand tunnel routier) avec des aménagements pour le sport et la culture. À **Boston**, le « *Post Office Park* » fut le résultat de la conversion d'un parking de 4,6 hectares en parc et de la construction d'un parking souterrain dont les revenus financent l'entretien du parc.

Afin d'atténuer les risques environnementaux tels que les glissements de terrain, les inondations et leurs coûts sociaux et économiques, la ville de **Bogota** suit un programme de plantation d'arbres et de création d'espaces verts, identifiant les zones les plus à risques et imposant des restrictions sur l'utilisation du sol. À **Melbourne**, un projet vise à planter 3 000 arbres par an en vue de doubler le couvert végétal de la ville d'ici 2040. La ville de **Kampala**, connaissant une urbanisation hors de contrôle, met en place des plans pour transformer certaines zones marécageuses de la ville en parcs urbains[291].

Gestion des déchets et économie circulaire : de la pollution aux zéro déchets

La gestion des déchets est un élément essentiel dans la réduction de l'impact environnemental des villes, tel que reconnu dans l'ODD 11.6. En effet, plus de 11 milliards de tonnes de déchets solides sont collectées chaque année à travers le monde, et les dernières statistiques indiquent que la gestion des déchets contribue à 3,3 % des émissions globales de gaz à effet de serre[292]. Un nombre croissant de villes se tournent vers des stratégies « zéro déchet » pour la gestion des déchets solides et la transformation de déchets en énergie (voir encadré 4.6). Certains programmes ambitieux de recyclage et de récupération des matériaux ont permis d'augmenter la quantité de déchets n'atteignant pas le stade d'élimination finale. Le recyclage est non seulement susceptible de se développer et de promouvoir une gestion écologique des déchets, mais également de créer des emplois décents (ce secteur employait environ 12 millions de personnes au Brésil, en Chine et aux États-Unis en 2011)[293]. Dans les pays en développement, cependant, la gestion des déchets reste hors de portée pour de nombreuses municipalités, ce qui a des effets néfastes sur la santé, particulièrement parmi les communautés les plus vulnérables.

L'économie circulaire propose une approche plus radicale de la gestion des déchets et propose des modèles de production basés sur le recyclage comme mécanisme systémique d'atténuation du changement climatique et pour réduire l'épuisement des ressources[295]. Aujourd'hui, les villes vivent et produisent selon un « processus linéaire » : elles mobilisent des ressources au-delà de leurs juridictions administratives, les transforment et les utilisent au sein de la ville, produisent des déchets sous diverses formes – y compris des émissions, pollutions et chaleur — qui débordent en dehors de leurs juridictions. Les villes dont les systèmes de production sont conçus suivant ce schéma linéaire sont, en d'autres termes, des villes qui gaspillent les ressources, et qui ont besoin de moyens et d'espaces illimités pour produire et absorber leurs déchets[296]. L'économie circulaire conteste ce métabolisme linéaire. San Francisco s'est imposée une économie circulaire basée sur le tri sélectif, qui atteint 80 % de la production totale, s'appuyant sur un système de taxation et d'incitation financière pour réduire la production des déchets en fonction de leur consommation. La récupération des déchets organiques qui fait

ENCADRÉ 4.5 RÉUNION THÉMATIQUE D'HABITAT III SUR LES ESPACES PUBLICS, BARCELONE, 2016[294]

En préparation à Habitat III (octobre 2016), une conférence thématique sur les espaces publics fut organisée à Barcelone les 4 et 5 avril 2016, afin de promouvoir le rôle central des espaces publics dans le Nouvel Agenda urbain, éléments clés dans la réalisation du développement durable. La Déclaration issue de cette conférence met en avant – entre autres – la nécessité d'une planification à échelle humaine et centrée sur les personnes afin d'assurer le caractère durable et inclusif des espaces publics ; l'importance d'un réseau d'espaces publics et de rues connectés à l'échelle de la ville ; le besoin de promouvoir les activités économiques formelles et informelles au sein des espaces publics afin d'améliorer les moyens de subsistance des travailleurs et producteurs locaux ; l'importance de la durabilité sociale, environnementale et économique des espaces publics et bâtiments environnants ; et la nécessité d'espaces publics suffisamment flexibles à la géographie locale, au climat, et permettant des activités culturelles et artistiques.

Photo : Francesc - Barcelone (Espagne).

souvent défaut dans la plupart des systèmes de tri sélectif est à l'origine d'un système de collecte obligatoire qui débouche sur la production de compost pour les agriculteurs de la région[300]. À Genève, où le principe d'économie circulaire est inscrit dans la Constitution du canton, une plateforme collaborative sur laquelle les entreprises du canton peuvent échanger leurs méthodes et ressources a été développée[301]. La généralisation de ces pratiques nécessite cependant de renforcer la collaboration entre tous les acteurs impliqués et l'apprentissage mutuel (par exemple, soutenir les filières de recyclage et inclure des clauses de réemploi lors des marchés publics).

Sécurité alimentaire et agriculture urbaine

L'agriculture urbaine mérite également une attention particulière en tant qu'elle génère à la fois des bénéfices socio-économiques et environnementaux. Cette activité, qui peut être vue comme la « ruralisation » des établissements urbains, a été réexaminée de près ces dernières années. Il est estimé qu'environ 1 milliard de personnes entreprennent des activités liées à l'agriculture et à la pêche dans les villes, représentant entre 15 et 20 % de l'approvisionnement mondial en nourriture venant des agglomérations urbaines[302]. À Détroit, ville en « rétrécissement » (*shrinking city*) du fait notamment de la crise de l'industrie automobile (1 850 000 habitants en 1950 contre 680 000 en 2014), un nombre considérable de friches urbaines ont été récupérées pour faire des potagers individuels ou communautaires. Cela appelle bien entendu un parallèle avec l'initiative municipale de la ville de Rosario (voir encadré 4.7).

ENCADRÉ 4.6 GESTION DES DÉCHETS INNOVANTE À DURBAN, BELO HORIZONTE ET VANCOUVER

En 2004, la ville de Durban a développé des solutions innovantes pour améliorer la gestion des déchets et leur utilisation dans la production d'électricité, en transformant le méthane (issu de la fermentation des déchets) en électricité propre tout en réduisant l'impact environnemental des décharges urbaines[297]. 103 puits de collecte sont connectés à une centrale transformant le méthane en électricité. Le projet a permis de créer de l'emploi dans les centres de recyclage et de tri, de réduire les émissions annuelles de CO_2 de la ville de 54 000 tonnes, et de convertir des vieux sites de décharge en espaces publics verts.

À Belo Horizonte, au Brésil, une politique sociale visant à améliorer la structure de l'emploi informel et à augmenter le niveau de vie des citadins les plus pauvres a conduit dans le même temps au développement d'une stratégie de gestion des déchets solides intégrée. Dans les années 1990, la législation locale fut modifiée pour promouvoir la collecte des déchets recyclables par des coopératives de collecteurs de déchets informels. Voyant qu'un partenariat avec la ville permettrait d'améliorer davantage leur productivité et de contribuer à des objectifs non seulement environnementaux mais également socio-économiques, la ville décida d'intégrer le secteur informel dans la gestion municipale des déchets. Cela a permis d'atteindre quatre objectifs principaux : l'amélioration du recyclage des déchets, l'inclusion sociale, la création d'emplois, et la génération de revenus. Depuis l'introduction de cette politique, la collecte des déchets s'est considérablement améliorée : en 2008, environ 95 % de la population urbaine et 70 % de la population des quartiers informels (favelas) ont reçu un service de collecte. En 2013, environ 600 ramasseurs de déchets travaillaient pour ces coopératives, avec un total de 80 entrepôts de tri[298].

Le programme « Zéro déchet » du Canada (*National Zero Waste Council*) est une initiative menée par la ville de Vancouver et soutenue par la Fédération des municipalités du Canada (entre autres), visant à réduire la production de déchets et à augmenter le taux de recyclage dans la troisième ville du pays (2,3 millions d'habitants). Le plan se concentre sur une approche dite *cradle-tocradle* (littéralement « du berceau au berceau ») pouvant diminuer la quantité d'énergie des matériaux utilisés et jetés. Elle permettra de réduire ou d'éliminer l'utilisation de produits chimiques toxiques et de fabriquer des produits pouvant plus facilement être décomposés en éléments réutilisables ou recyclables. Le plan de Vancouver pour la gestion intégrée des déchets solides et des ressources fixe des objectifs stricts en matière de réduction et recyclage des déchets. Bien que ce travail dépende pour le moment de la juridiction de Vancouver et de ses municipalités membres, le plan national « *National Zero Waste Council* » représente un moyen d'exporter ce projet au-delà de la juridiction locale, d'influencer la conception de produits vers une approche d'économie circulaire, et de sensibiliser davantage le public sur le besoin de réduire les déchets[299].

4.1.2 La densification[305]

Comme mentionné précédemment, l'avènement de métropoles durables passe par la mixité fonctionnelle et la densité urbaine. Du fait du rythme élevé de l'urbanisation, du manque de planification dans de nombreuses métropoles, mais aussi de la libéralisation des marchés fonciers, les villes ont eu tendance à s'étendre, avec l'apparition de nouveaux quartiers périphériques. Les anciens modèles d'urbanisation ont privilégié l'urbanisation dépendante ou liée à l'automobile avec une préférence pour la maison individuelle et la promotion de la qualité de vie dans des espaces peu denses. Au Mexique, depuis les années 1990, on assiste par exemple à la construction en périphérie de gigantesques ensembles de lotissements pavillonnaires (plus de 500 000 unités de logement ont été construites, avec certains développements comprenant plus de 20 000 unités, beaucoup d'entre elles inoccupées)[306]. La ville du Caire est un cas emblématique d'étalement urbain : entre 1996 et 2006, la population augmente de millions d'habitants ; au cours des années 1990, la surface bâtie ou en construction dans l'agglomération du Grand Caire double, s'étendant dans les déserts de l'arrière-pays[307]. Mais l'aménagement urbain des zones désertiques au profit de catégories favorisées capte un tiers des investissements publics alors que seul 1/10e des « nouveaux Cairotes » s'y installent[308]. À Tunis aussi l'ensemble de la production bâtie populaire (réglementaire ou non) obéit à un modèle d'habitat horizontal fortement consommateur d'espace. Il est important de noter que l'étalement urbain tend à augmenter les émissions de CO_2 comme le suggère le tableau ci-dessous, représentant deux métropoles caractérisées par un niveau de richesse similaire, mais une étendue, une densité et des émissions de CO_2 très différentes.

De plus, outre la consommation excessive de sols en contradiction avec des objectifs de durabilité, l'étalement urbain pose des problèmes d'accessibilité à ces ensembles de logements, particulièrement pour les classes populaires, entraînant une augmentation de la circulation, des problèmes de pollution et de santé publique.

Le modèle de la densité urbaine a pour ambition de répondre à ces problématiques (voir encadré 4.8). D'après un rapport du *New Climate Economy* (2014), « un développement urbain plus compact et plus connecté pourrait contribuer à réduire les besoins en infrastructures urbaines de plus de 3 billions de dollars au cours des quinze prochaines années (2015-2030)[309] ». La ville compacte et son pendant la *Smart Growth* (« croissance intelligente ») sont ainsi souvent présentés comme des modèles de durabilité notamment parce qu'elles permettraient de limiter la consommation de

ENCADRÉ 4.7 ROSARIO, L'AGRICULTURE URBAINE COMME SOLUTION GLOBALE[303]

En 2001, la très sévère crise économique trouve une alternative solidaire et écologique initiée par la municipalité de Rosario (Argentine). Des petits lots de jardins puis de parcs-jardins d'agriculture sont valorisés pour contribuer à améliorer l'alimentation des gens frappés par la crise, pour développer leurs propres semences. La ville a accompagné le processus de commercialisation. Dorénavant, 2 500 familles participent au processus de production et de vente, et la municipalité travaille aussi avec les ménages à améliorer la commercialisation et l'échange dans une perspective d'économie circulaire : par exemple, la pratique du recyclage contre réception de légumes biologiques. D'autres initiatives essaiment depuis ce socle collectif : création de jardins productifs sur les propriétés familiales, développement de production et vente de plantes médicinales, signature d'un accord de coopération avec Guarulhos, au Brésil[304].

Tableau 4.1 **Les émissions de CO_2 : comparaison entre deux aires métropolitaines**

Source : Global Commission on the Economy and Climate, *Demographic World Urban Areas* 2015 (2014).

	Atlanta, États-Unis (2015)	Barcelone, Espagne (2015)
Population	5 015 000	4 693 000
Zone urbaine	6 851 km²	1 075 km²
Densité	700/km²	4 400/km²
Tonnes de CO_2/habitant	7,5	0,7

ENCADRÉ 4.8 LE MODÈLE DE HONG KONG : UNE EXCEPTION ?

En termes de densité urbaine, nous pouvons citer l'exemple de Hong Kong, qui a construit un réseau de transports publics efficace et atteint de faibles niveaux d'émissions de CO_2 liées au transport, ainsi qu'un faible taux de motorisation à travers une forte densité entre résidences, lieux de travail et moyens de transport. La ville a, entre autres, défini les zones à développer et favorisé la régénération de zones urbaines existantes plutôt que l'expansion vers des endroits non urbanisés. Par conséquent, 43 % de la population de Hong Kong (3 millions d'habitants) vit à moins de 500 mètres d'une station ferroviaire de transit de masse (*Mass Transit Railway Station* – MTR), et la plupart vivent à moins d'un kilomètre d'une MTR. En grande partie grâce à une densité élevée (moyenne de 21 900 habitants/km^2), 45 % des voyages sont effectués à pied, et les émissions de CO_2 liées au transport de passagers sont estimées à 378 kg par personne, contre, par exemple, 5 000 kg à Houston, aux États-Unis[311]. Toutefois, la taille des logements est parmi les plus réduites du monde, signe d'une mauvaise qualité de vie, due à une sur-densification et à des prix du foncier et de l'immobilier très élevés.

Les villes métropolitaines sont généralement plus exposées aux catastrophes naturelles qu'elles ne l'étaient dans le passé

sols, de favoriser les petits déplacements (et donc de réduire les émissions de gaz à effet de serre et la dépendance à la voiture) tout en encourageant une plus grande utilisation des transports publics, du vélo, de la marche à pied, mais aussi de lutter contre la ségrégation socio-spatiale[310].

Dans les villes du Sud, le parti pris de la densification a fait florès, même si son application reste limitée. L'adoption de ce principe est facilitée à certains endroits du fait du ralentissement non négligeable des migrations internes et de la croissance urbaine parallèlement à l'épuisement du foncier, ou encore du fait d'une préférence pour le centre (ou le péricentre) des habitants qui conduit à davantage renouveler et densifier les quartiers centraux et péricentraux, comme c'est le cas en Amérique latine. À São Paulo, **la croissance urbaine est aujourd'hui largement intégrée dans les quartiers déjà existants (qu'ils soient ou non auto-construits), par la densification du bâti**[312]. À Lima, les anciens logements construits sur deux étages qui caractérisaient la ville-centre il y a cinquante ans, sont aujourd'hui remplacés par des tours de 10, 15 voire 20 étages[313]. Malgré les bénéfices qu'apporte la densification, ce modèle est aujourd'hui mis en débat[314]. Le constat est fait que, de manière générale, les promoteurs de la densification privilégient souvent les dimensions environnementales et économiques à la dimension sociale (par exemple du fait de l'augmentation des prix des logements, en particulier dans les quartiers pauvres). De plus, la densité peut dans certains cas conduire à une augmentation des problèmes d'embouteillages, à une diminution de la qualité de vie, etc.[315].

Les politiques de densification, en particulier dans les villes du Sud, consistent trop souvent en la création de logements pour les classes moyennes et supérieures, voire les couches les mieux dotées des classes populaires (comme le permet par exemple le fonds MIVIVIENDA SA au Pérou). Ces problématiques sont d'autant plus vives lorsque la densification concerne essentiellement les quartiers centraux et péricentraux, et s'accompagne de mécanismes de gentrification, ainsi que de spéculation foncière et immobilière : la relégation des classes les moins aisées à la périphérie, dans des quartiers moins bien voire mal dotés[316], n'en est que renforcée, ce qui complique encore les questions de logements inadéquats, d'assainissement, et d'accès aux services de base pour tous. La densité est également problématique dans les quartiers informels, en général très denses et surexposés aux problèmes sociaux, environnementaux et de santé publique. Ces scénarios montrent les défis auxquels se confrontent de nombreuses régions métropolitaines qui favorisent les politiques de densification dans les zones urbaines des revenus moyens —avec l'ambition de favoriser une plus grande intégration sociale—, tout en veillant à réduire la densité dans les quartiers informels mal desservis et surpeuplés.

Pour autant, l'inadaptation des outils de densification aux exigences d'une ville qui veille à l'équilibre social n'invalide pas la nécessité de contrer un étalement urbain qui entraîne une surconsommation de terres agricoles et des coûts sociaux, économiques et environnementaux que notre planète ne peut plus se permettre.

4.1.3 Les métropoles face aux risques : actions engagées et axes à développer[317]

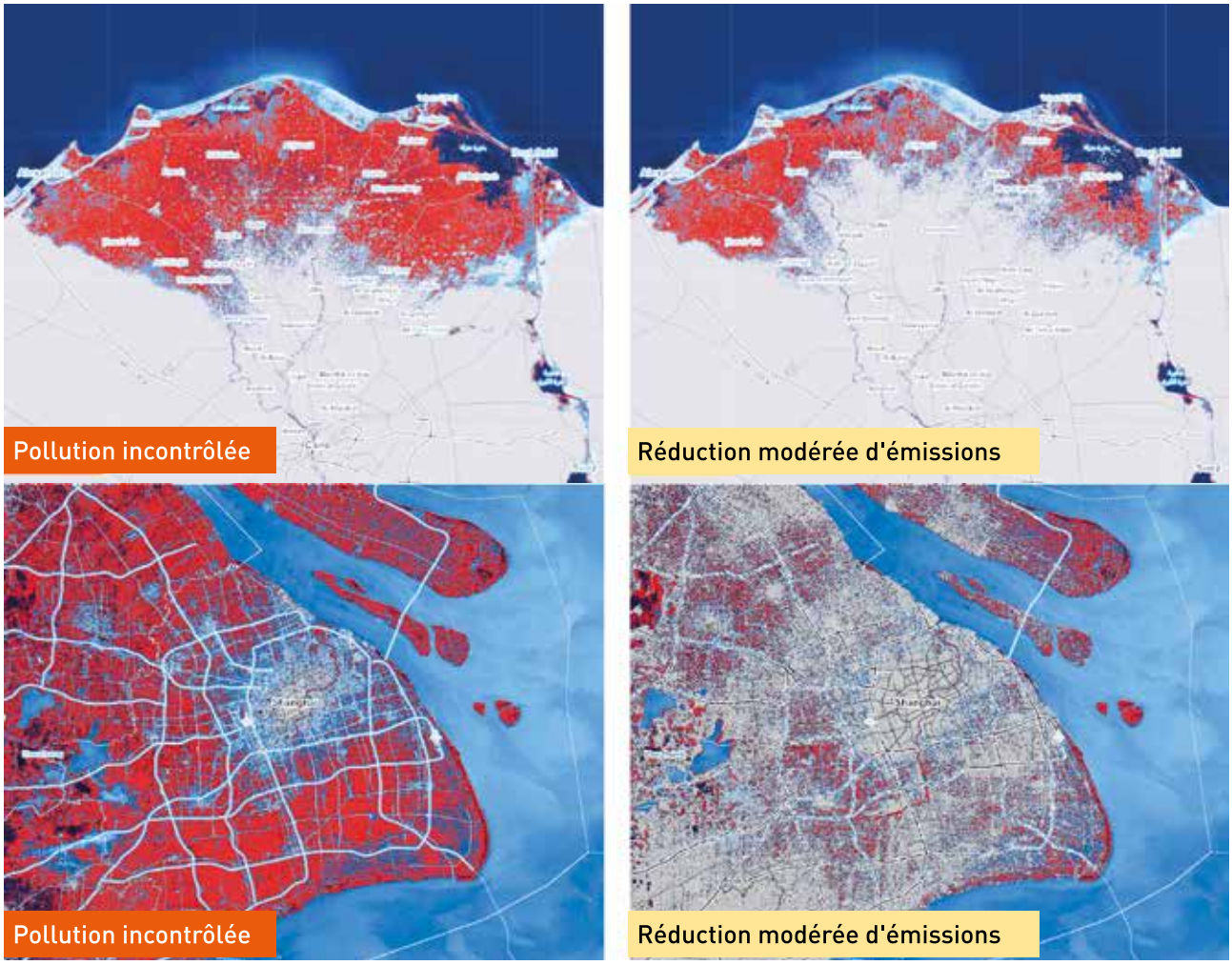
Du fait de la croissance urbaine et du changement climatique, les villes métropolitaines sont généralement plus exposées aux catastrophes naturelles qu'elles ne l'étaient dans le passé. Alors que l'élévation du niveau de la mer dû au changement climatique devient une menace à l'échelle mondiale, les métropoles côtières doivent faire face à un risque d'inondation accru. **Le changement climatique a également fragilisé les ressources naturelles, techniques et financières dont les sociétés disposent afin de faire face à ces impacts**, ce qui est d'autant plus sérieux dans les économies en développement. Étant donné leur constante expansion dans leurs zones les plus à risques, et malgré une prise de conscience croissante

du changement climatique et de ses effets, les grandes métropoles sont les plus vulnérables. Les risques sont tant hydro-climatiques (tempêtes, canicules, précipitations...) que d'ordre géologiques (tsunamis, séismes, éruptions volcaniques...) et leurs effets sont souvent cumulatifs. Les métropoles asiatiques de Phnom Penh, Bangkok, ou Manille, métropoles fluviales endiguées, se sont installées sur la plaine d'inondation du fleuve. Les pays d'appartenance de ces métropoles et les gouvernements locaux ont mis en place des plans de réduction des risques pour augmenter la résilience des villes. Par exemple, à Manille (Philippines), un plan a été élaboré en 2010 afin de déplacer les habitants et quartiers informels se trouvant le long du fleuve[318]. Même si les exemples les plus inquiétants se trouvent dans les villes du Sud, les villes plus riches, telles que New York, Londres ou Amsterdam, ne sont pas à l'abri de ces risques[319].

À ce titre, la résilience (ou capacité d'adaptation) est devenue un principe d'action singulier pour promouvoir des métropoles durables (et un objectif des ODD – 11.5), qui dépasse généralement les capacités d'adaptation[320]. Elle est généralement définie comme l'aptitude de la ville à réagir et à s'adapter aux perturbations associées aux catastrophes naturelles (mais aussi anthropiques) dans le

Graphique 4.1 **Impact de l'augmentation du niveau de la mer dans les 100 prochaines années dans le Delta du Nil (en haut) et dans la ville de Shanghaï (en bas) :**

Source : *Climate Central* (www.climatecentral.com), données extraites du *United States Department of Commerces, National Oceanic and Atmospheric Administration* (NOAA, www.noaa.gov/).



Les zones potentiellement inondables sont représentées en rouge.

but de retrouver un état proche de la situation de départ[321] ou, selon une conception qui domine actuellement, à retrouver un équilibre ou à permettre la conservation qualitative de la structure du système[322].

La résilience urbaine n'est pas uniquement mise à l'épreuve par la géographie. Les contextes métropolitains et les grandes agglomérations, en particulier, doivent prendre en compte une multitude de facteurs (techniques, socio-économiques, psychologiques, etc.), ainsi qu'une tendance historique à concentrer les quartiers précaires et marginaux dans les zones les plus exposées aux risques, correspondant souvent aux seules terres disponibles, accessibles ou abordables pour les groupes et communautés les plus désavantagés[323]. C'est pourquoi la résilience ne peut être pensée que collectivement et systématiquement, avec les citoyens, pour dégager des solutions réellement viables là où les finances et, souvent, la capacité de coordination font défaut[324].

Dans le même temps, **la résilience ne peut être pensée qu'en relation aux catastrophes naturelles ou évènements climatiques ; mais elle est liée à d'autres facteurs tels que la paix, la sécurité, la prestation des services de base, l'inégalité sociale, le chômage des jeunes, ou les épidémies**, entre autres. Les épidémies, par exemple, sont particulièrement graves dans les métropoles du fait d'une plus grande densité et donc d'une plus grande facilité pour les virus susceptibles d'être transmis. Ce fut le cas à Monrovia (Liberia) et à Freetown (Sierra Leone), terrains propices à l'épidémie d'Ebola de 2014 qui a conduit à la mort de 8 761 personnes à travers le Liberia et la Sierra Leone, d'après l'Organisation mondiale de la santé (OMS)[325]. Pour le conseiller technique en chef d'ONU-Habitat, cette épidémie n'aurait pas pris une telle ampleur si la ville (Monrovia) avait été mieux organisée, avec une meilleure connaissance de sa démographie à la disposition des autorités et des opérateurs[326].

À cet égard, la résilience a également été développée en tant qu'outil permettant de réagir à la fragilité et aux défis structurels caractéristiques du fonctionnement quotidien de toute grande agglomération urbaine. L'exclusion sociale, les problèmes d'accès à l'éducation ou à la santé, le crime et l'insécurité[327], ou une qualité de vie déficiente, contribuent tous à augmenter la fragilité des agglomérations urbaines et, en particulier, des communautés les plus exposées aux risques – les pauvres, les handicapés, les personnes âgées, les femmes, les enfants et les minorités. En appauvrissant et en fragilisant le capital social et humain d'une ville, ces maux chroniques menacent la capacité sociale, administrative et environnementale des villes – dans les pays développés et en développement – à faire face au défi de la durabilité à long terme.

Les failles dans le dialogue ou la coordination entre différents niveaux de gouvernement posent cependant des problèmes quant au développement d'une approche systémique. Le manque d'inclusion et de transparence pour les populations marginalisées et les quartiers précaires ont largement affecté des villes comme Jakarta, où les réponses venant du dessus (*top-down*) se limitent à une meilleure gestion de crise, des déplacements forcés, et des campagnes de sensibilisation, sans réelle implication des acteurs et interlocuteurs locaux[328].

L'Afrique, en particulier, est témoin d'une augmentation des évènements climatiques de plus en plus sévères et de la prolifération des quartiers informels constamment marginalisés dans les zones les plus exposées aux inondations et à l'érosion. Ouagadougou (Burkina Faso), Niamey (Niger), Dakar (Sénégal), Accra (Ghana), ont toutes expérimenté des évènements mortels dans des zones comprenant 60 % ou plus d'habitants dans des conditions précaires, avec peu ou pas d'accès aux services publics et aux infrastructures.

Les villes ayant investi sérieusement dans le développement durable disposent toutes de

ENCADRÉ 4.9 STRATÉGIES DE PRÉVENTION À SURAT (INDE)[329]

À Surat, deux catastrophes (une épidémie de peste en 1994 et une grave inondation en 2006) ont poussé les autorités de la ville à remanier leurs politiques sociales et économiques. En réponse à l'épidémie de peste de 1994, la ville décida de donner la priorité à l'approvisionnement en eau potable, à l'assainissement et à la gestion des déchets. En 1995, un nouveau haut-fonctionnaire s'est engagé à transformer la qualité, le suivi de la collecte et de la gestion des déchets solides, le nettoyage des rues et le système de santé publique de la municipalité. En 2010, le système d'eau courante atteignait 95 % de la population, et le système des égouts en atteignait 86 %. De nombreux quartiers informels ont été réhabilités et approvisionnés en eau et en assainissement, alors que la collecte des déchets a été largement améliorée. La ville de Surat a été progressivement considérée comme l'une des plus propres d'Inde.

Surat a connu cinq inondations importantes depuis 1979. Afin de réduire les risques d'inondations, la municipalité a renforcé les services essentiels. Pendant la saison des moussons, la municipalité dégage les systèmes d'égouts et d'écoulement des eaux pour augmenter la capacité de gestion des eaux de crue. Les procédures d'évacuation ont été renforcées et les habitants les plus exposés aux risques d'inondations relocalisés. Les niveaux d'eau sont également surveillés depuis le barrage Ukai afin de permettre des alertes plus rapides (celles-ci sont également envoyées sur des téléphones portables).

gouvernements locaux dotés de pouvoirs et de moyens[330]. Étant donné l'importance des défis économiques et financiers auxquels les villes font face, le contrôle citoyen se révèle être une condition essentielle pour des systèmes de résilience locale efficaces. Une étude du Bureau des Nations unies pour la réduction des risques de catastrophes (UNISDR) et du *Center for Urban Disaster Risk Reduction Resilience* (CUDRR+R) pointe du doigt des variations dans l'autorité et les capacités des gouvernements locaux à mettre en place des actions pour la résilience, particulièrement par rapport à la capacité sociétale et à la participation des parties prenantes – soulignant différentes brèches entre régions dans ce domaine[331].

Les mesures de renforcement de la résilience sont de plus en plus prises en compte par les gouvernements locaux à travers le monde[332]. La mutualisation des ressources et les mesures de prévention sont de plus en plus courantes, comme en témoignent les réseaux tels que le Bureau des Nations unies pour la réduction des risques, ICLEI (gouvernements locaux pour la durabilité), la campagne *Making Cities Resilient* ou le réseau des « 100 villes résilientes » piloté par la Fondation Rockefeller[333]. En mars 2015 s'est tenue la troisième Conférence mondiale de l'ONU sur la réduction des risques de catastrophes à Sendai, au Japon. La conférence – rassemblant des représentants de 185 pays membres, avec une grande délégation d'autorités locales – a permis de produire un document cadre soulignant les étapes à suivre pour favoriser la résilience face aux catastrophes dans les décennies à venir et proposant des lignes de conduite adressées aux acteurs nationaux, régionaux et internationaux autour de quatre priorités principales. Celles-ci incluent la compréhension des risques de catastrophes, le renforcement de la gouvernance des risques de catastrophes, l'investissement dans la réduction des risques et le renforcement de la préparation aux catastrophes pour une réaction efficace[334].

Si nous voulons des métropoles résilientes et respectueuses de l'environnement, il faudra développer des trajectoires alternatives pouvant transformer nos modèles de production et de consommation tout en se dirigeant vers des aires urbaines vertes, faibles en carbone, socialement intégrées et économes en ressources. Afin d'augmenter leur résilience face aux catastrophes, d'origine naturelle ou provoquées par l'homme, l'identification des zones et des populations les plus vulnérables (ex. quartiers informels) devrait être accompagnée du développement d'infrastructures préventives (inondations, etc.), de logements adéquats et de mécanismes de résilience intégrés aux politiques urbaines.

4.2 DURABILITÉ SOCIALE ET QUALITÉ DE VIE DANS LES MÉTROPOLES

L'analyse réalisée jusqu'à présent suggère que les éléments clés de la durabilité environnementale et de l'inclusion sociale doivent être traités dans un cadre d'action intégré et systémique. Les deux dimensions doivent être liées au « Droit à la ville » afin de garantir les « droits de citoyenneté » en tant que parties intégrantes des politiques métropolitaines, en vue de promouvoir des villes durables, accessibles et inclusives[335].

Afin de mieux comprendre ces questions et de placer la durabilité sociale au centre des politiques publiques, nous examinerons plus loin quatre de ces droits : le droit à la terre, le droit au logement, à l'accès aux services publics de base et à la culture pour tous. Les données disponibles peuvent offrir une illustration de la demande pressante actuelle pour un logement décent : « L'augmentation prévue de la population mondiale urbaine d'ici 2030 – plus 1 203 milliards de personnes – combiné au déficit de logements existants (actuellement environ 880 millions de personnes vivent dans des logements considérés comme précaires, un nombre qui pourrait être sous-estimé)[336], laisse présager que d'ici 2030 il sera nécessaire de fournir des logements pour environ deux milliards de personnes[337]. » L'accès à un logement décent, ainsi qu'à l'eau, à l'assainissement, et à un niveau de vie décent, sont des droits humains et sociaux reconnus.[338]

Des trajectoires alternatives pouvant transformer nos modèles de production et de consommation tout en se dirigeant vers des aires urbaines vertes, faibles en carbone, socialement intégrées et économes en ressources

4.2.1 L'accès à la terre : premier pas vers un logement décent[339]

La notion de droit à la terre nous invite à nous pencher sur l'exclusion sociale et la discrimination (notamment liée au genre), toutes deux liées à l'utilisation du sol. L'accès à la terre et sa régulation – pierres angulaires du logement et du « Droit à la ville » – impliquent la nécessité de mieux contrôler l'usage, son accès pour les habitants les plus vulnérables, ainsi que sur les transactions foncières afin de contenir la pression du marché (qui entraîne des coûts de logement excessifs, entrave la production de logements abordables et pénalise des millions de citadins défavorisés).

Dans de nombreuses villes, notamment dans les pays en développement, la quête d'une parcelle pour s'installer, relativement aisée dans les années 1960-1970, dans les premières phases d'urbanisation des métropoles les plus dynamiques sur le plan démographique, s'est singulièrement compliquée depuis vingt à trente ans, et fait obstacle à l'accès au logement dans des situations de carence de la production bon

marché. Dans certaines métropoles à croissance urbaine rapide, le développement considérable de l'habitat non réglementaire s'est produit en parallèle d'un processus de libéralisation et de marchandisation du foncier. À Abidjan et au Caire (Égypte), par exemple, l'abandon des règles et pratiques traditionnelles a provoqué la concentration de la propriété du sol avec une augmentation du prix et un accès plus limité pour les foyers les plus vulnérables[340].

La sécurité foncière est l'un des enjeux majeurs de la plupart des métropoles du monde en développement. Selon ONU-Habitat, les deux tiers de la population vivant dans des quartiers précaires (*slums*) ne disposent pas de droits reconnus ou de titre légal de propriété. Dans de nombreux pays, les femmes sont objet de discriminations (elles n'ont pas un droit égal à l'héritage et sont donc grandement fragilisées en cas de veuvage ou de divorce). L'illégalité du *slum* les conduit par ailleurs à une absence de protection sociale et familiale et à une recrudescence de la violence à leur égard[341]. Dans certains pays, la vision commune du droit de propriété individuel comme norme universelle s'oppose aux traditions des communautés indigènes basées sur des droits d'occupation collectifs ou communautaires[342].

Le droit au logement est le fait de reconnaître à chacun le droit d'avoir un endroit décent et salubre dans lequel vivre

Dans certaines métropoles, divers blocages empêchent d'aboutir à la mise en place effective de la régularisation de la propriété foncière pour les plus démunis (blocage institutionnels au Caire, présence de groupes d'intérêt ou de véritables mafias, par exemple à Ouagadougou, Bamako ou encore Mumbai). Un débat existe depuis de nombreuses années entre ceux qui prônent la légalisation par reconnaissance de droits de propriété et ceux qui proposent différentes modalités de reconnaissance des droits d'usufruit (*secure tenure*). Ces derniers considèrent que la légalisation du droit de propriété tend à générer une exclusion par les prix et à marginaliser les ménages ou les quartiers qui n'ont pas bénéficié de cette légalisation, ainsi que tous ceux qui sont dans les zones grises de la propriété[343]. Certains pays distribuent des titres (« titrisation ») afin de permettre aux habitants ne disposant que de faibles revenus d'accéder à des crédits hypothécaires pour réhabiliter leur logement ou de se lancer dans des activités productives. Deux pays se caractérisent par une politique de régularisation donnant droit à de la titrisation à une vaste échelle : le Pérou et le Brésil (plus d'un million de titres distribués). Dans le premier, cependant, la légalisation n'a pas tenu compte de l'intégration socio-spatiale des habitations, alors qu'au Brésil dans certains cas des municipalités ont promu une réhabilitation en parallèle. Aucune des deux politiques ne s'est vraiment adossée au système complexe de cadastre et de délivrance de permis de construire, ni à une gestion réelle des terrains publics vacants[344].

La régularisation est souvent considérée comme étant plus efficace et équitable que la stricte légalisation. Afin de faciliter le processus, certains programmes utilisent des « modalités hybrides » de reconnaissance : par les services des impôts locaux, par un « droit foncier populaire » basé sur la « légitimité foncière » issue de la reconnaissance par les voisins, les pairs, les co-villageois de normes d'occupation acceptables (Amman avec les contrats basés sur des accords oraux, hujja[345]). Pour faciliter l'accès à la terre pour les plus vulnérables, il est nécessaire de promouvoir un meilleur usage des terres publiques, ainsi que d'améliorer les cadres légaux et les règles des marchés foncier et du logement.

4.2.2 Le droit au logement[346]

Dans le prolongement de la question du droit à la terre, **le droit au logement apparaît comme une dimension essentielle de la durabilité sociale, ne serait-ce qu'à considérer l'importance du « chez-soi » et de l'ancrage résidentiel, du diptyque « *house/home* » pour le bien-être**[347]. Les sommes globales dédiées au logement sont, néanmoins, insuffisantes pour réaliser l'objectif 11.1 des ODD, « d'assurer l'accès de tous à un logement et des services de base adéquats et sûrs, à un coût abordable, et assainir les quartiers de taudis » d'ici à 2030.

Paradoxalement, le logement est devenu, au cours des années 2000, un instrument financier global et opaque – comme l'illustre la crise des *subprimes* aux États-Unis – au détriment des ménages à moyens et faibles revenus. En effet, comme mentionné plus haut, ces dernières années, le rachat de propriétés par des investisseurs institutionnels a considérablement augmenté (voir section 3.2.)[348].

Alors que dans les pays en développement la pénurie de logements se traduit souvent par un nombre toujours croissant de personnes qui vivent dans des quartiers précaires, communément appelés « *slums* » ou « taudis » (55,9 % de la population urbaine en Afrique subsaharienne en 2014)[349], dans les pays développés, ce sont souvent les ménages à moyen et à faible revenu qui sont poussés vers la périphérie en raison des difficultés à se loger dans le centre-ville. Dans de nombreuses régions métropolitaines à travers le monde, comme mentionné dans les sections précédentes, cette tendance a été aggravée par l'accroissement des prix de l'immobilier et une diminution de l'offre de logement social. En fait, « plus de 100 millions de personnes dans les pays du Nord souffrent d'un poids excessif du prix du logement sur leurs budgets, car elles dépensent 40 % de leur revenu ou plus pour se loger[350]. » Le pourcentage de logements sociaux disponibles a diminué au cours des dernières décennies avec, par exemple, la disparition des loyers dits « régulés » (New York a « perdu » plus de 35 000 logements sociaux subventionnés par l'État

depuis les années 1990) ou à cause des politiques de privatisation (en Angleterre, mais aussi en Chine, le parc de logements sociaux a été réduit de 90 % au cours des quinze dernières années)[351]. En 2014, en Angleterre, plus de 1,8 millions de foyers étaient sur des listes d'attente pour des logements sociaux et, aux États-Unis, le déficit de logement à des prix abordables s'élève à 5,3 millions d'unités[352].

Le droit au logement est le fait de reconnaître à chacun le droit d'avoir un endroit décent et salubre dans lequel vivre, tel que reconnu lors de la conférence Habitat II des Nations unies dans le débat préparatoire d'Habitat III (voir encadré 4.10).

Si certains pays comme la France ou l'Afrique du Sud ont inscrit ce droit dans la législation, force est de constater que sa mise en œuvre effective n'est pas évidente. Comme il a été mentionné plus haut, en France la loi « Solidarité et Renouvellement urbain » (SRU) introduit l'obligation pour chaque commune de plus de 3 500 personnes d'avoir au moins 25 % de logements sociaux sur son territoire, même si de nombreuses municipalités font défaut[354]. Par ailleurs, des programmes de rénovation urbaine ciblant des ensembles de logements sociaux en Amérique du Nord et en Europe, qui ont abouti à la démolition d'anciens bâtiments et équipements sociaux, ont soulevé de fortes critiques sur leurs bilans sociaux[355].

Dans les pays en développement, même si les politiques de logement peuvent s'attaquer au manque de logements adéquats et abordables, elles doivent prendre en compte la localisation et la nécessité de la mixité sociale, dans la mesure où certaines d'entre elles mènent à l'isolation et à la concentration spatiale des plus pauvres. Le programme *Minha Casa Minha Vida* au Brésil ou « Villes sans bidonvilles » au Maroc, par exemple, permettent d'offrir une alternative aux *favelas* et aux bidonvilles, mais souvent dans des lotissements construits à distance du centre et des services[356]. Dans le même temps, des compagnies immobilières privées (au Mexique, en Turquie, au Maroc, en Égypte) développent des projets de logements abordables ; mais ceux-ci se situent souvent dans les périphéries lointaines, ce qui entraîne un étalement urbain et des modèles urbains insoutenables[357].

Il faut également mentionner que de nombreux pays ont soutenu des programmes municipaux et nationaux de réhabilitation in situ des quartiers précaires, même s'il subsiste une certaine résistance à reconnaître les quartiers informels. Les politiques de réhabilitation se concentrent souvent sur l'amélioration des services de base, parfois accompagnée de redistribution de terres (ex. parcelles aménagées) et soutiennent une uniformisation urbaine à travers un plan de quadrillage des rues en vue de « normaliser » la structure urbaine[358]. L'habitat autoproduit est rarement encouragé, alors que la relocalisation dans de nouvelles zones urbaines créées par des promoteurs est de plus en plus courante. Il est cependant intéressant de mentionner quelques cas de réussite basés sur un engagement fort des organisations de communautés locales. À Recife, les *slums* ont été

ENCADRÉ 4.10 RÉUNION THÉMATIQUE D'HABITAT III SUR LES QUARTIERS INFORMELS

En avril 2016, une conférence thématique d'Habitat III sur les quartiers informels a eu lieu à Pretoria, en Afrique du Sud. La Déclaration issue de cette conférence a réitéré « le droit à un niveau de vie approprié, y compris le droit à un logement approprié [...] » et a mis l'accent sur la double caractéristique des *slums* comme une cause et une conséquence de la pauvreté, de l'exclusion sociale et de la dégradation de l'environnement. Dans la Déclaration finale, il est souligné la nécessité d'un Nouvel Agenda urbain qui, entre autres, « renforce les gouvernements locaux et améliore la gouvernance et la gestion urbaine [...] » afin de « permettre un processus collaboratif et participatif pour améliorer les conditions de vie dans les quartiers précaires, en réhabilitant ceux existants et en prévenant la création de nouveaux *slums* ». La Déclaration propose « de donner les moyens aux autorités nationales et infranationales, ainsi qu'aux habitants des *slums*, pour créer des partenariats et développer des stratégies de financement durables et abordables permettant d'élargir progressivement la participation pour la réhabilitation et la prévention de ces quartiers[353]».

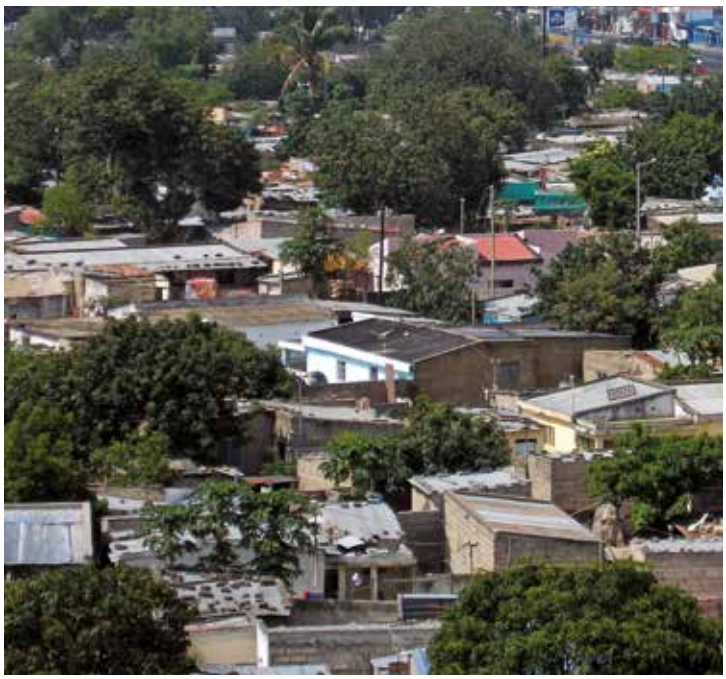


Photo : UCLG - Maputo (Mozambique).

intégrés dans une « zone économique d'intérêt spécial » (ZEIS). À Lima, le programme « *Barrio mio* » a permis aux résidents des quartiers régularisés de recevoir des subsides pour les services et infrastructures de base. À Medellin, le programme des parcs a amélioré les liens entre les quartiers auto-construits et le reste de la fabrique urbaine. À Mexico, le programme d'amélioration des quartiers (PMB) soutient la participation populaire dans l'élaboration des équipements locaux. D'autres initiatives de réhabilitation participative – par exemple en Thaïlande, aux Philippines, en Inde ou dans d'autres pays – ont rencontré le succès grâce aux alliances entre des groupes d'habitants organisés et les gouvernements locaux[365].

Des initiatives issues de la société civile contribuent également à la production de logements abordables (ex. *Community Land Trust* ou coopératives de logement, voir encadré 4.11).

ENCADRÉ 4.11 LES COMMUNITY LAND TRUST (CLT) – NEW YORK ET BRUXELLES[359]

Les CLT constituent des « instruments de protection contre la gentrification et les déplacements des populations résidentes », « permettent de donner du pouvoir à des communautés qui en ont historiquement été privées » et donnent plus de valeur à la valeur d'usage qu'à la valeur d'échange[360]. Dans cette logique, le logement est un droit humain avant d'être un bien marchand. Il s'agit d'organisations communautaires à but non lucratif possédant un terrain qui est uniquement affecté à des logements bon marché, durablement maintenus à des prix abordables. Les CLT travaillent en collaboration avec une société de logements à but non lucratif qui les loue à des locataires selon un profil déterminé ou à un propriétaire individuel (qui voit ses possibilités de profit extrêmement limitées). Ce modèle, largement développé aux États-Unis, prouve l'efficacité d'un usage du foncier comme patrimoine social, vecteur de solidarité dans l'accès au logement[361].

À New York par exemple[362], la création de la CLT s'appuie sur l'expertise conjointe d'une organisation de sans-abri militante (« *Picture the Homeless* »), d'universitaires (de l'Université de Columbia), d'une organisation communautaire (*New Economy Project*), et d'habitants (de l'East Harlem).

À Bruxelles[363], la plateforme « *Community Land Trust Bruxelles* » a été créée en 2009. Convaincue par ce modèle, la ville de Bruxelles a décidé en 2012 de développer un CLT (impliquant la production de logements abordables, des prêts pour les ménages à faibles revenus, la lutte contre le logement vacant, entre autres), soutenu financièrement et protégé légalement par les autorités (jusqu'à être intégré dans le code du logement sous l'Alliance régionale du sol), et reconnu comme un instrument efficace dans la production de logements abordables[364].

Ainsi, de nombreuses initiatives de coopératives de logements ont vu le jour – expériences qui s'avèrent très diverses comme en témoignent les qualificatifs utilisés pour les nommer[366]. Certaines se sont institutionnalisées ou sont en voie d'institutionnalisation, notamment au Québec, en France ou encore en Uruguay[367].

Le terme générique de *slum* (en anglais, quartiers précaires, bidonvilles, taudis en français) ne contribue pas à la compréhension des diverses formes d'habitat populaire[368]. Les aires métropolitaines doivent prendre en considération la présence d'habitat précaire comme un des mécanismes historiques et légitimes de la production urbaine, afin de favoriser leur reconnaissance, d'appuyer leur intégration et formalisation dans les systèmes de gestion municipale. Elles devraient envisager à cet égard des politiques autres que la seule élimination de ces installations, qui reste un recours fréquent. Globalement, entre 1998 et 2008, au moins 18,6 millions de personnes ont été victimes d'expulsions forcées[369]. À Delhi, entre 1990 et 2008, 221 quartiers à l'habitat précaire ont été détruits dans une volonté persistante de nettoyage de la ville, accélérée par la perspective des jeux du Commonwealth[370].

Dans cette perspective, on peut mettre en avant la nécessité d'avoir **des politiques publiques pour la production de logements abordables, de soutenir les initiatives de la société civile en matière de production et de gestion de logements, particulièrement dans ses développements collectifs ou communautaires ; ceci préservant le statut locatif**[371], et favorisant l'accessibilité des logements et leur proximité avec un ensemble de services de base.

Le droit au logement signifie concrètement que les habitants soient pris en compte dans les instances de gouvernance et de pilotage des institutions qui fabriquent du logement social et notamment veillent à éviter les dérives clientélistes ou l'utilisation des logements à des fins électorales. Ici encore, si les métropoles peuvent constituer des fers de lance d'initiatives en la matière, d'autres échelles (régionale, nationale) sont à prendre en compte pour que leur effectivité soit rendue possible.

4.2.3 L'accès aux services publics

En raison de sérieux retards et lacunes dans la prestation des services à travers le monde, l'accès à l'eau potable, à l'assainissement, à l'énergie, aux transports, à la gestion des déchets, à la santé ou aux technologies de l'information et de la communication (TIC) est défaillant ou inexistant dans de nombreux endroits – empêchant un grand nombre de personnes de vivre décemment et dignement, et perpétuant l'inégalité à une grande échelle. En effet, **2,4 milliards de personnes, principalement dans les pays en développement, n'ont toujours pas accès à des installations**

sanitaires « améliorées » et 1,9 milliards utilisent des sources d'eau « non améliorées », potentiellement contaminées. Les chiffres à l'échelle globale indiquent une détérioration dans les zones urbaines, particulièrement en Afrique subsaharienne[372]. Dans le Nord, le problème persistant de la cherté empêche un accès équitable aux services publics de base, menant trop souvent à la pauvreté énergétique (ex. 10,8 % de la population européenne – 54 millions de personnes – étaient incapables de chauffer correctement leur logement en 2012)[373]. Ces chiffres sont d'autant plus alarmants quand on sait que les gouvernements locaux devront assurer une expansion et/ou une amélioration des services proportionnelles à la croissance urbaine rapide – les estimations suggèrent que 667 millions de personnes s'ajouteront à la population métropolitaine d'ici à 2030[374].

Les métropoles inclusives, respectueuses des droits de l'homme et des besoins de leur population, doivent donc réviser les systèmes de gouvernance et explorer de nouveaux modèles de gestion et de financement des services. Il faut souligner à cet égard que les femmes ont souvent des besoins différents dans l'utilisation des services publics qui doivent être pris en compte. En matière de transports en commun, par exemple, les politiques publiques doivent tenir compte des besoins de sécurité des femmes, ainsi que du prix, sachant que la majorité des femmes gagnent moins que les hommes (du fait des écarts de rémunération entre hommes et femmes).

Dans les pays les plus décentralisés, la responsabilité des services publics a habituellement été confiée aux gouvernements locaux ou à des autorités créées à cette fin (ex. l'Agence de transit métropolitaine de New York ou les « *water districts* » aux États-Unis). Dans de nombreux pays, cependant, la prestation et la gestion des services sont, dans bien des cas, dominées par des entités privées ou publiques – souvent en « joint-venture » – qui, en dépit de tentatives de décentralisation, sont souvent contrôlées directement par l'État, comme c'est notamment le cas dans la région de Buenos Aires, ou dans de nombreuses grandes agglomérations du nord et de l'ouest de l'Afrique, ou pour des gouvernements régionaux (ex. Brésil). Ces entités sont généralement organisées par secteur, suivant une logique corporative qui n'associe pas toujours l'autorité locale élue. Étant donné que la plupart des services urbains traversent les frontières municipales, il semble recommandable d'avoir **une structure métropolitaine ou un mécanisme unique s'assurant que les services publics sont gérés et délivrés de façon coordonnée, et que le déséquilibre entre les services déficitaires et ceux qui sont rentables soit correctement assuré.** Certains pays ont réussi à mettre en œuvre un modèle d'entreprises locales multi-services, appartenant aux autorités locales (ex. *Stadwerke* en Allemagne, *Empresas Publicas* à Medellin, etc.)[375].

L'accumulation de tâches et de responsabilités entre les mains d'une autorité métropolitaine peut cependant réduire l'incitation à une prestation efficace, limiter l'attention dédiée aux besoins et demandes locales, et entraver la capacité d'adaptation à des conditions économiques variables. Cette potentielle diminution de l'efficacité peut se traduire par des services plus chers et donc une moins bonne qualité et accessibilité, notamment pour les plus vulnérables[376].

En termes de financement, si les impôts, les dotations et redevances peuvent – dans certains cas – garantir l'entretien des services[377], **dans la plupart des pays en développement les revenus qu'ils génèrent ont été systématiquement insuffisants pour financer l'expansion des réseaux de services vers des zones mal (ou non) desservies**, excluant de nombreuses zones urbaines. Le rapport coût/efficacité n'a également pas été équilibré entre tous les services : alors que certains sont systématiquement déficitaires (ex. transport ou assainissement), d'autres sont rentables (ex. électricité, communication). Même si les États restent une source majeure de financement pour les services publics de base, les gouvernements locaux doivent contribuer à une proportion croissante, surtout dans les pays à hauts et moyens revenus.

La prestation des services à des prix abordables

Trouver un équilibre entre prix abordables (*affordability*) et durabilité financière est un défi central au niveau des services publics[378], même si ces deux objectifs ne sont pas mutuellement exclusifs. La question des tarifs abordables est particulièrement problématique dans les pays à faibles et moyens revenus, caractérisés par une présence importante de quartiers informels. Le débat sur les prix abordables comprend habituellement deux perspectives : a) une approche du marché, évaluant les revenus des ménages, et fixant des tarifs que les groupes les plus pauvres peuvent se permettre ; ou b) une approche basée sur les droits de l'homme, en particulier pour la distribution de l'eau, selon laquelle l'accès à un niveau minimum de consommation devrait être gratuit et garanti[379]. En Afrique du Sud, par exemple, les plus pauvres ont un accès minimum garanti et gratuit à l'eau, à l'électricité et à la collecte des déchets[380]. Bien qu'elle ait considérablement augmenté l'accès durant les quinze dernières années, cette stratégie n'a pas encore permis un accès universel à l'eau potable. Dans l'Union européenne, les traités reconnaissent les tarifs abordables comme valeur importante dans la prestation des services. La loi protège les ménages les plus pauvres et garantit un accès minimum aux services essentiels. Des règles récemment adoptées sur la « pauvreté

La question des tarifs abordables est particulièrement problématique dans les pays à faibles et moyens revenus, caractérisés par une présence importante de quartiers informels

énergétique », par exemple, ont été jusqu'à interdire la déconnection des ménages (en situation critique) aux services[381].

Pour soutenir l'accès des ménages à faibles revenus, la tarification différenciée a cependant été une mesure couramment utilisée et facilitée à travers des subventions croisées[382]. Parmi les options alternatives figurent les subventions directes, par un soutien ciblé pour aider à la consommation, comme au Chili ou en Colombie. Les politiques qui tendent à subventionner l'ensemble des consommateurs à travers la baisse des tarifs ne mènent pas nécessairement à plus d'inclusion, ne permettant pas toujours d'atteindre les populations les plus pauvres ou d'assurer la durabilité financière du système, ou une combinaison des deux. En Afrique, par exemple, 90 % des bénéficiaires de subventions pour l'eau courante ou l'électricité figurent parmi les 60 % les plus riches de la population[383]. Le coût des services est encore plus problématique pour les ménages non desservis, qui dépendent des vendeurs et fournisseurs informels, et qui dépensent plus que s'ils pouvaient accéder au réseau, ce qui a des conséquences dramatiques sur leurs revenus. Il appartient aux gouvernements locaux de suivre de près cette situation et son effet sur la performance générale du système.

La gestion des services de base : le rôle de la participation des habitants

Il n'existe pas de modèle universel pour la gestion et le financement des services publics de base. Le choix optimal entre la délégation des services et la gestion directe peut uniquement être fait à travers une approche et une analyse au cas par cas par des autorités publiques, qui nécessitent une certaine liberté afin de pouvoir choisir leur modèle de gestion et d'augmenter la flexibilité et l'adaptation aux contextes locaux[384].

Photo : Patty Ho - Colombo (Sri Lanka).

Dans tous les cas, un cadre réglementaire efficace et bien appliqué est essentiel afin que les gouvernements locaux puissent garantir un accès universel à des services publics de base de qualité et protéger le bien commun.

Au cours des deux dernières décennies, en réponse aux défis de plus en plus importants de la prestation des services, de nombreux pays et institutions internationales ont proposé des réformes visant à déléguer la gestion à des opérateurs privés. Par conséquent, la participation du secteur privé dans la prestation des services publics de base, à travers des partenariats public-privé (PPP), est devenue de plus en plus courante, avec l'argument qu'ils peuvent réduire les coûts et attirer des investissements (*cf.* section 2.3.1). Comme le souligne le département des Affaires économiques et sociales de l'ONU, cependant, l'espérance selon laquelle la participation du secteur privé et les systèmes de concession permettraient de réduire les coûts, d'attirer de nouveaux investissements et d'élargir l'accès ne s'est pas toujours réalisée, particulièrement dans les pays à bas revenus[385]. Certaines villes européennes, quant à elles, ont connu une tendance de remunicipalisation des services publics[386]. Par ailleurs, de nouveaux modèles de PPP s'appuyant sur l'échange de connaissance ont montré des résultats plus positifs et l'amélioration de l'accès (ex., entre l'entreprise d'eau d'Alger et une entreprise multinationale dans le but de renforcer la gestion et le niveau des professionnels)[387].

D'autres types de partenariat sont également utilisés pour renforcer la prestation des services publics, comme les partenariats public-public, impliquant une coopération décentralisée entre différents organismes publics, ou les partenariats public-privé-société civile, incluant les citoyens et la société civile dans une approche participative ascendante de la planification pour les infrastructures et de la prise de décisions. La participation des utilisateurs dans l'évaluation et le suivi des prestations contribue également à améliorer la qualité des services publics (par exemple les cartes à points dans de nombreuses villes du Malawi et du Sri Lanka, ou un observatoire de solidarité écologique à Dunkerque, en France)[388].

Les petites et microentreprises privées, à la fois dans le secteur informel et formel, jouent un rôle important, là où la qualité et l'étendue des services manquent, en fournissant des services de base à une grande partie de la population urbaine[389]. Les petits opérateurs représentent une solution secondaire, par exemple, lorsqu'il s'agit des fontaines publiques, ou de l'assainissement sec, de méthodes de traitement des eaux usées respectueuses de l'environnement, ou d'éclairage public et de lanternes solaires (ex. au Kenya). L'Afrique compte de nombreux exemples, menant à des modèles de prestation « hybrides », particulièrement dans

les zones périphériques, où des petits systèmes autonomes (pompes à eau pour puits, systèmes de stockage et de canalisation) assurent la distribution de l'eau à des groupes de maisons ou quartiers[390]. La part de la population dont l'eau est fournie par ce type d'opérateurs dans les grandes agglomérations urbaines d'Afrique va de 21 % à Dakar à 80 % à Khartoum. Les niveaux de prestation informelle d'électricité sont similaires dans la région[391]. Les autorités municipales collaborent également avec des petits entrepreneurs privés dans l'installation de toilettes et de l'assainissement (à Suzhou en Chine, ou à Bombay en Inde, en partenariat avec une fédération de femmes habitantes des *slums*). Ce type d'initiative a permis de créer des solutions de meilleure qualité, moins chères et mieux gérées[392].

Dans la plupart des villes d'Afrique, d'Asie et d'Amérique latine, les moyens de transport informels à petite échelle (ex. minibus, scooters, tricycles, ou taxis collectifs) jouent un rôle clé dans l'efficacité des systèmes de transport. En Amérique latine, jusqu'à 30 % des trajets sont effectués à l'aide de moyens de transport informels, une proportion qui est bien plus élevée pour les populations les plus pauvres. De façon similaire, le manque de services de gestion des déchets solides a entrainé l'émergence de coopératives, microentreprises, ONG, et travailleurs informels répondant aux besoins des ménages et des entreprises. En Amérique latine, ces opérateurs représentent environ 3,3 % de l'activité du secteur, allant jusqu'à 7,8 % dans les grandes villes, et sont particulièrement actifs dans les quartiers précaires[393]. Dans de nombreuses villes d'Afrique et d'Asie, des dizaines de milliers de personnes subviennent à leurs besoins grâce à la collecte des déchets[394], parfois en compétition avec des systèmes formels et mettant au défi les capacités de petites municipalités.

Dans de nombreux pays à faibles et moyens revenus, il existe une longue tradition d'implication des communautés locales dans la prestation des services de base, souvent avec le soutien d'ONG et d'organisations communautaires. Les infrastructures nécessaires à la prestation des services de base prennent un temps considérable à atteindre certaines zones, et de nombreux habitants continueront à dépendre d'une prestation communautaire dans un avenir prévisible.

Même si ces alternatives au réseau de services conventionnel ne sont souvent pas enregistrées ni taxées, et sont souvent plus vulnérables, elles ont l'avantage d'être plus faciles à mettre en place, plus flexibles et plus réactives. Elles s'adaptent plus facilement aux faibles revenus, à la croissance urbaine, aux changements dans les activités économiques et dans l'utilisation du sol, et – surtout dans les pays du Sud – représentent diverses façons de promouvoir l'accès sans le déploiement coûteux de réseaux conventionnels, souvent hors de portée des gouvernements locaux et mal adaptés à une croissance rapide et à des dynamiques urbaines en constante mutation.

De façon similaire, d'autres types de production décentralisée de services, parfois appelés « hors réseau » (*off-grid*) ou « post-réseau » – trouvés principalement dans les pays développés, surtout en Europe – sont rendus possibles grâce à des technologies accessibles et renouvelables, et à des prix abordables (panneaux solaires, petites éoliennes, petites installations pour le traitement des eaux usées, etc.). Bien que ces formules ne soient pas nouvelles (il existe des millions de générateurs à combustibles fossiles dans le monde)[395], celles se basant sur des énergies renouvelables peuvent créer une tendance de « prosommateur », transformant la dépendance des utilisateurs aux fournisseurs et faisant de la relation *fournisseur/utilisateur* une relation d'*utilisateur/coproducteur* dans laquelle l'utilisateur devient un fournisseur potentiel, perturbant le modèle universel d'infrastructures en réseau.

Le rôle des gouvernements locaux dans la régulation et le suivi de ces différentes alternatives est essentiel en raison de leurs potentielles conséquences sur la sécurité humaine et environnementale. Étant donné la complexité de la tâche en question, le débat « conventionnel » sur le meilleur modèle pour la gestion des services de base dans les aires métropolitaines peut paraitre désuet, particulièrement lorsqu'il s'agit de pays en développement ou plus encore d'établissements informels, où les problèmes liés à l'absence ou au manque de services de base sont aussi variés (santé, assainissement, gestion des déchets, transport, électricité, éclairage public, etc.) qu'importants, et où la fourniture universelle n'est souvent pas prévisible – du moins à travers des infrastructures et des méthodes de gestion et de financement conventionnelles. Dans ce contexte, le manque de succès et les dynamiques d'inégalité générées par la plupart des modèles de prestation de services centralisés et conventionnels, ainsi que l'absence de services de base ou l'incapacité de nombreux résidents à y accéder, ont contribué à la recherche de nouveaux modèles de prestation alternatifs et structurellement différenciés. Ceux-ci – encore embryonnaires et ouverts à la réflexion – comportent une diversité de systèmes sociotechniques d'accès, d'acteurs impliqués, de structures institutionnelles, et de services proposés – parmi lesquels beaucoup sont informels[396]. Bien que ces mesures ne soient pas dépourvues de risques (ex. fragmentation, polarisation sociale), à travers une étude approfondie et une évaluation des contextes locaux et de leurs dynamiques socio-spatiales, elles pourraient représenter une étape à considérer vers un accès universel et durable aux services de base dans les métropoles du monde[397].

Il existe une longue tradition d'implication des communautés locales dans la provision des services de base, souvent avec le soutien d'ONG et d'organisations communautaires

4.3
UN DOMAINE ÉMERGENT : LA DIMENSION CULTURELLE DES MÉTROPOLES

Au cours des dernières années, il y a une attention croissante à la dimension culturelle du développement durable. Si ces tendances ont un impact à différents niveaux, ses impacts spécifiques sont visibles au niveau local, par exemple : l'impact sur la préservation des lieux liés au patrimoine culturel ainsi que sur la perte progressive des savoir-faire traditionnels dans le cadre d'une urbanisation rapide ; la réflexion régulière des aires métropolitaines sur l'accès aux équipements et infrastructures culturels dans le cadre des stratégies de transport et de mobilité locales ; l'attention nécessaire à l'accroissement de la diversité culturelle de la population, le rôle de plus en plus important joué par la culture et l'économie créative dans la création d'emplois et dans le développement économique, la nécessité de planifier des systèmes décentralisés d'équipements culturels, etc.

La reconnaissance de la culture comme espace de diversité et l'affirmation du droit à prendre part à la vie culturelle ont amené des métropoles à établir des modèles de gouvernance culturelle

Ces tendances sont visibles dans les réflexions et les normes développées par les institutions intergouvernementales[398], mais aussi au sein des gouvernements locaux, y compris les villes métropolitaines. Depuis l'adoption de l'Agenda 21 pour la Culture en 2004[399], CGLU a adopté une déclaration sur la « Culture comme quatrième pilier du développement durable[400]» en 2010, et un « *toolkit* » intitulé « Culture 21 : actions » en 2015[401].

L'affirmation des politiques culturelles

Le renforcement de la dimension culturelle dans le cadre d'approches de la durabilité dans les métropoles dépend de la compréhension de la signification spécifique et des incidences politiques de ses composantes centrales. Celles-ci comprennent la protection et la promotion du patrimoine culturel et intangible ; la reconnaissance, la protection et la promotion de la diversité culturelle en tant que qu'élément essentiel à la coexistence et facteur de dynamisme urbain ; ainsi que la reconnaissance et la promotion de la créativité comme aspect important de « l'expérience humaine » et comme source de progrès.

Ces valeurs se situent au cœur des politiques culturelles élaborées par les gouvernements métropolitains. Parmi les démarches pertinentes prises au niveau métropolitain figurent la mise en place au sein de l'administration de départements et conseils participatifs chargés de l'élaboration, de la mise en œuvre et de l'évaluation de politiques culturelles ; l'adoption de stratégies et de politiques culturelles s'inspirant des droits liés à la culture, y compris le droit à prendre part à la vie culturelle, afin de permettre l'accès à la culture pour tous les citoyens ; le recensement des éléments tangibles et intangibles du patrimoine culturel, comme base pour l'adoption de mesures de préservation et de promotion ; l'organisation d'évènements culturels, tels que des festivals, foires et expositions.

La volonté d'assurer l'exercice des droits culturels à tous – y compris ceux situés dans des zones périphériques et désavantagées, souvent à l'écart des établissements culturels traditionnels et centraux – a poussé de nombreuses villes à travers le monde à aménager des centres culturels décentralisés. Au niveau du quartier, ces nouveaux centres culturels peuvent soit faire partie de réseaux étendus (ex. centres civiques, bibliothèques, théâtres, auditoriums, etc.) ou être des institutions spécialisées répondant à des besoins locaux spécifiques ou aux défis émergents qui nécessitent de l'attention au niveau métropolitain. Parmi les bonnes pratiques dans ce domaine figurent les quatre *Fabriques d'arts et métiers* (FAROS) établies par la ville de Mexico pour encourager la créativité et la reconstruction du tissu social dans quatre quartiers périphériques[402]. De manière similaire, la ville de Bogota a établi un réseau étendu de Centres d'art locaux pour les enfants et les jeunes (CLAN), dans le cadre d'une ambition d'intégration de l'éducation culturelle, artistique et sportive dans le système scolaire, et ce en collaboration étroite avec les acteurs culturels locaux[403]. Pour finir, voulant donner une nouvelle vie à d'anciens sites industriels et autres établissements à part entière, fournir aux artistes et aux professionnels de la création des opportunités pour développer leur travail et l'innovation, la ville de Barcelone a lancé le programme des *Fabriques de création*, qui comprend une série de centres répartis à travers différents quartiers de la ville[404].

La transversalité de la culture

Le caractère intégré du développement durable est visible, entre autres, dans les synergies qui existent entre les aspects culturels et les dimensions économiques, sociales et environnementales. Les politiques mises en place par les aires métropolitaines incluent l'intégration dans les programmes d'éducation des compétences culturelles et de la connaissance liée au dialogue interculturel et à la diversité ; la facilitation d'initiatives citoyennes pour l'utilisation durable des espaces publics ; la prise en considération de l'économie culturelle dans les stratégies de développement économique local ; l'implication des institutions culturelles recevant un soutien public dans le travail avec les groupes et quartiers pauvres ; l'intégration de la culture dans les programmes de rénovation de centres urbains historiques ;

ou la reconnaissance des espaces publics en tant que ressources clés pour l'intégration et la participation culturelles. Les défis auxquels font face les aires métropolitaines dans ce domaine comprennent un manque de structures politiques communes et pluri-départementales appropriées, la compréhension limitée de la signification et des incidences politiques des aspects culturels dans d'autres domaines politiques, et l'insuffisance d'outils appropriés pour l'analyse (*cf.* Culture 21 : actions).

La gouvernance de la culture

La reconnaissance de la culture comme espace de diversité et l'affirmation du droit à prendre part à la vie culturelle, y compris le droit d'intervenir dans l'établissement des priorités, l'élaboration et la gestion des politiques, ont amené des métropoles à établir des modèles de gouvernance culturelle qui intègrent les voix des parties prenantes publiques, privées et de la société civile, pour engager le dialogue et la collaboration.

Certaines villes et aires métropolitaines établissent de plus en plus de mécanismes pour la participation d'un éventail plus large de parties prenantes dans la discussion, l'élaboration et l'évaluation de politiques culturelles. Ceci inclut également l'analyse plus large des dynamiques culturelles locales et l'interaction entre les aspects culturels et autres sphères de la vie métropolitaine. Ces mécanismes peuvent être soit spécifiques au domaine culturel soit intégrés dans des systèmes plus larges pour la gouvernance participative. Parmi les expériences identifiées dans ce domaine figure l'utilisation de budgets participatifs à Belo Horizonte, qui a permis à des quartiers de certains districts de mettre l'établissement de centres culturels en priorité – un large réseau de centres culturels communautaires existe désormais à travers la ville[405]. Au-delà de la prise de décision, il est important de soutenir les initiatives permettant la coopération tout au long de la mise en œuvre de programmes, et contribuant à l'émergence d'un réseau dense d'agences publiques, privées et de la société civile à travers la ville. La ville de Lyon a défini son approche du développement culturel comme une « communauté culturellement coopérative », reconnaissant la mobilisation et l'engagement citoyen comme moteurs du développement culturel local. À travers l'adoption d'outils tels que la Charte de coopération culturelle, la ville a favorisé la collaboration entre les institutions culturelles petites et grandes, institutions de la société civile et publiques au sein de la ville-centre et dans les différents quartiers[406].

La dimension culturelle se traduit aussi en matière d'aménagement spatial, par la construction d'équipements culturels et l'aménagement d'espaces publics, lieux marqueurs de l'identité urbaine des métropoles. L'espace public ne se limite pas aux espaces de circulation, mais prend place comme lieu de rencontre des activités culturelles et de la diversité culturelle de la métropole. Par ailleurs, de nombreuses métropoles expérimentent l'aménagement de zones périurbaines en construisant les projets de territoire autour du patrimoine culturel, architectural, urbain et naturel. La culture et le patrimoine deviennent alors les vecteurs qui unifient les territoires et façonnent les politiques de développement économique, social et environnemental. Les Parcs naturels régionaux d'Ile-de-France montrent comment les espaces périphériques d'une métropole mondiale se construisent par le patrimoine comme outil dynamique du développement.

Photo : Fezile Njokweni - Durban (Afrique du Sud).

5.

CONCLUSIONS : CONSTRUIRE L'AGENDA DES AIRES MÉTROPOLITAINES

Le Droit à la ville comme une référence incontournable pour les politiques urbaines

Comme mentionné dans l'introduction de ce chapitre, notre monde se dirige vers « l'ère des métropoles », caractérisée par de grandes agglomérations urbaines dont la complexité et la diversité sont sans précédent. Alors que les métropoles abritent 41 % de la population urbaine mondiale et contribuent de façon considérable à la richesse des nations, il est désormais nécessaire d'adopter une approche transformatrice afin d'assurer la prospérité, l'inclusion et la durabilité dans les métropoles du futur. Ceci dans un contexte d'incertitude — possible stagnation économique, conflits régionaux et violence croissante, risques environnementaux et polarisation sociopolitique — qui exige une action ferme et décisive.

À travers une analyse exhaustive de la littérature et la vision de différents dirigeants métropolitains, ce chapitre a exposé certaines des contradictions les plus flagrantes et dramatiques façonnant « l'âge métropolitain ». **Les métropoles, bien que jouant un rôle majeur dans nos sociétés, n'ont toujours pas résolu certaines questions essentielles liées à leur gouvernance et à la gestion démocratique.** De nombreuses aires métropolitaines concentrent une richesse considérable et offrent des opportunités prometteuses en termes de croissance mais, dans le même temps, ne parviennent pas à résoudre des problèmes essentiels, tels que le droit à un logement décent ou l'accès à des services de base de qualité. De nombreuses villes rivalisent pour la croissance et les investissements dans un monde globalisé, sans être capables de résoudre leurs propres dynamiques inégalitaires qui aggravent en même temps la polarisation urbaine et territoriale. Elles font miroiter l'espoir d'une amélioration de la qualité de vie tout en mettant désormais en péril leur survie en épuisant les ressources naturelles qui les soutiennent.

Ce chapitre montre aussi comment les acteurs métropolitains peuvent faire face, par le biais de diverses politiques et initiatives, à nombre de ces défis et soutenir activement la croissance durable, l'inclusion sociale et la protection de l'environnement, comme objectifs qui se complètent et se renforcent mutuellement – dans le respect des principes guidant les Objectifs du développement durable (ODD), la COP21 et le Nouvel Agenda urbain. Ces expériences montrent à quel point les actions des métropoles sont déterminantes pour la réalisation de ces agendas internationaux, bien au-delà de l'objectif 11 des ODD. Sur la base de ces expériences, la conclusion du chapitre revient sur *le Droit à la ville* comme une référence incontournable pour les politiques urbaines et propose un certain nombre de recommandations politiques.

5.1 DES PISTES POUR TRANSFORMER LA GOUVERNANCE MÉTROPOLITAINE

Même s'il est urgent de renforcer la gouvernance des métropoles et des méga-villes, les expériences présentées dans la section 2 montrent qu'il n'existe pas de formule ou de

solution universelle et que tous les modèles, d'une façon ou d'une autre, doivent être adaptés et réinventés.

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

Il est nécessaire d'opérer une réforme approfondie de leur système de financement, dans les pays développés comme dans les pays en développement. Comme il a été signalé précédemment, beaucoup de métropoles ne disposent pas de moyens financiers nécessaires pour faire face aux investissements nécessaires pour assurer leur développement à long terme. Tout en continuant à exiger un meilleur partage du budget national à travers les dotations, ce rapport suggère que le financement des métropoles reposera de plus en plus sur la capacité des gouvernements locaux et métropolitains à **mobiliser leurs propres ressources**. Cet objectif, cependant, demandera une révision complète des cadres fiscaux et la diffusion d'outils de financement innovants pour améliorer la capacité des aires métropolitaines à capter la valeur de la croissance économique qu'elles génèrent, tout en facilitant l'accès à l'emprunt responsable. La réalisation de ces ambitions peut s'avérer particulièrement complexe dans les économies en développement. Les options de financement des villes y sont limitées et la population urbaine, ainsi que ses besoins en services publics de qualité, sont en croissance constante. Aux niveaux national et mondial, il est donc impératif de repenser les approches traditionnelles du financement **pour renforcer les autorités métropolitaines, aussi bien pour faire face à la financiarisation qu'à la marchandisation des biens publics urbains, mais également pour réguler le marché immobilier.** Ceci permettrait aux aires métropolitaines de concilier les contraintes budgétaires avec un développement durable à long terme, et de contrebalancer la répartition de plus en plus inégale des richesses entre et au sein des métropoles[407].

Étant donné la place centrale qu'occupe le phénomène métropolitain dans le développement national, la gouvernance métropolitaine devrait intégrer **un système de gouvernance multiniveau collaboratif et effectif**, qui tienne compte des contributions et interactions réelles avec les autres niveaux de gouvernement et avec la société civile. Quant aux relations avec les autres niveaux de gouvernance, ce rapport appelle à un **nouveau « pacte » entre les aires métropolitaines et les autres sphères de gouvernement** (national et régional), afin d'assurer une reconnaissance claire du rôle des villes, et en particulier des aires métropolitaines. Est aussi recommandé le renforcement des politiques nationales pour soutenir la gouvernance métropolitaine et améliorer la collaboration entre les métropoles et les autres villes, établissements humains et territoires.

Concernant la gouvernance et les relations avec la société civile, ce rapport appelle à une **démocratisation de la gouvernance métropolitaine** et à un rôle élargi pour les organisations locales et les citoyens, même au-delà du processus électoral. Une démocratie locale dynamique est une condition préalable pour faciliter l'émergence d'un gouvernement métropolitain capable de reconnaître et de gérer les tensions et contradictions inhérentes à la complexité des grandes agglomérations. Cette démocratie locale devrait être soutenue par des mécanismes participatifs clairs pouvant faciliter l'implication active de la société civile, notamment des groupes exclus et marginalisés, y compris les immigrés. Le principe d'égalité entre hommes et femmes devrait également être intégré dans la conception, la mise en œuvre et l'évaluation des politiques publiques par l'application systématique du principe d'égalité de traitement et d'opportunités pour les femmes dans toutes les politiques publiques.

Les nouvelles technologies facilitent l'accès à l'information et créent des opportunités pour de nouvelles formes de participation. La circulation libre de l'information est essentielle pour assurer la transparence et l'accessibilité aux nouveaux systèmes et méthodes qui peuvent être mis en œuvre par les institutions métropolitaines.

Des **habitants organisés** peuvent et doivent développer leurs propres initiatives pour participer à la **coproduction de la ville** et de ses politiques (ex. planification, réhabilitation des quartiers précaires et fourniture des services), par le biais de partenariats responsables.

Dans le cadre de la transformation de la gouvernance métropolitaine, la section 2 préconise un changement dans la *mentalité* des gouvernements locaux : avec des leaders métropolitains qui favorisent l'expérimentation et le développement de nouveaux modèles de gestion et de coopération, qui abandonnent les approches fragmentées et sectorielles, et adoptent une vision intégrée et plus stratégique du développement métropolitain. Bien qu'il ne s'agisse

Alors que les métropoles abritent 41 % de la population urbaine mondiale et contribuent de façon considérable à la richesse des nations, il est désormais nécessaire d'adopter une approche transformatrice afin d'assurer la prospérité, l'inclusion et la durabilité dans les métropoles du futur

pas d'une nouveauté, la planification stratégique est présentée ici comme un modèle prometteur pour la construction de cette vision intégrée de l'aire métropolitaine dans son ensemble, et pour concilier les différentes dimensions liées au développement urbain durable (spatiale, économique, sociale, environnementale et culturelle). La planification stratégique représente une opportunité pour planifier et décider de manière collaborative entre les nombreux territoires impliqués, en préservant une approche participative pour inclure toutes les parties prenantes locales. La participation citoyenne peut contribuer, en dernière instance, à dépasser la distribution asymétrique du pouvoir inhérente à la formulation des politiques publiques et aux écosystèmes productifs des aires métropolitaines.

5.2

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

« Moteurs de la croissance », « expressions des processus de mondialisation », « économies d'archipel » : quelle que soit l'expression utilisée, les aires métropolitaines semblent condamnées à croître pour garder leur place de catalyseurs des économies nationales et internationales globalisées. La section 3 a permis d'analyser les externalités positives et négatives associées aux aires métropolitaines – entraînées dans une compétition globale pour attirer les entreprises et les investisseurs – et a souligné les tensions critiques que cet impératif génère au sein des métropoles.

Une dynamique de « gagnants/perdants » tend à apparaître au sein des aires métropolitaines

D'un côté, les aires métropolitaines diffusent des avantages et des externalités positives au sein des économies locales et nationales dans lesquelles elles sont insérées. Au cours des dernières décennies, leur rôle a été central dans la transformation économique de nombreux pays émergents et en développement. Le rapport présente quelques-unes des stratégies développées par les métropoles pour stimuler leur développement économique. Il montre que ces stratégies s'appuient sur un système de leadership et de partage de pouvoir, d'alliances et de coalitions – menant souvent à de nouveaux arrangements institutionnels (agences de développement, organismes consultatifs, et autres modalités) capables d'associer différents secteurs économiques, niveaux de gouvernement et représentants de la société civile pour soutenir des objectifs partagés.

La question soulevée par ce rapport est de savoir comment assurer et réguler de manière transparente et responsable la participation des secteurs privé et financier, afin de renforcer la gouvernance métropolitaine sans fragiliser les institutions démocratiques. À cette fin, la section 3 suggère que des dirigeants locaux visionnaires, dotés de la légitimité nécessaire, peuvent gérer cet équilibre délicat et améliorer leur marge de manœuvre. Mais cela nécessite que la démocratie locale soit au centre des politiques de développement métropolitaines.

De l'autre côté, les externalités négatives découlant de « l'impératif de compétitivité » et alimentées par la financiarisation des économies urbaines ont un lien direct avec l'augmentation des inégalités, la segmentation de l'espace urbain et l'exclusion sociale. Une dynamique de « gagnants/perdants », influencée par des processus de gentrification et de marginalisation des communautés les plus fragiles, tend à apparaître au sein des aires métropolitaines. Ceci peut entraîner l'émergence d'une ville « à deux vitesses » qui polarise l'espace urbain entre des zones prospères d'un côté, zones caractérisées par une forte demande de main-d'œuvre qualifiée, et des zones aux populations désavantagées d'un autre côté, zones touchées par le chômage et la pauvreté.

De manière similaire, dans les métropoles du Sud, les quartiers et activités économiques informels ont du mal à s'en sortir face à aux effets dévastateurs de la compétition foncière. Certaines externalités négatives peuvent même contrebalancer les effets positifs mentionnés ci-dessus, en intensifiant les déséquilibres entre les territoires et en épuisant leurs ressources, au détriment du reste du pays.

L'un des plus grands défis pour les aires métropolitaines, comme suggéré dans la section 3, est de **combiner des stratégies « d'attractivité » avec des politiques favorables à l'intégration sociale et à la protection de l'environnement,** ces dernières n'étant ni optionnelles ni secondaires dans la quête de croissance et d'efficacité économiques. De fait, de plus en plus d'études suggèrent une corrélation directe entre des niveaux élevés d'inégalité, des problèmes d'embouteillages, de pollution et des taux de croissance économique inférieurs, à cause de leurs effets négatifs sur la cohésion sociale, la sécurité, la santé, l'environnement, tout autant que la capacité de résister aux chocs externes et d'attirer les investissements.

En conséquence, une combinaison de stratégies visant à engager les aires métropolitaines dans une dynamique territoriale basée sur la *solidarité* et dans un modèle de développement inclusif et durable devrait inclure : a) des politiques urbaines façonnant des systèmes urbains dans leur ensemble (que ce soit au niveau national ou régional) ; et b) des

politiques et actions métropolitaines ainsi que des projets urbains plus localisés et ciblés, mieux adaptés aux besoins des habitants.

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

Au niveau métropolitain, les politiques doivent faciliter l'accès des citoyens aux ressources économiques de la région urbaine, tout en préservant l'efficacité économique, l'équité sociale et la durabilité environnementale. Il faudrait ainsi :

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

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

Photo : CGLU - Jeepnee Taxi, Manille (Philippines).

5.3

DES AIRES MÉTROPOLITAINES DURABLES ET RÉSILIENTES PEUVENT MENER LA TRANSITION VERS DES VILLES AU « BILAN CARBONE FAIBLE »

La durabilité est devenue une référence centrale des politiques métropolitaines. La section 4 de ce chapitre a permis de montrer comment les villes métropolitaines – à la fois individuellement ou à travers leur implication dans des réseaux mondiaux (ex. le Pacte des maires pour le climat et l'énergie) – mettent en œuvre des initiatives visant à atténuer et à s'adapter au changement climatique sans attendre ou dépendre d'initiatives ou de programmes nationaux. Partout dans le monde, que ce soit par le biais de « plans climat » ou d'une variété de politiques sectorielles, les villes contribuent, à différentes échelles, à la réalisation de ces objectifs. Les villes ont également été actives en encourageant leurs citoyens à adopter un mode de vie plus durable afin de réduire leurs propres émissions de CO_2. Certaines d'entre elles (ex. Stockholm, Copenhague) ont montré qu'il est possible de combiner croissance économique et politiques de dé-carbonisation.

Certaines métropoles ont montré qu'il est possible de combiner croissance économique et politiques de dé-carbonisation

En termes de politiques sectorielles, la section 4 a présenté des exemples tirés de domaines divers : mobilité urbaine, énergie, espaces publics et espaces verts, gestion des déchets et économie circulaire, sécurité alimentaire et agriculture urbaine. Bien que la généralisation de ces actions soit encore limitée, leur potentiel est désormais démontré. Cependant, de nombreux gouvernements locaux, bien qu'engagés dans ces processus, font toujours face à une série d'obstacles et de contraintes dans la mise en œuvre de ce type d'initiative : financement, contexte institutionnel, législation et régulations, technologie, information, connaissances, coordination politique à différents niveaux. Ces défis ne peuvent être relevés unilatéralement par les villes ; des études montrent que tous les niveaux de gouvernement, le secteur privé et la société civile, doivent renforcer leur collaboration afin de réaliser ces objectifs.

En lien avec les principes de « villes compactes » et de « croissance intelligente », proposés pour réduire l'étalement urbain et mettre la priorité sur la dimension environnementale, le chapitre questionne l'adéquation de certaines politiques de densification – en particulier sur leur impact social. Tout en reconnaissant l'avantage des villes compactes, si les objectifs et mesures mises en œuvre ne sont pas bien définis, les politiques de densification peuvent mener à un processus de gentrification, de spéculation foncière, et à la relégation des groupes et communautés les plus vulnérables dans des zones périphériques mal desservies.

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

La section 4, pour finir, propose un changement conceptuel vers l'idée d'un développement durable associé à un souci de justice sociale et environnementale, mais vers la notion du « Droit à la ville » afin de resituer les principes du développement durable, ainsi que la défense des droits humains et la démocratie au centre de l'Agenda de développement urbain.

5.4

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

Afin de placer la durabilité sociale au cœur des politiques publiques et de la mettre en lien avec une approche centrée sur les droits, la section 4 a examiné quatre de ces droits : le droit à la terre, le droit au logement, le droit aux services de base et le droit à la culture. Ces derniers sont reconnus et codifiés dans plusieurs documents endossés par la communauté internationale (voir, pour plus de détails, la note 338).

Le chapitre met en garde sur la situation critique à laquelle les aires métropolitaines et les villes en général devront faire face en termes de logements et de services de base si les tendances actuelles restent inchangées. D'ici à 2030, à moins qu'un changement politique conséquent soit mis en œuvre, environ deux milliards de personnes (deux citadins sur cinq) vivront probablement dans des logements précaires ou informels (*slums*), avec peu ou pas d'accès à des services de base. Et cette estimation ne prend pas en compte les personnes qui vivront dans des quartiers pauvres et marginalisés dans les pays développés.

Comme le souligne ce chapitre, il y a un problème persistant dans les politiques foncières et de logement mises en œuvre dans la plupart des pays au cours des dernières années. Elles ont en effet entraîné une pénurie structurelle de terres et de logements abordables. Alors que les sommes globales dédiées au logement semblent insuffisantes (rendant improbable la réalisation de l'objectif 11.1 des ODD), le logement est devenu, au cours des années 2000, un objet de spéculation financière opaque et globale – comme l'illustre la crise des *subprimes* aux États-Unis – au détriment des ménages à moyens et faibles revenus. Et ce tandis que le nombre de personnes vivant dans des quartiers précaires dans les pays en développement a continué à augmenter en termes absolus.

La section 4 propose également quelques exemples de politiques de logement en faveur des secteurs populaires avec des résultats positifs, grâce surtout à une implication forte des groupes bénéficiaires dans leur définition et leur mise en œuvre (coproduction) – ainsi que d'autres exemples aux résultats mitigés, souvent dus à des approches biaisées ayant rendu l'intégration spatiale plus difficile (logement mal équipés et éloignés des zones d'emploi, concentration spatiale des groupes les plus pauvres).

Le rapport souligne également la nécessité de politiques adéquates pour faciliter l'accès au sol et au logement – pierres angulaires du Droit à la ville – incluant un meilleur contrôle des gouvernements locaux sur l'utilisation du sol et sur les transactions immobilières, ce qui peut permettre une réduction de la spéculation et une meilleure régulation du marché. En ce qui concerne l'utilisation du sol, particulièrement dans les pays en développement, ceci implique la reconnaissance des différentes formes de régimes fonciers et la lutte contre la discrimination, particulièrement contre les femmes, les communautés indigènes, et autres minorités. Pour les quartiers informels et les logements précaires, il est nécessaire de mettre fin aux politiques d'expulsion forcée et de reconnaitre ces établissements comme une forme légitime de production urbaine (en reconnaissant le potentiel des logements auto-construits, en encourageant leur formalisation et intégration au sein de la fabrique urbaine, et en obtenant le soutien de systèmes de gestion municipale). En ce qui concerne le logement, la mise en œuvre de politiques publiques fortes, de programmes de logements sociaux et les initiatives de la société civile pour la coproduction de logements doivent être des priorités. Tous les projets urbains (rénovation et extension) devraient inclure un pourcentage de logements sociaux dans leurs plans afin de soutenir la mixité sociale.

D'ici à 2030 environ deux milliards de personnes vivront probablement dans des logements précaires ou informels avec peu ou pas d'accès à des services de base

Photo : Tuana Neves - Porto Alegre (Brésil).

Par rapport à l'accès aux services de base, le chapitre propose de réviser les systèmes de gouvernance, ainsi que différentes expériences déjà mises en œuvre ou émergentes dans la gestion et le financement des services. Il propose également de promouvoir une structure ou un mécanisme métropolitain permettant de s'assurer que la gestion et la prestation des services publics sont faites de façon coordonnée. Ce mécanisme devrait également soutenir l'égalisation progressive entre les services rentables et déficitaires, sans recourir nécessairement à une prestation des services unifiée pouvant réduire l'efficacité de la prestation et l'attention accordée aux besoins locaux. Le chapitre explore aussi les moyens de trouver un équilibre entre efficacité de fourniture et durabilité financière, particulièrement dans les pays à faible et moyen revenu. Il est proposé de considérer, en plus des solutions traditionnelles de différentiation des prix et de subventions croisées, la reconnaissance d'un niveau minimum de consommation gratuite garantie pour les plus pauvres – une mesure qui a contribué à augmenter l'accès de façon considérable en Afrique du Sud durant les quinze dernières années, avec une protection des groupes vulnérables évitant leur déconnection totale du réseau. D'autres options, comme les subventions directes aux ménages les plus pauvres ou le soutien à l'accès au réseau, devraient être systématiquement prises en compte.

De façon similaire, ce rapport analyse la tendance observée ces dernières décennies d'externaliser la fourniture des services pour améliorer la prestation. La majeure partie des investissements privés se concentre néanmoins dans les pays développés et dans les secteurs les plus rentables (ex. communications, transport), tandis que leur impact dans les pays à faible revenu est limité. À cet égard, les gouvernements locaux doivent avoir les compétences pour décider des différents types de partenariats pour garantir l'accès universel aux services publics de base, y compris à travers des approches innovantes tels que les partenariats public-privé-peuple ou société civile (PPPP). Les gouvernements locaux ont intérêt à soutenir les petites entreprises privées, le secteur informel et les initiatives émanant des habitants pour la prestation des services publics de base, surtout dans les cas où les prestataires officiels sont inefficaces ou inexistants.

Même si, souvent, ces alternatives à la prestation conventionnelle des services publics ne sont ni officiellement déclarées ni taxées,

Photo : Lars Plougmann - Dubaï (Émirats arabes unis).

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

Comme hypothèse à retenir, la révision du modèle de gestion des services de base dans les aires métropolitaines et la quête d'alternatives viables – particulièrement dans les pays en développement et encore plus dans les quartiers informels – doivent inclure une série de systèmes sociotechniques pour favoriser l'accessibilité, associant divers acteurs et structures institutionnelles et informelles. Nombre de ces processus sont toujours du ressort du développement informel, et devraient être intégrés dans des stratégies économiques et de fourniture des services publics institutionnalisés.

Le rôle de la culture est également souligné comme intrinsèquement lié aux autres dimensions de la durabilité urbaine et métropolitaine, et comme droit à part entière pour les citoyens. Cela inclut les politiques métropolitaines pour faciliter l'accès aux biens culturels, la promotion et démocratisation de l'exercice de la culture pour valoriser la diversité au sein des métropoles, préserver le patrimoine et associer les habitants à la définition et à la gouvernance des politiques culturelles..

•••

Les tensions qui résultent de cette course effrénée à la compétitivité, les menaces environnementales et l'inévitable augmentation des inégalités nous obligent à réfléchir à des modes de production et de consommation alternatifs, pour redéfinir les priorités socio-économiques de nos sociétés et envisager des relations plus collaboratives entre les différents niveaux de gouvernement, y compris entre les gouvernements et les citoyens, entre les régions métropolitaines et les autres villes, et entre les villes et les territoires environnants. Comme suggéré dans ce chapitre, ces défis exigent que l'intérêt des personnes et le respect des droits de l'homme occupent une place centrale dans l'Agenda urbain et que les valeurs de la solidarité remplacent celles de la concurrence.

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

Au cours des dernières années, différentes initiatives ont abouti à des approches qui revendiquent la centralité des personnes dans l'Agenda de développement (ex. à l'échelle mondiale des ODD) ; ou à donner une attention particulière à la défense des droits et à la qualité de vie au niveau de la ville (par exemple, la Charte de Medellin)[408] ; ou l'inscription du Droit à la ville par les villes du Brésil ou dans la Constitution de la ville de Mexico ; ou l'adoption des « principes pour des villes meilleures » – adoptés dans le cadre de l'initiative « *PrepCity* » par Metropolis[409]; ou la Déclaration de la ville de Canoas lors du Forum des autorités locales des villes de périphérie (FALP).

Ces approches ont renforcé la quête d'un *Droit à la ville*[410], charte qui présuppose la construction d'un espace collectif pour faciliter la participation de tous les citoyens à la construction de la ville à laquelle ils aspirent. De par sa capacité à intégrer les différentes dimensions, le *Droit à la ville* est devenu une référence pour les mouvements sociaux, les organisations non gouvernementales, les dirigeants et les fonctionnaires locaux qui préconisent la construction de villes plus inclusives, harmonieuses et solidaires. Il offre un cadre dans lequel la reconnaissance des droits sociaux de tous les citoyens peut s'articuler avec les attentes et les objectifs définis dans les ODD et le Nouvel Agenda urbain. En s'appuyant sur une démocratie locale plus dynamique et une participation directe des citoyens pour la coproduction de leur propre ville, le *Droit à la ville* peut être le fondement d'un « nouveau contrat social » pour développer des villes plus durables, inclusives et sûres.

Le rôle des gouvernements locaux dans la régulation et la supervision de ces diverses alternatives est essentiel car elles peuvent avoir des conséquences significatives sur la santé de la population et sur l'environnement

5.5
RECOMMANDATIONS POUR L'AGENDA DES AIRES MÉTROPOLITAINES

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

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

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

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

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

LES AIRES MÉTROPOLITAINES DOIVENT OFFRIR DES INFRASTRUCTURES ET DES SERVICES PUBLICS DE QUALITÉ, RÉSILIENTS ET ACCESSIBLES À TOUS. L'accès universel aux transports publics et à d'autres services de base (eau, assainissement, énergie, déchets solides, télécommunications, etc.), ainsi que des politiques visant à améliorer le logement et l'éradication des logements insalubres (en évitant les expulsions forcées), sont des composants essentiels des politiques urbaines pour promouvoir l'équité et la protection des droits de l'homme. Une politique de logement inclusive devrait promouvoir l'offre de terrains publics et de logements à des prix abordables sur l'ensemble du territoire (afin d'éviter la segmentation sociale), augmenter le financement public pour le logement social, promouvoir des formes d'accès au logement alternatives à la propriété (par exemple, les subventions pour la location, des formes coopératives d'accès au logement, ou la coproduction). Pour répondre aux demandes et aux besoins de la population, les gouvernements métropolitains et locaux devraient pouvoir décider de manière transparente, en consultant leurs citoyens, des modèles de gestion les plus appropriés pour la prestation des services (gestion directe, délégation de services, partenariat avec la société civile, etc.). Les gouvernements locaux ont la responsabilité d'améliorer l'efficience et l'efficacité des services, qu'ils soient gérés par le secteur public ou délégués à des opérateurs. Pour cela ils doivent renforcer leur capacité de suivi et d'évaluation, se doter de véritables autorités régulatrices ou organisatrices des services urbains, notamment lorsqu'ils sont assurés par plusieurs opérateurs publics et privés. Dans les pays en développement, la coopération entre les autorités locales et les habitants, ou le soutien des activités des petits fournisseurs locaux et leur régulation – en particulier dans le secteur informel – devraient contribuer à améliorer la coordination avec les opérateurs officiels et limiter les inégalités dans l'accès aux services.

LES AIRES MÉTROPOLITAINES DOIVENT DEVENIR PLUS « VERTES » ET « INTELLIGENTES » POUR ASSURER LA TRANSITION VERS DES SOCIÉTÉS PLUS DURABLES ET RÉSILIENTES. Afin de contribuer à réduire leur empreinte écologique, les autorités locales doivent promouvoir des infrastructures et services avec émissions de carbone plus faibles, des aires vertes, investir dans les infrastructures résilientes et dans les technologies « intelligentes » (smart technology). Les autorités locales métropolitaines doivent être actives dans la transition énergétique et dans la lutte contre le changement climatique à travers la réduction de la pollution (de l'air, de l'eau et du sol), l'encouragement de l'usage d'énergies alternatives et une meilleure préservation des ressources naturelles (par exemple : améliorer le transport public, l'efficience des bâtiments publics, la gestion des eaux usées, des déchets solides et le recyclage). Dans le même temps, elles devraient adopter des plans pour faire face à l'impact croissant des catastrophes naturelles, en tenant compte du fait que les communautés les plus vulnérables sont souvent les plus exposées.

LES AIRES MÉTROPOLITAINES DOIVENT FAVORISER LA SOLIDARITÉ ENTRE LES TERRITOIRES, AVEC LES VILLES INTERMÉDIAIRES ET LEURS HINTERLANDS. Cette collaboration entre les métropoles, les villes intermédiaires et les zones rurales peut encourager des synergies permettant d'atténuer la pression démographique sur la métropole et son impact sur l'environnement. Une approche régionale intégrée devrait faciliter l'accès aux services et aux infrastructures pour les zones périurbaines et rurales, contribuer à développer des opportunités pour l'économie locale (ex. sécurité alimentaire, circuits économiques plus courts) et préserver les ressources naturelles de la zone, participant de manière significative à la résilience métropolitaine.

LES AIRES MÉTROPOLITAINES DEVRAIENT PLACER LE « DROIT À LA VILLE POUR TOUS » AU CŒUR DES POLITIQUES URBAINES AFIN DE RENOUVELER LE CONTRAT SOCIAL ET DE RENFORCER LA « CITOYENNETÉ MÉTROPOLITAINE ». La notion de Droit à la ville combine la nécessité d'une démocratie métropolitaine avancée (la démocratie participative et le droit de la société civile à s'organiser de manière indépendante) avec la reconnaissance des droits fondamentaux – tels que le droit d'accès à l'eau et à l'assainissement, à une alimentation sûre, à un logement décent et à sécurité de l'usage du sol, l'égalité entre hommes et femmes, la protection des enfants, le droit à des services publics universels, à une protection sociale, le respect des immigrés et des réfugiés, communautés libérées de la violence, ou à la liberté de conscience et de religion. Cette approche met l'accent sur la préservation de l'héritage culturel et naturel des générations présentes et futures. Elle propose un modèle intégré favorisant des partenariats renforcés et une coresponsabilité en vue de construire une nouvelle « citoyenneté métropolitaine » (voir la Charte-Agenda mondiale pour les droits de l'Homme dans la Cité).

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

LES GOUVERNEMENTS MÉTROPOLITAINS DOIVENT ÊTRE DES ACTEURS ENGAGÉS DE LA GOUVERNANCE MONDIALE ET COOPÉRER POUR PROMOUVOIR L'ÉCHANGE D'EXPÉRIENCES ET DE CONNAISSANCES. Pour promouvoir l'innovation, améliorer leurs capacités de gestion, faciliter les échanges sur les nouvelles technologies et créer un esprit de solidarité, les autorités métropolitaines et locales devraient élaborer des outils appropriés afin de partager leurs connaissances, améliorer leur capacité d'apprentissage par des échanges entre pairs (*peer to peer learning*) et coopérer à travers des programmes de développement urbain. Les réseaux de villes métropolitaines et de périphérie sont essentiels pour faciliter la coopération, relever les défis de la mondialisation et préserver les biens communs mondiaux. Ces réseaux travaillent pour défendre les gouvernements locaux au niveau international (plaidoyer), faciliter la mise en œuvre et le suivi du Nouvel Agenda urbain, des ODD, des accords de la COP21 sur le changement climatique et de l'Agenda d'action d'Addis-Abeba sur le financement du développement.

NOTES

1 Joan Clos, « Towards a New Urban Agenda », *in* Ricky Burdett, Philipp Rode, Priya Shankar et Shan Vahidy, *Governing Urban Futures*, Londres, Urban Age, 2014, p. 5.

2 Joseph Parilla, Jesus Leal Trujillo, Alan Berube et Tao Ran, *Global Metropolitan Monitor: An Uncertain Recovery*, Washington, D.C., Brookings Institution, 2015.

3 Sustainable Development Solutions Network, *Why the World Needs an Urban Sustainable Development Goal*, 2013 ; Steven Cochrane, Megan McGee et Karl Zandi, *Global Metropolitan Areas: The Natural Geographic Unit for Regional Economic Analysis*, Moody's Analytics, 2012.

4 United Nations Population Division (ONU-DAES), *World Urbanization Prospects: The 2014 Revision*, New York, Nations unies, 2014.

5 ONU-DAES (*Ibid.*) énumère 29 mégapoles, ou 30 si Séoul et Incheon sont considérées conjointement. Mais on peut compter 35 mégapoles en incluant certaines régions métropolitaines qui ont probablement déjà dépassé le seuil de dix millions d''habitants au cours de la dernière année : Lima (Pérou), Chennai (Inde), Bogota (Colombie), Johannesburg (Afrique du Sud) et Bangkok (Thaïlande). De plus, *L'Atlas de la population mondiale* énumère un total de 34 mégapoles.

6 ONU-DAES, *World Urbanization Prospects: The 2014 Revision*, New York, Nations unies, 2014.

7 Greg Clark, Jonathan Couturier et Tim Moonen, *Globalization and Competition*: *The New World of Cities*, Jones Lang LaSalle, 2015.

8 OCDE, *Le Siècle métropolitain*, Paris, Éditions OCDE, 2015.

9 Rudiger Ahrend, Catherine Gamper et Abel Schumann, « The OECD Metropolitan Governance Survey: A Quantitative Description of Governance Structures in large Urban Agglomerations », *OECD Regional Development Working Papers, Paris*, OCDE, 2014.

10 ONU-Habitat, *State of the World's Cities 2012/2013: Prosperity of Cities*, Nairobi, ONU-Habitat, 2012.

11 Alexandra Linden et Jos Verbeek, « The Challenge of Metropolitan Governance in the Face of Rapid Urbanization », 2013. http://blogs.worldbank.org/developmenttalk/challenge-metropolitan-governance-face-rapid-urbanization [consulté en ligne le 13 octobre 2015].

12 ONU-Habitat, CGLU, LSE Cities, « The Urban Governance Survey », 2014, https://lsecities.net/media/objects/events/the-urban-governance-survey-by-un-habitat-uclg-and-lse-cities [consulté en ligne le 9 octobre 2015].

13 Greg Clark et Tim Moonen, *The Role of Metropolitan Areas in the Global Agenda of Local and Regional Governments in the 21st Century*, Londres, The Business of Cities, 2016.

14 Paul Kantor et Jen Nelles, « Global City Region Governance and Multicentered Development: a North American Perspective », *Environment and Planning* C: *Government and Policy*, vol. 33, 2015, pp. 475 -495.

15 Greg Clark, Emily Moir et Tim Moonen, « Underpowered Cities », *Governing Urban Futures*, Londres, LSE Cities, 2014.

16 Toutes les informations concernant le réseau Metropolis sont disponibles sur : http://www.metropolis.org/.

17 Pour en savoir plus sur la dernière réunion PrepCity, voir : http://www.metropolis.org/agenda/prepcity-3-cities-actors.

18 Conférence thématique pour Habitat III, « Promotion de la coopération métropolitaine pour le développement urbain durable », *Déclaration de Montréal sur les aires métropolitaines*, 7 octobre 2015. https://www.habitat3.org/file/511152/view/557811.

19 OCDE, *Des villes pour les citoyens : améliorer la gouvernance dans les zones métropolitaines*, Paris, Éditions OCDE, 2002.

20 Agnès Deboulet, Cyprien Butin et Jane Demoulin, *Le Rôle des aires métropolitaines dans l'agenda mondial des gouvernements locaux et régionaux pour le XXIe siècle*, Paris, Lavue/CNRS, 2016.

21 La loi fédérale 13 089, connue sous le nom de « Statut de métropole », fixe des conditions pour la reconnaissance officielle du statut de « région métropolitaine », notamment l'obligation d'élaborer un Programme de développement urbain intégré (PDUI), sans définir clairement le critère fonctionnel pour l'identification des aires métropolitaines. Toutes les aires métropolitaines doivent adopter leur PDUI dans les trois ans suivant la promulgation de la loi fédérale. Voir aussi : Groupe de la Banque mondiale, *Metropolitan Governance in Brazil: Inputs for an Agenda and Strategy*, Washington, D.C., Banque mondiale, 2015 ; Rose Compans, « Metropolitan Ungovernability », *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, tome 17, 2, 2015, pp. 11-24.

22 OCDE, « Revitalising Chile's Urban Governance Architecture », *in* OCDE, *Urban Policy Reviews*, *Chile 2013*, Paris, OCDE, 2013, pp. 141-210.

23 OCDE, *The Metropolitan Century*, OCDE, Éditions Paris, 2015.

24 Un document d'analyse publié en 2015 par ONU-Habitat et l'Agence allemande de coopération internationale (GIZ), *Unpacking Metropolitan Governance*, décrit également quatre modèles : 1) gouvernement métropolitain/régional ; 2) autorité métropolitaine/régionale du bas vers le haut ; 3) collectivités renforcées/regroupées ; et 4) gouvernance fragmentée avec une certaine coordination entre gouvernements locaux. L'enquête sur la gouvernance des aires métropolitaines de l'OCDE, portant sur 263 aires métropolitaines des pays de l'OCDE d'au moins 500 000 habitants, recense quatre grands modèles : coordination informelle/souple, 52 % ; autorités intermunicipales, 24 % ; autorités supramunicipales, 16 % ; statut spécial de « ville métropolitaine », 8 %.

25 Il faut néanmoins signaler que certaines villes, même si elles peuvent être classées dans cette catégorie, ne sont pas formellement considérées comme étant des villes métropolitaines ou fédérales « spéciales » : elles possèdent un gouvernement urbain conventionnel qui assume les fonctions pour toute l'aire métropolitaine.

26 Deboulet, Butin, et Demoulin, *Le Rôle des aires métropolitaines…*, *op. cit.*

27 Guillaume Poiret, « La gouvernance métropolitaine écartelée entre adaptation économique et spatiale à la globalisation et respect de la démocratie locale, l'exemple de la fusion de Toronto (Canada) », *Annales de géographie*, vol. 681, nº 5, 2011, p. 509 ; William Fox et Tami Gurley, « Will Consolidation Improve Sub-national Government? », Washington, D.C., *World Bank Policy Research Paper*, 2006.

28 Enid Slack et André Côté, « Comparative Urban Governance », *Future of Cities: Working Paper*, Foresight, Government Office for Science, 2014 ; Stephen Town, « Project Auckland: Single Agency CCO Will Achieve Change for Auckland », *The New Zealand Herald*, 9 décembre 2014, www.nzherald.co.nz/business/news/article.cfm?c_id=3&objectid=11370734 [consulté en ligne le 19 octobre 2015]. Les organismes à vocation spécifique sont une variante de ce modèle. Certaines aires métropolitaines s'appuient sur des structures spécifiques pour gérer plus efficacement le fonctionnement et la réhabilitation de leurs équipements, ainsi que les réinvestissements que ceux-ci requièrent (aux États-Unis, par exemple, les « *special districts* » fournissent des services partagés au-delà des limites de la commune ou du comté).

29 John Abbott, *Collaborative Governance and Metropolitan Planning in South East Queensland – 1990 to 2010: From A Voluntary to a Statutory Model*, Sydney, University of Technology, 2012, 81.

30 Stéphanie Kirkland, « La gouvernance de Paris, entretien avec Pierre Mansat », 2013, http://stephanekirkland.com/la-gouvernance-de-paris-entretien-avec-pierre-mansat/ [consulté en ligne le 13 octobre 2015].

31 *Métropole du Grand Paris : Mission de préfiguration*, 2015, www.prefig-metropolegrandparis.fr/ [consulté le 19 octobre 2015] ; Île-de-France, « Schéma directeur de la Région », 2015, www.iledefrance.fr/competence/schema-directeur-region [consulté le 13 octobre 2015].

[32] Enid Slack et André Côté, « Comparative Urban Governance », *Future of Cities. Government Office for Science*, juillet 2014.

[33] Ce modèle permet de bien coordonner la gestion de la croissance économique et spatiale, mais il limite les capacités et les ressources budgétaires des gouvernements locaux. Jesús Leal Maldonado, « Metropolitan Government and Development Strategies in Madrid », *in* Willem Salet, Andy Thornley et Anton Kreukels (dir.), *Metropolitan Governance and Spatial Planning: Comparative Case Studies of European City-regions*, 2003, pp. 359-374, ici p. 372.

[34] Mats Andersson, « Gouvernance et finances des métropoles », *in* Catherine Farvacque-Vitkovic et Mihaly Kopanyi (dir.), *Finances municipales : Manuel à l'usage des collectivités locales*, Washington, D.C., Banque mondiale, 2014, pp. 41-92.

[35] Enid Slack et André Côté, « Comparative Urban Governance », *op. cit.*

[36] OCDE, *Governing the City*, Paris, Éditions OCDE, 2015.

[37] Willem Salet et Federico Savini, « The Political Governance of Urban Peripheries », *Environment and Planning C: Government and Policy*, vol. 33, 2015, pp. 448-456.

[38] Arild Gjertsen, « Legitimacy in Interlocal Partnerships: Balancing Efficiency and Democracy », *Urban Studies*, vol. 51, n° 9, 2014, pp. 1926-1942 ; *Financing Urban and Local Development: the Missing Link in Sustainable Development Finance*, CGLU, 2015.

[39] Peter Trent, *The Merger Delusion: How Swallowing its Suburbs Made an Even Bigger Mess of Montreal*, McGill-Queen's Montréal et Kingston, University Press, 2012.

[40] Centre pour les établissements humains, « Montreal: Amalgamation to Consortiation », *New Public Consortia for Metropolitan Governance,* University of British Columbia, 2010.

[41] Julie-Anne Boudreau, « Penser la ville-région. Acteurs économiques et stratégies de développement à Montréal et à Toronto », *in* Christian Lefèvre, Nathalie Roseau et Tommaso Vitale (dir.), *De la ville à la métropole : acteurs, projets, cultures*, Paris, L'Œil d'or, 2013, pp. 77-96.

[42] Flavie Halais, « In the Montreal Area, 82 Municipalities Begin to Think and Act as One », *CityLab*, 2015.

[43] *Financing Urban and Local Development: the Missing Link in Sustainable Development Finance*, CGLU, 2015, p. 3 ; Brian Dollery, S. Goode, et B. Grant, « Structural Reform of Local Government in Australia: A Sustainable Amalgamation Model for Country Councils », *Space and Polity*, vol. 14 (3), 2010, pp. 289-304 ; Brian Dollery, Michael Kortt et Bligh Grant, « A Normative Model for Local Government De-Amalgamation in Australia », *Australian Journal of Political Science*, vol. 46 (4), 2011, pp. 601-615 ; Jean-Philippe Meloche et François Vaillancourt, « Public Finance in Montreal: In Search of Equity and Efficiency », *Institute on Municipal Finance & Governance Paper* 15, 2013.

[44] Ulrich Pfeiffer et Julia Krakau, *Urban Development and Metropolitan Gove*rnance, Berlin, Institut fédéral pour la recherche sur la construction, les affaires urbaines et le développement spatial, 1999 ; ONU-Habitat, *State of the World's Cities 2008/9: Harmonious Cities*, Nairobi, ONU-Habitat, 2008.

[45] Youssouf Meite, « Gouvernance du transport urbain et mobilité durable dans le district d'Abidjan (Côte d'Ivoire) », *Sociologie*, Université de Strasbourg, 2014.

[46] Deboulet, Butin et Demoulin, *Le Rôle des aires métropolitaines…*, *op. cit.*

[47] Sylvie Ritmanic (ancienne directrice de cabinet du président de Plaine Commune, Seine-Saint-Denis), « À la recherche de la métropole solidaire. Contribution pour Habitat III ». Propos recueillis par Agnès Deboulet, *op. cit.*

[48] Martin Vanier, « La Metropolisation ou La Fin annoncée des territoires ? », *Métropolitiques* [consulté le 23 juillet 2016].

[49] Pour en savoir plus, consulter : https://www.uclg.org/fr/organisation/structure/commissions-groupes-travail/villes-de-périphérie et http://falp.nanterre.net/.

[50] Pour en savoir plus, consulter : http://www.reseaufalp.com.

[51] La déclaration est disponible à cette adresse : http://www.uclgcisdp.org/sites/default/files/Carta%20Canoas%20ENG.pdf.

[52] Tanvi Bhaktal, William Avis et Susan Nicolai, « Towards a Better Life? A Cautionary Tale of Progress in Ahmedabad », *Case Study Report*: *Urban Poverty*, Londres, Overseas Development Institute, 2015.

[53] ONU-Habitat, *Financing Sustainable Urban Development*.

[54] Abdu Muwonge et Robert D. Ebel, « Intergovernmental Finances in a Decentralised World », in Catherine Farvacque-Vitkovic et Mihaly Kopanyi (dir.), *Manuel à l'usage des collectivités locales*, Washington, D.C., Banque mondiale, 2016, pp. 1-40, ici p. 1.

[55] Hansjörg Blöchliger et Balázs Égert, « Decentralisation and Economic Growth, Part 2: The Impact on Economic Activity, Productivity and Investment », *OECD Working Papers on Fiscal Federalism*, n° 15, Paris, Éditions OCDE, 2013.

[56] Roy Bahl, Johannes Linn et Deborah Wetzel, « Governing and Financing Metropolitan Areas in the Developing World », *in* Roy Bahl, Johannes Linn et Deborah Wetzel (dir.), *Financing Metropolitan Governments in Developing Countries*, Cambridge, Massachusetts, Lincoln Institute of Land Policy, 2013, p. 6.

[57] En Inde, par exemple, le Rajasthan et l'Haryana ont supprimé les impôts fonciers sans consulter les autorités locales ni offrir de sources de revenus alternatives. Voir à ce propos : G. Rao et R. Bird, « Urban Governance and Finance in India »,*Working Paper*, n° 2010-68, avril 2010, New Delhi, National Institute of Public Finance and Policy.

[58] Abdu Muwonge et Robert D. Ebel, « Intergovernmental Finances in a Decentralised World », *in* Catherine Farvacque-Vitkovic et Mihaly Kopanyi (dir.), *Manuel à l'usage des collectivités locales*, Washington, D.C., Banque mondiale, 2016, p. 5.

[59] Horst Zimmermann, « Net Fiscal Flows and the Size of Cities », *Raumforschung und Raumordnung*, 2015, pp. 1-5, ; City of London Corporation, « Economic Development Research Programme Review of 2014 », 2015, www.cityoflondon.gov.uk/business/economic-research-and-information/research-publications/Documents/Research-2015/Economic-Development-Research-Programme2014.pdf [consulté le 21 décembre 2015] ; Adriano Giannola, Carmelo Petraglia et Domenico Scalera, « Net Fiscal Flows and Interregional Redistribution in Italy: A long Run Perspective (1951-2010) », *MPRA Paper*, n° 62426, 2014.

[60] Olga Wong et Sijia Jiang, « Billion-Dollar Dividend Plan to Help Pay for Third Runway at Chek Lap Kok Airport », *South China Morning Post*, 28 avril 2015, www.scmp.com/news/hong-kong/article/1702361/billion-dollar-dividend-plan-help-pay-third-runway-hong-kong-airport [consulté le 19 octobre 2015].

[61] Pour plus d'information, voir : http://www.worldbank.org/en/news/feature/2013/10/24/financing-sustainable-cities-africa-creditworthy.

[62] Pour en savoir plus, voir : « Lagos Proves Africa's Property Tax Potential » ; de Gramont, « Governing Lagos ».

[63] Roy Bahl, Johannes Linn et Deborah Wetzel, « Governing and Financing Metropolitan Areas in the Developing World », *in* Roy Bahl, Johannes Linn et Deborah Wetzel (dir.), *Financing Metropolitan Governments in Developing Countries*, Cambridge, Massachusetts Lincoln Institute of Land Policy, 2013, pp. 1-28.

[64] *Ibid.*, p. 15.

[65] R. Bahl *et al, Financing Metropolitan Governments in Developing Countries*, Cambridge, Massachusetts, Lincoln Institute of Land Policy, 2013.

66 Cette formule est néanmoins difficilement applicable dans les aires métropolitaines jouissant de peu d'autonomie politique et budgétaire et où les mécanismes de péréquation sont généralement mis en œuvre par l'État par le biais de transferts supplémentaires aux communes les moins riches.

67 David K. Hamilton, *Governing Metropolitan Areas: Growth and Change in a Networked Age*, New York, Routledge, 2014, p. 305.

68 OCDE, OECD *Urban Policy Reviews Poland*, Paris, Éditions OCDE, 2011, p. 191.

69 Sun Ki Kwon, « The Impact of the Shared Property Tax System on the Localities' Fiscal Capacity », MPA/MPP Capstone Projects, *Paper* 70, 2012.

70 Deboulet, Butin et Demoulin, *Le Rôle des aires métropolitaines...*, *op. cit.* Extrait d'un entretien réalisé avec Trevor Fowler, directeur général de la municipalité de Johannesbourg, par Cyprien Butin.

71 « Dans le passé, des mécanismes de captation de la valeur foncière dans les pays en développement ont été largement entravés par la capacité du système bancaire à créer de l'argent en quête de profits spéculatifs provoqués par des restrictions dans la disponibilité foncière ou des mauvaises décisions de réglementation foncière [...]. L'accélération de la financiarisation du développement économique urbain accompagnée de processus de captation de la valeur foncière représente une menace sérieuse pour le développement durable, en allouant des facteurs productifs et des ressources rares de manière peu judicieuse. » Eugenio Leanza, « Creating Value in Urban Areas: An Opinion Piece », *in* Jeremy Gorelick, *Funding Capital-Intensive Urban Projects: Enabling Cities to Employ Municipal Finance Tools*, Issue Brief, *Sustainable Development Solutions Network*, 2016.

72 Kate Allen, « Development Securities Lands TfL Housing Deal », *Financial Times*, 2 mars 2015, www.ft.com/cms/s/0/36cb5ae8-c000-11e4-a71e-00144feab7de.html [consulté le 19 octobre 2015].

73 « Governing Shanghai: Modernising a Local State », *in* Dominique Lorrain (dir.), *Governing Mega-cities in Emerging Countries*, Surrey, Ashgate, 2011, pp. 97-152.

74 KS. Jomo *et al.*, « Public-Private Partnerships and the 2030 Agenda for Sustainable Development: Fit for Purpose? », DESA *Working paper*, n° 148, 2016.

75 *Id.* et GOLD III, Conclusions.

76 FMDV, *Resolutions Europe. Local Innovations to Finance Cities and Regions*.

77 Gorelick, *Funding Capital-Intensive Urban Projects...*, *op. cit.*

78 Rose Compans, « Metropolitan Ungovernability », *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, vol. 17, 2, 2015, pp. 11-24 ; Chris Aulich, Graham Sansom et Peter McKinlay, « A Fresh Look at Municipal Consolidation in Australia », *Local Government Studies*, vol. 40:1, 2013, pp. 1-20.

79 Slack et Côté, *Comparative Urban Governance*, *op. cit.*, p. 17.

80 Federico Savini, Stan Majoor et Willem Salet, « Urban Peripheries: Reflecting on Politics and Projects in Amsterdam, Milan, and Paris », *Environment and Planning C: Government and Policy*, vol. 33, 2015, pp. 457-474.

81 Paul Métro, « Avant-propos. Paris 2013. Manifeste rétroactif pour la construction métropolitaine ».

82 Deboulet, Butin, et Demoulin, *Le Rôle des aires métropolitaines..., op. cit.*

83 Pour plus d'information, voir : http://transparencia.amb.cat/home.

84 Le contenu de cette section s'appuie sur Deboulet, Butin et Demoulin, *Le Rôle des aires métropolitaines..., op. cit.*

85 SandrinRui, « Démocratie participative », *in* Ilaria Casillo, Rémi Barbier, Loïc Blondeaux, François Chataurayaud, Jean-Michel Fourniau, Rémy Lefebvre et Dominique Salles (dir.), *Dictionnaire critique et interdisciplinaire de la participation*, Paris, GIS Démocratie et Participation, 2013.

86 Pour plus d'information, voir : http://www.oidp.net/.

87 Marie-Hélène Bacqué, Henri Rey et Yves Sintomer, *Gestion de proximité et démocratie participative : une perspective comparative*, Paris, La Découverte, 2005 ; Loïc Blondiaux, « La délibération, norme de l'action publique contemporaine ? », *Projet*, vol. 4, n° 268, 2001, pp. 81-90.

88 ONU-Habitat, *Gender Issue Guide: Gender Responsive Urban Legislation, Land and Governance,* Nairobi, ONU-Habitat, 2015, pp. 28-29.

89 ONU-Habitat, *E-Governance and Urban Policy Design in Developing Countries*, Nairobi, ONU-Habitat, 2015.

90 MIT Center for Civic Media, consultable en ligne à cette adresse : https://civic.mit.edu.

91 Frost et Sullivan, « Strategic Opportunity Analysis of the Global Smart City Market », Frost et Sullivan, 2013.

92 Alfonso Govela, « City Changer Labs and Digital Civics », *in E-Governance and Urban Policy Design in Developing Countries*, Nairobi, ONU-Habitat, 2015.

93 Pour plus d'information, voir le site du programme : http://senseable.mit.edu.

94 Pour plus d'information sur l'initiative : http://citilab.eu/citilab/que-es.

95 Pour plus d'information : http://www.22barcelona.com/content/view/698/897/lang,en/.

96 Des informations générales sont disponibles sur le site : http://www.africancentreforcities.net/programme/m istra-urban-futures/citylab/.

97 *Healthy Cities CityLab :* http://www.africancentreforcities.net/programme/mistra-urban-futures/citylab/healthy-cities-2/.

98 *Urban Violence, Safety and Governance CityLab :* http://www.africancentreforcities.net/programme/mistra-urban-futures/citylab/urban-violence-safety-governance/.

99 S*ustainable Human Settlements CityLab :* http://www.africancentreforcities.net/programme/mistra-urban-futures/cityl ab/sustainable-human-settlements/.

100 Pour plus d'information : http://labcd.mx/labforthecity/.

101 La plateforme est disponible à cette adresse : http://www.gobabiertocdmx.org/. La ville de Buenos Aires a développé un programme similaire, *Gobierno Abierto*, pour promouvoir la participation, la collecte et l'utilisation de données dans le cadre d'une planification politique inclusive et ascendante : http://www.buenosaires.gob.ar/innovacion/gobiernoabierto.

102 Pour plus d'information sur ce type d'action : http://labcd.mx/provocaciones/.

103 Marie-Hélène Bacqué, Henri Rey et Yves Sintomer (éds.), *Gestion de proximité et démocratie participative...., op. cit.*

104 Pour plus d'information, voir : http://www.facebook.com/digitalcivix/.

105 Marie-Hélène Zérah, « Participatory Governance in Urban Management and the Shifting Geometry of Power in Mumbai », *Development and Change*, vol. 40, n° 5, 2009, pp. 853-877.

106 D. Asher Ghertner, « Gentrifying the State, Gentrifying Participation: Elite Governance Programs in Delhi », *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 35, n° 3, 2011, pp. 504-532.

107 Deboulet, Butin, et Demoulin, *Le Rôle des aires métropolitaines..., op. cit.*

[108] Stéphanie Tawa Lama-Rewal, « La démocratie locale dans les métropoles indiennes », *Transcontinentales. Sociétés, idéologies, système mondial*, n° 4, 2007, pp. 131-144.

[109] Yves Cabannes, « Les budgets participatifs en Amérique latine : de Porto Alegre à l'Amérique centrale, en passant par la zone andine. Tendances, défis et limites », *Mouvements*, 47-48, n° 5, 2006.

[110] Héloïse Nez, « Le budget participatif : un outil de justice sociale ? », *Millénaire 3, Modes d'action*, 2014.

[111] Simon Langelier, « Que reste-t-il de l'expérience pionnière de Porto Alegre ? », *Le Monde diplomatique*, octobre 2011.

[112] L'information a été apportée par Deise Martins, secrétaire de Relations internationales et Coopération de la ville de Canoas. Voir aussi Giovanni Allegretti *et al.*, « More Inclusive Cities and Territories », GOLD IV, document de travail, 2016.

[113] *Ibid.* Le programme digital à Rio Grande do Sul, par exemple, a mobilisé plus d'un million de personnes chaque année entre 2011 et 2014. New York a organisé de nombreuses réunions de district pour soutenir le budget participatif.

[114] Plus d'information dans la *Voice of the Mayors* (http://www.metropolis.org/voice-mayors), notamment sur l'exemple de Séoul.

[115] Allegretti *et al.*, *More Inclusive Cities and Territories.* Ethekwini (Durban) et Johannesbourg, par exemple, ont appliqué l'expérience de beaucoup d'autres villes dans leurs consultations publiques respectives sur le développement de la planification intégrée. Voir aussi Cabannes, « Les budgets participatifs en Amérique latine », *op. cit.* ; Stoeber, *Une révolution douce. Les budgets participatifs* [consulté le 25 juillet 2016].

[116] Allegretti *et al.*, « More Inclusive Cities and Territories» ; EIP-SCC, « Principles and Enablers for Citizen Engagement ».

[117] Cette section est largement inspirée de Deboulet, Butin et Demoulin, *Le Rôle des aires métropolitaines..., op. cit.*

[118] Marie-Hélène Bacqué et Mohamed Mechmache, *Pour une réforme radicale de la politique de la ville*, Paris, La Documentation française, 2013. Environ trente « Tables » font partie de la Coalition montréalaise des tables de quartier, et sont reconnues et financées par la ville de Montréal, la Fondation centraide du Grand Montréal et le Bureau de santé publique de l'Agenda de la santé et des services sociaux de Montréal. Voir aussi : Initiative montréalaise de soutien au développement social local, *Des quartiers où il fait bon vivre ! Cadre de référence*, Montréal, 2015. Coalition montréalaise des Tables de quartier, *Mémoire déposé à la Commission sur le schéma d'aménagement et de développement de Montréal*, Montréal, 2014.

[119] Pour plus d'information, voir : http://blog.shadowministryofhousing.org/.

[120] Populaire, Précaire ? *Regards croisés sur un habitat majoritaire – citésterritoiresgouvernance,* http://www.citego.info/?-Populaire-Precaire-Regards-croises-#tabs-2 [consulté le 7 janvier 2016].

[121] Pour plus d'information, voir : http://www.joziatwork.org.za/about/.

[122] David Satterthwaite et Diana Mitlin, *Reducing Urban Poverty in the Global South*, 1re édition, Londres, Routledge, 2014.

[123] Richard Smith, Paulina Chow-White, Graeme Webb, Renee Cheung, Karen Fung et J. Patrick Truman, « The Missing Link: Immigrant Integration, Innovation, and Skills Underutilisation in Vancouver », *in* Neil Bradford et Allison Bramwell (éds), *Governing Urban Economies: Innovation and Inclusion in Canadian City Regions*, Toronto, University of Toronto Press, 2014, pp. 248-270, ici p. 263.

[124] Pour plus d'information, voir : http://www.uclg-cisdp.org/sites/default/files/London_2010_en_final_0.pdf ; https://www.london.gov.uk/what-we-do/communities/access-and-equality ; and https://www.london.gov.uk/WHAT-WE-DO/communities.

[125] Maytree Foundation and Cities of Migration, *Good Ideas from Successful Cities: Municipal Leadership on Immigrant Integration*, Toronto, The Maytree Fondation, 2012.

[126] Pour plus d'information, voir : http://urbanagendaforthe.eu/wp-content/uploads/2016/04/Eurocities-Refugees-Report.pdf.

[127] Nations unies, *Issue Paper 12 – Local Economic Development*, mai 2015.

[128] Serge Salat, *Integrated Sustainable Urban Planning. A Preliminary Approach*, Urban Morphology Institute, 2016.

[129] Ministry of Lands, Housing and Human Settlements Development, *Dar es Salaam Masterplan 2012-2032*, disponible en ligne à l'adresse : http://goo.gl/1uYWbi [consulté le 19 octobre 2015] ; Banque mondiale, « Dar es Salaam Metropolitan Development Project », *Project Information Document*, disponible en ligne à l'adresse : http://goo.gl/90pMPk [consulté le 19 octobre 2015].

[130] Serge Salat, *Integrated Sustainable Urban Planning..., op. cit.*

[131] Deboulet, Butin et Demoulin, *Le Rôle des aires métropolitaines..., op. cit.*

[132] La loi 16050/14 peut être consultée dans le Journal officiel de la Prefeitura de São Paulo : http://gestaourbana.prefeitura.sp.gov .br/arquivos/PDE-Suplemento-DOC/PDE_SUPLEMENTO-DOC.pdf.

[133] Pour plus d'information : http://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/master-plan/.

[134] Deboulet, Butin et Demoulin, *Le Rôle des aires métropolitaines..., op. cit.*

[135] Pierre-Arnaud Barthel, Agnès Deboulet et Marta Pappalardo, « Le "Caire 2050" : l'entrée dans la compétition globale par le renouvellement urbain », Métropoles en débat (dé)construction de la ville compétitive, colloque, Nanterre, Presses universitaires de Paris-Ouest, 2014.

[136] Cité par Deboulet, Butin et Demoulin, *Le Rôle des aires métropolitaines..., op. cit.* ; Nora Semmoud, « "Clair-obscur" de l'informel. Contrôle des polarités urbaines informelles à Cherarba, périphérie sud-est d'Alger », *Les Cahiers d'ENAM. Études sur le monde arabe et la Méditerranée*, n° 26, 9 juillet 2015.

[137] Cité par Deboulet, Butin et Demoulin, *Le Rôle des aires métropolitaines..., op. cit.* ; Gilles Van Hamme et Mathieu Van Criekingen, « Compétitivité économique et question sociale : les illusions des politiques de développement à Bruxelles », Métropoles, n° 11, 12 décembre 2012.

[138] Deboulet, Butin et Demoulin, *Le Rôle des aires métropolitaines..., op. cit.*

[139] Salat, *Integrated Sustainable Urban Planning..., op. cit.*

[140] Joseph Parilla, Jesus Leal Trujillo et Alain Berube, *Global Metro Monitor 2014. An Uncertain Recovery,* Washington, D.C., The Brookings Institution, 2015.

[141] *Ibid.*

[142] Deboulet, Butin et Demoulin, *Le Rôle des aires métropolitaines..., op. cit.*

[143] C. Ghorra-Gobin, « De la métropolisation : un nouveau paradigme ? », *op. cit.*

[144] Conférence des Nations unies sur le commerce et le développement, *Rapport sur l'investissement dans le monde 2015 : Réformer la gouvernance de l'investissement international*, Genève, Nations unies, 2015 ; Conférence des Nations unies sur le commerce et le développement, *Rapport sur l'investissement dans le monde 1997 : Les sociétés transnationales, la structure des marchés et la politique de concurrence,* Genève, Nations unies, 1997.

[145] Greg Clark et Tim Moonen, *The Ten Traits of Globally Fluent Metro Areas: The International Edition*, Washington, D.C., The Brookings Institution, 2013.

[146] Saskia Sassen, *The Global City* – New York, London, Tokyo, 2e édition, Princeton, NJ, Princeton University Press, 2001. Pierre Veltz, *Mondialisation, villes et territoires. L'économie d'archipel*, Paris, 2e édition, Presses universitaires de France, 2014.

[147] Parilla, Leal Trujillo et Berube, *Global Metro Monitor 2014, op. cit.*

[148] Ian Gordon, *Ambition, Human Capital Acquisition and the Metropolitan Escalator* ; Deboulet, Butin et Demoulin, *Le Rôle des aires métropolitaines..., op. cit.*.

[149] Greg Clark et Tim Moonen, *The Role of Metropolitan Areas in the Global Agenda of Local and Regional Governments in the 21st Century*, Londres, The Business of the Cities, 2016.

[150] E. J. Meijers, M. J. Burger et M. M. Hoogerbrugge, « Borrowing Size in Networks of Cities: City Size, Network Connectivity and Metropolitan Functions in Europe », *GaWC Research Bulletin*, 2015.

[151] Gilles Duranton, *Agglomeration effects in Colombia*, University of Pennsylvania, 2015 ; Juan Pablo Chauvin, Edward L. Glaeser et Kristina Tobio, « Urban Economics in the US and India », manuscrit en cours, Harvard University, 2015 ; Pierre-Philippe Combes, Sylvie Démurger et Li Shi, « Migration Externalities in China », *European Economic Review*, vol. 76, 2015, pp. 152-167 ; Pierre-Philippe Combes et Laurent Gobillon, « The Empirics of Agglomeration Economies », pp. 247-348 ; Gilles Duranton, Vernon Henderson et William Strange (éds), *Handbook of Regional and Urban Economics*, vol. 5A, Amsterdam, Elsevier, 2015 ; Matthais Duschl, « Patterns, Processes and Causes of Economic Growth: Analyses at the Level of Firms and Regions », Philipps-Universität Marburg, 2014 ; Ron Martin, « Rebalancing the Spatial Economy: The Challenge for Regional Theory », *Territory, Politics, Governance*, vol. 3:3, 2015.

[152] Ivan Turok, « The Urbanization-Development Nexus in the BRICS », *in* Susan Parnell et Sophie Oldfield (éds), *The Routledge Handbook on Cities of the Global South*, New York, Routledge, 2014 ; OCDE, *Promouvoir la croissance dans toutes les régions*, Paris, Éditions OCDE, 2012, pp. 122-138.

[153] Federico Savini, Stan Majoor et Willem Salet, « Urban Peripheries: Reflecting on Politics and Projects in Amsterdam, Milan, and Paris », *Environment and Planning C: Government and Policy*, vol. 33, 2015, pp. 457-474.

[154] OCDE, *Regions at a Glance 2016*, Paris, Éditions OCDE, 2016, p. 134.

[155] Joe Cortright, « Surging City Center Job Growth », *City Reports*, 23 février 2015.

[156] Deboulet, Butin et Demoulin, *Le Rôle des aires métropolitaines..., op. cit.*

[157] Lewis Dijkstra, Enrique Garcilazo et Philip McCann, *The Effects of the Global Financial Crisis on European Regions and Cities* ; Antoine Guironnet et Ludovic Halbert, *The Financialization of Urban Development Projects*, cité *in* Deboulet, Butin et Demoulin, *Le Rôle des aires métropolitaines..., op. cit.*

[158] Saskia Sassen, « Who Owns Our Cities – and Why This Urban Takeover Should Concern Us All », *The Guardian*, 24 novembre 2015 ; UNECE *et al., Towards a City-Focused, People-Centred and Integrated Approach to the New Urban Agenda* ; Cushman et *Wakefield*, *Winning in Growth in Cities 2015-2016*.

[159] Eugenio Leanza et Gianni Carbonaro, « Socially Inclusive Urban Transformation after the Great Recession », *in* Grazia Concilio et Francesca Rizzo (éds.), *Human Smart Cities, Springer International Publishing*, 2016.

[160] OCDE, *All on Board. Making Inclusive Growth Happen*, Paris, Éditions OCDE, 2014.

[161] Joseph Parilla, Jesus Leal Trujillo, Alan Berube et Tao Ran, *Global Metropolitan Monitor: An Uncertain Recovery*, Washington, D.C., The Brookings Institution, 2015.

[162] OCDE, *Regions at a Glance 2016, op. cit.*

[163] Parilla, Leal Trujillo et Berube, *Global Metro Monitor 2014, op. cit.*

[164] OCDE, *All on Board, op. cit.*

[165] Parilla, Leal Trujillo et Berube, *ibid.*

[166] Cette section s'appuie sur le texte de Deboulet, Butin et Demoulin, *Le Rôle des aires métropolitaines..., op. cit.*

[167] Vincent Renard, « La ville saisie par la finance », *Le Débat*, n° 148, janvier 2011.

[168] Dominique Lorrain, « La main discrète », *Revue française de science politique, 61*, n° 6, décembre 2011, pp. 1097-1122.

[169] Steve Graham et Simon Marvin, *Splintering Urbanism: Networked Infrastructures, Technological Mobilities and the Urban Condition*, Londres/New York, Routledge, 2001.

[170] Laurent Gobillon, Harris Selod et Yves Zenou, « The Mechanisms of Spatial Mismatch », *Urban Studies*, vol. 44, n° 12, 2007, pp. 2401-2427.

[171] P.-A. Barthel, A. Deboulet et M. Pappalardo, « Le "Caire 2050"...», *op. cit.*

[172] Deboulet, Butin et Demoulin, *Le Rôle des aires métropolitaines..., op. cit.*

[173] Cela peut se produire en particulier dans les pays centralisés, où le pouvoir politique et financier est concentré dans les grandes capitales telles que Londres. Voir, par exemple, Ron Martin *et al., Spatially Rebalancing the UK Economy : The Need for a New Policy Model*, Londres, Regional Studies Association, 2015.

[174] London Finance Commission, *Raising the Capital*, Londres, London Finance Commission, 2013 ; Masaharu Tateno, « Tokyo Gov. Masuzoe to Face Crunch Time Later This Year », *Nikkei Asian Review*, août 2014.

[175] Phil Allmendinger et Graham Haughton, « Post-Political Spatial Planning in England: A Crisis of Consensus? Post-Political Spatial Planning in England », *Transactions of the Institute of British Geographers*, 37, n° 1, janvier 2012, pp. 89-103 ; Meric S. Gertler *et al.*, « Attracting and Retaining Talent », in *Seeking Talent for Creative Cities*, Université de Toronto, 2014, pp. 3-30 ; Mark S. Rosentraub et Mijing Joo, « Revitalizing Cities: Amenities, Economic Developtment & The Attraction of Human Capital », *Tourism Resarch & Hospitality*, 4, n° 1, 2015.

[176] Greg Clark, Business-Friendly and Investment-Ready Cities: *City Government and the Local Business Growth and Investment Climate*, Londres, Urban Land Institute, 29 septembre 2014.

[177] Michael Storper *et al.*, *The Rise and Fall of Urban Economies: Lessons from San Francisco and Los Angeles. Innovation and Technology in the World Economy*, Standford (Californie), Stanford Business Books, 2015.

[178] World Economic Forum, *The Competitiveness of Cities*, Genève, World Economic Forum, 2014.

[179] Allison Bramwell, « The Politics of Coalition Building in a Deindustrialising City: Linkages, Leadership, and Agendas in Hamilton », *in* Neil John Bradford et Allison Bramwell (éds.), *Governing Urban Economies: Innovation and Inclusion in Canadian City-Regions*, Toronto, Université de Toronto, 2014 ; Gordon McGranahan, Ivan Turok, et George Martine, « Could a More Positive Approach to Urbanisation in the BRICS Have Facilitated Both Economic Growth and Social Inclusion? », *in* Gordon McGranahan et George Martine, *Urban Growth in Emerging Economies : Lessons from the BRICS*, New York, Routledge, 2014.

[180] OCDE, Delivering Local Development. *New Growth and Investment Strategies*, Paris, Éditions OCDE, 2013.

[181] GIZ GmbH et Federal Ministry for Economic Cooperation and Development, *Innovation Systems in Metropolitan Regions of Developing Countries. Challenges, Opportunities and Entry Points. Sustainable Development of Metropolitan Regions*, Eschborn, Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit, juin 2015.

[182] OCDE, *Delivering Local Development. New Growth and Investment Strategies*, Paris, Éditions OCDE, 2013.

[183] OCDE, *The OECD Innovation Strategy: Getting a Head Start on Tomorrow*, Paris, Éditions OCDE, 2010 ; Philip McCann et Raquel Ortega-Argiles, « Modern Regional Innovation Policy », *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, vol. 6, 2013, pp. 187-216.

[184] E. Leanza & G. Carbonaro (2015), « Socially Inclusive Urban Transformation after the Great Recession, Towards a New Civic Economy Model », *in* G. Concilio, F. Rizzo (éd.), *Human Smart Cities. Rethinking the interplay between Design and Planning*, Springer Ed. (à paraître).

[185] McDearman, Brad et Donahue, Ryan, *The 10 Lessons from Global Trade and Investment Planning U.S. Metro Areas*, The Brookings Institution, Washington, D.C., 2015.

[186] Bruce Katz et Jennifer Bradley, *The Metropolitan Revolution: How Cities and Metros are Fixing our Broken Politics and Fragile Economy*, Washington, D.C., Brookings Institution Press, 2014.

[187] La *Global Cities Initiative*, lancée par le Brookings Institute et JPMorgan Chase, est un projet qui s'étale sur cinq ans et vise à aider les leaders de 28 zones métropolitaines américaines à réorienter leurs économies vers un plus grand engagement sur le marché mondial. *http://www.brookings.edu/about/projects/global-cities.*

[188] Deboulet, Butin et Demoulin, *Le Rôle des aires métropolitaines..., op. cit.*

[189] Choe et Roberts, *Competitive Cities in the 21st Century*, Cluster-Based Local Economic Development.

[190] Philip McCann et Raquel Ortega-Argiles, « Modern Regional Innovation Policy », *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, vol. 6, 2013, pp. 187-216.

[191] Deboulet, Butin et Demoulin, *Le Rôle des aires métropolitaines..., op. cit.* ; Claire Laborey, *Mainmise sur les villes*, Arte Documentaires, 2015 ; Sophie Didier, Elisabeth Peyroux, et Marianne Morange, « The Spreading of the City Improvement District Model in Johannesburg and Cape Town: Urban Regeneration and the Neoliberal Agenda in South Africa », *International Journal of Urban and Regional Resarch*, n° 5, septembre 2012.

[192] Philip McCann et Raquel Ortega-Argiles, « Modern Regional Innovation Policy », *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, 6, n° 2, juillet 2013.

[193] National Association of Regional Councils et MZ Strategies, *Planning for Regional Competitiveness, NARC*, 2013.

[194] Jonathan Rothwell, « What Colleges Do for Local Economies: A Direct Measure Based on Consumption », *Brookings Institution*, 2015, http://www.brookings.edu/research/papers/2015/11/17-colleges-local-economies-rothwell [consulté le 19 novembre 2015].

[195] Yipeng Liu, Xuanei Cao et Yijun Xing, « A Tale of Two Cities in Regional Entrepreneurial Policy Making: A Comparative Study of Suzhou and Wuxi From a Path-Dependence Perspective », *in* Jorg Sydow et Georg Schreyogg (éds.), *Self-Reinforcing Processes in and Among Organisations*, Basingstoke, Palgrave MacMillan, 2013, pp. 55-77.

[196] Deboulet, Butin, et Demoulin, *Le Rôle des aires métropolitaines..., op. cit.*

[197] Thomas Peeters, Victor Matheson et Stefan Szymanski, « Tourism and the 2010 World Cup: Lessons for Developing Countries », *Journal of African Economics*, 23, n° 2, mars 2014.

[198] Rafael Soares Gonçalves, « Une discipline olympique ? Le retour des politiques d'éradication des favelas à Rio de Janeiro », *Mouvements*, n° 74, juin 2013 ; Einar Braathen, « Settlement Stories II. Communities' Responses », cité *in* Deboulet, Butin et Demoulin, *Le Rôle des aires métropolitaines..., op. cit.*

[199] OCDE, *Delivering Local Development: New Growth and Investment Strategies*, Paris, Éditions OCDE, 2013.

[200] Aurora Castro Teixeira et Maria João Barros, « Local Municipalities' Involvement in Promoting the Internationalisation of SMEs », *Local Economy*, vol. 29, n° 1-2, 2014, pp. 141-162.

[201] Tan Weizhen, « SBF Calls for a Single Consolidated Agency for SMEs », *Today*, 22 octobre 2015, www.todayonline.com/si ngapore/sbf-calls-single-consolidated-agency-smes [consulté le 21 octobre 2015] ; DBS Treasurers, « Singapore Restructuring Entering Second Phase », 2014, www.dbs.com.sg/treasures/aics/GenericA rticle.page?dcrPath=templatedata/article/generic/data/en/GR/102014/141008_insights_singapore_restructuring_entering_second_phase.xml [consulté le 22 octobre 2015] ; Geovanny Perdomo, Claudia Alvarez et David Urbano, « Analyzing a Successful Incubator Business Model: The Case of Barcelona Activa », *in* Ignacio Gil-Pechuán et al. (éds.), *Strategies in e-business*, New York, Spring US, 2013, pp. 39-54 ; Greater London Authority, « Economy Committee Appendix », 15 janvier 2015, www.london.gov.uk/moderngov/documents/s43809/Minutes%20-%20Appendix%201%20-%20Transc ript%20DRAFT.pdf [consulté le 21 octobre 2015].

[202] Ben Gardiner, Ron Martin, Peter Sunley et Peter Tyler, « Local Long-Run Growth Evolutions Across Britain: Some Exploratory Empirics », *ESRC*, 2014.

[203] Phillip McCann et Raquel Ortega-Argiles, « Smart Specialization, Regional Growth and Applications to European Union Cohesion Policy », *Regional Studies*, vol. 49, n° 8, 2015, pp. 1 291-1 302.

[204] Céline Beaufils, « Comment l'économie collaborative va-t-elle transformer la ville ? », *UrbaNews*, 2015.

[205] Pierre Nobis, « Comprendre l'économie collaborative », *Thot Cursus*, 2014.

[206] Pour plus d'information, voir : http://www.shareable.net/blog/sharing-city-seoul-a-model-for-the-world.

[207] Plus d'information dans le rapport réalisé par *One Earth, avec Urban Sustainable Directors Network :* http://www.localgovshar ingecon.com/uploads/2/1/3/3/21333498/localgovsharinge con_report_full_oct2015.pdf.

[208] Nicole DuPois et Brooks Rainwater, *Shifting Perceptions of Collaborative Consumption*, Washington, D.C., National League of Cities, 2015, http://www.nlc.org/Documents/Find%20City%20Solutions/City-Solutions-and-Applied-Research/Brief%20%20Shifting%20Perceptions%20of%20Collaborative%20Consumption2015.pdf [consulté le 19 novembre 2015].

[209] C. Borzaga et G. Galera, *The Potential of the Social Economy for Local Development in Africa: an Exploratory Report*, Bruxelles, Parlement européen, 2014, p. 15.

[210] C. Fumon (éd.), *Atlas commenté de l'économie sociale et solidaire 2014*, Paris, Observatoire national de l'ESS-CNCRES/Éditions Dalloz, 2014.

[211] Leandro Pereira Morais, *Social and Solidarity Economy and South-South and Triangular Cooperation in Latin America and the Caribbean: Contributions to Inclusive Sustainable Development*, Turin, International Training Centre of the International Labour Organization, 2014.

[212] C. Fumon (éd.), *op. cit.*

[213] C. Borzaga, et G. Galera, *op. cit.*

[214] Joann Vanek et al., « Statistics on the Informal Economy: Definitions, Regional Estimates & Challenges », *WIEGO Working Paper*, n° 2, 2014.

[215] Javier Herrera, *et al.,* « Informal Sector and Informal Employment: Overview of Data for 11 Cities in 10 Developing Countries », *WIEGO Working Paper*, n° 9, 2012.

[216] Marty Chen, « Inclusive Cities & The Urban Working Poor: Informality, Gender and Employment », *WIEGO Network*, 2016.

[217] ILO, *Women and Men in the Informal Economy: a Statistical Picture*, 2013.

[218] Lubaale Grace N. et Nyang'oro Owen, *Informal Economy Monitoring Study: Waste Pickers in Nakuru, Kenya*, WIEGO, 2012.

[219] Voir G. Dube, S. Mkhize, et C. Skinner, *Street Vendors in Durban, South Africa*, WIEGO, Women in Informal Employment: Globalizing and Organizing. Disponible à cette adresse : http://wi ego.org/sites/wiego.org/files/publications/files/IEMS-Durban-Street-Vendors-City-Report-English.pdf.

[220] Martha Alter Chen, « The Informal Economy: Definitions, Theories and Policies », *WIEGO Working Paper*, n° 1, 2012.

[221] Greg Clark, Joe Huxley et Debra Mountford, « Organising for Local Development: the Role of Development Agencies and Companies », Paris, Éditions OCDE, 2010.

[222] Federal Ministry for Economic Cooperation and Development, *Innovation Systems in Metropolitan Regions of Developing Countries*, Bonn, GIZ, 2015.

[223] Ssu-Hsien Chen, Richard C. Feiock et Jun Yi Hsieh, « Regional Partnerships and Metropolitan Economic Development », *Journal of Urban Affairs, doi: 10.1111/juaf.12183*, 2015.

[224] Paris Région Entreprises, « Lancement opérationnel de l'agence Paris Région Entreprises », www.innovation-idf.org/fr/attachments/3743_CP_Lancement-operationnel-de-l-agence-Paris-Region-Entreprises.pdf [consulté le 17 octobre 2015].

[225] Clark, Huxley et Mountford, « Organising Local Economic Development », *op. cit.*

[226] Department of Economic Development and Tourism Western Cape, *Annual Performance Plan* 2014/15, 2014, https://www.westerncape.gov.za/sites/www.westerncape.gov.za/files/assets/departments/economic-development-tourism/app_2014_15_english.pdf [consulté en ligne le 19 octobre 2015] ; Andrew Boraine, *Building Effective Partnerships for Inclusive Growth: Introduction to the Western Cape Economic Development Partnership (EDP),* https://www.westerncape.gov.za/text/2012/7/economic-development-partnership-andrew-boraine.pdf [consulté le 19 octobre 2015].

[227] Metropolitan Konferenz Zurich, « Fact Sheet », 2015, www.metropolitanraum-zuerich.ch/fileadmin/user_upload/downlo ads/Factsheet_MRZ_150114.pdf [consulté le 19 octobre 2015].

[228] Plus d'information disponible à l'adresse : http://www.unglobalcompact.org.

[229] Marcel Boogers, « Pulling the Strings: An Analysis of Informal Local Power Structures in Three Dutch Cities », *Local Government Studies*, vol. 40, n° 3, 2014, pp. 339-355.

[230] Richard Samans *et al., Inclusive Growth Report 2015*, World Economic Forum, 2015.

[231] Chris Brenner and Manuel Pastor, « Brother, Can You Spare the Time? Sustaining Prosperity and Social Inclusion in America's Metropolitan Regions », *Urban Studies*, vol. 52, n° 7, 2015, pp. 1339-1356.

[232] Ce qui est décrit ci-dessous dans cette section provient de l'ouvrage de Deboulet, Butin, et Demoulin, *Le Rôle des aires métropolitaines..., op. cit.*

[233] *Ibid.*

[234] Ludovic Halbert, *L'Avantage métropolitain. La ville en débat*, Paris, Presses universitaires de France, 2010.

[235] Deboulet, Butin et Demoulin, *Le Rôle des aires métropolitaines..., op. cit.*

[236] *Ibid.*

[237] *Id.*

[238] Deborah Galimberti, « Des variétés de régulation de la ville compétitive », *EspacesTemps.net*, 2013.

[239] Deboulet, Butin et Demoulin, *Le Rôle des aires métropolitaines..., op. cit.*

[240] *Id.*

[241] Saskia Sassen, « L'archipel des villes globales », *Sciences humaines*, 2009.

[242] Dominique Lorrain, « La main discrète », *art. cit.*

[243] Deboulet, Butin et Demoulin, *Le Rôle des aires métropolitaines..., op. cit.*

[244] Alessandro Coppola, « A Cleveland Model? », *Métropoles*, n° 15, 2014.

[245] World Commission on Environment and Development, *Our Common Future,* New York, Nations unies, 1987.

[246] Deboulet, Butin, et Demoulin, *Le Rôle des aires métropolitaines..., op. cit.*

[247] C40 Cities, *Potential for Climate Action*, Londres, C40 Cities, décembre 2015.

[248] Pour plus d'information, voir : www.metropolis.org.

[249] Les investissements directs en faibles émissions et dans l'infrastructure résiliente doivent, en même temps, faire partie de la planification des villes et être attrayants pour les investisseurs externes. Les villes devraient être en mesure de mesurer le « prix » des externalités climatiques -à savoir allouer le budget en fonction de la durabilité et des résultats des politiques sur le climat- grâce à l'aide des donateurs et des investisseurs (CCFLA 2015). L'émission de titres pour le financement de projets climat a considérablement augmenté dans les pays développés, en particulier dans les pays d'Europe du Nord, mais les réseaux de collaboration ont également diffusé ces tendances en Afrique, en Amérique latine et dans les Caraïbes — en particulier sur les projets et initiatives relatifs à l'énergie et à l'agriculture. Les principes, les normes et les critères pour les obligations vertes sont disponibles en ligne à cette adresse : http://www.icmagroup.org/Regulatory-Policy-and-Market-Practice/green-bonds/green-bond-principles/. Selon le CCFLA (2015:48-49), l'émission d'obligations vertes en juillet 2015 représentait près de 600 milliards de dollars au total, en hausse de 95 millions de dollars par rapport 2014.

[250] CCFLA, *The State of City Climate Finance*, 2015, p. 14.

[251] Deboulet, Butin et Demoulin, *Le Rôle des aires métropolitaines..., op. cit.*

[252] Boissonade, « La ville durable controversée », cité *in* Deboulet, Butin et Demoulin, *Le Rôle des aires métropolitaines..., op. cit.*

[253] *The German Advisory Council on Global Change* (2016) approfondit ces concepts pour contribuer au débat préparatoire d'Habitat III.

[254] Deboulet, Butin et Demoulin, *Le Rôle des aires étropolitaines..., op. cit.*, s'appuyant sur les travaux de Jacques Theys, « Le développement durable face à sa crise : un concept menacé, sous-exploité ou dépassé ? », *Développement durable et territoires*, vol. 5, n° 1, février 2014 ; Philippe Genestier et Claudine Jacquenod-Desforges, « Le développement durable : thématique nouvelle, rhétorique conventionnelle », *Territoire en mouvement.* Revue de géographie et aménagement, n° 4, décembre 2006, pp. 7-21 ; Laurent Willemez, « De la cause de l'environnement à l'urgence écologique », *Savoir/Agir*, 33, n° 3, 2015.

[255] Barrau *et al*, 2014 ; Jacques Quensière *et al*, *Vulnérabilités de la région de Dakar au changement climatique : PCTI - Dakar*, Dakar, IRD, 2013 ; Brigitte Bariol-Mathais, *World Summit Climate and Territories Toward The COP21. Inspiring Action for Urban and Regional Planning.,* Lyon, FNAU, 2015.

[256] Carolina Zambrano-Barragan *et al.,* « Quito's Climate Change Strategy: A Response to Climate Change in the Metropolitan District of Quito »,

in Konrad Otto-Zimmermann (éd.), *Resilient Cities*, 2010.

[257] E. Barrau, P.-A. Barthel, V. Clerc, B. Hermelin, E. Huybrechts, A. Landon et V. Viguié, « Territoires urbains durables et adaptation aux changements climatiques », *Revue bibliographique, op. cit.*

[258] *The New Climate Economy Report: Better Growth, Better Climate*, 2014, chapitre 2, p. 17.

[259] Silvère Tribout, « Les concepteurs en agence d'architecture, d'urbanisme et de paysage à l'épreuve du développement durable », thèse de doctorat, Université Paris-Ouest Nanterre-La Défense, 2015.

[260] Deboulet, Butin et Demoulin, *Le Rôle des aires métropolitaines..., op. cit.*

[261] C40 Cities, C40: *Tokyo's Urban Cap-and-Trade Scheme Delivers Substantial Carbon Reductions*, http://www.c40.org/case_studies/tokyo-s-urban-cap-and-trade-scheme-delivers-substantial-carbon-reductions [consulté le 24 février 2016].

[262] C40 Cities, *Copenhagen: CPH Climate Plan 2025*, C40 Cities Profiles, 2013, http://www.c40.org/profiles/2013-copenhagen [consulté le 19 février 2016].

[263] Voir, par exemple : ONU-Habitat, *Planning and Design for Sustainable Urban Mobility: Global Report on Human* Settlements, New York, Routledge, 2013 ; Catherine Morency, *Mobilité durable : définitions, concepts et indicateurs ;* International Transportation Forum, *Low-Carbon Mobility for Mega Cities. What Different Policies Mean for Urban Transport Emissions in China and India*, Paris, Éditions OCDE, 2016.

[264] International Transportation Forum, *Low-Carbon Mobility for Mega Cities..., op. cit.* ; John Parkin, Cycling and Sustainability, Cambridge, Emerald Group Publishing, 2012.

[265] Taotao Deng et John D. Nelson, « Recent Developments in Bus Rapid Transit: A Review of the Literature », *Transport Reviews*, vol. 31, n° 1, 2011, p. 69-96 ; Ramon Munoz-Raskin, « Walking Accessibility to Bus Rapid Transit: Does it Affect Property Values? The Case of Bogotá, Colombia », *Transport Policy*, vol. 17, n° 2, 2010, p. 72-84 ; Luis Antonio Lindau, Dario Hidalgo et Daniela Facchini, « Curitiba, the Cradle of Bus Rapid Transit », *Built Environment*, vol. 36, n° 3, 2010, pp. 274-282.

[266] Amélie Pinel, « Lorsque le Sud innove en matière durable. Le projet de transport en commun d'Amman », *Environnement urbain*, vol. 7, 2013, pp. 31-42 ; H. Allen, *An Integrated Approach to Public Transport, Tehran, Islamic Republic of Iran, 2011*, cité *in* Deboulet, Butin et Demoulin, *Le Rôle des aires métropolitaines..., op. cit.*

[267] *The Economist*, « Sub-Saharan Africa Gets its First Metro », 22 septembre 2015. http://www.economist.com/news/21665199-addis-ababa-has-opened-first-part-new-light-rail-system-sub-saharan-africa-gets-its-first-metro.

[268] Philippe Hamman, « La mobilité dans la "ville durable" : la construction de l'évidence du tramway par des dynamiques transactionnelles », *VertigO, la revue électronique en sciences de l'environnement*, vol. 13, n° 1, 2013.

[269] TransPerú, GIZ, Peru's Sustainable Urban Transport NAMA, http://transport-namas.org/wp-content/uploads/2014/04/Overview_PERU_TRANSPeru.pdf [consulté le 15 février 2016].

[270] COP21, « 21 Solutions to Protect Our Shared Planet », *op. cit.* Plus de 400 stations de recharge ont été installées ; les véhicules électriques bénéficient d'un parking gratuit, de voies réservées, et ils sont soumis à des avantages fiscaux.

[271] Au cours de la dernière décennie, la ville de Londres a réduit de 30 % le nombre de vehicules au centre-ville et Lyon de 20 %.

[272] Djakarta, par exemple, organise depuis 2014 des « Journées sans voitures » pour promouvoir la conscience environnementale.

[273] Olivier Truc, « Copenhague, laboratoire de la future ville intelligente », *Le Monde*, 20 novembre 2015.

[274] À Copenhague, seul un quart des « navetteurs » quotidiens utilisent une voiture pour se rendre au travail : 36 % des trajets pour se rendre au travail ou à l'école sont faits à vélo (le but pour 2015 était d'augmenter ce chiffre à plus de 50 %). D'ici à 2025, la ville espère arriver à 75 % de trajets effectués à pied, à vélo ou en transport public. Quant aux modalités d'accès, si Montréal combine systèmes payants et gratuits, de nombreuses villes ont développé des systèmes payants, nécessitant l'utilisation d'une carte de paiement (ex. Vélib' à Paris, Youbike à Taipei).

[275] COP21, « 21 Solutions to Protect Our Shared Planet », *op. cit.*

[276] Pour plus d'information, voir : http://seoulmiti.org/.

[277] Toute la documentation et les études de cas présentées lors de ces reunions sont disponibles à cette adresse : http://www.metropolis.org/agenda/urban-transportation-policy-training.

[278] Deboulet, Butin et Demoulin, *Le Rôle des aires métropolitaines...*, *op. cit.* Des exemples mentionnés ci-dessous ont été extraits de ce document.

[279] UNEP SBCI, *Buildings and Climate Change: Summary for Decision-Makers*, 2009 ; UNEP and Sustainable Buildings and Climate Initiative, *Buildings and Climate Change* ; Deboulet, Butin et Demoulin, *Le Rôle des aires métropolitaines..., op. cit.*

[280] La directive 2012/27/UE sur l'efficience énergétique est la dernière synthèse d'un ensemble législatif incluant des législations sur « l'éco design », le marquage et la performance énergétique des bâtiments, et place l'efficience énergétique dans le cadre plus large de la stratégie et des objectifs (2020, 2030 et 2050) de l'Europe pour la durabilité et la réduction des émissions. La directive vise les bâtiments publics, ainsi que les anciens et nouveaux bâtiments. La possibilité d'étendre ces outils réglementaires aux logements et compagnies privés est encore à un stade embryonnaire. Le texte final de cette directive fut le résultat de négociations prolongées entre la Commission européenne (promoteur du cadre d'action), le Parlement européen (qui a préservé certaines caractéristiques centrées sur les consommateurs), et les États membres, qui ont longtemps été réticents à abandonner des compétences dans ce domaine (Maltby, 2013).

[281] UNECE, *Regional Report to HIII*, 2016, p. 13.

[282] City of Cape Town, *Cape Town. State of Energy* 2015, 2015.

[283] Centre de ressources pour les plans climat-énergie territoriaux, Ville de Paris – paris.fr

[284] C40 Cities et Arup, *Climate Action in Megacities 3.0* : *Cities Continue to Lead on Global Climate Change Action*, Londres, C40 Cities et Arup, décembre 2015.

[285] City of Melbourne, *Public Lighting Strategy, Melbourne*, City of Melbourne, 2013.

[286] Jeremy Joseph, « *Megacity Mexico : A Tale of Leaks and Shortages* », *Water and Wastewater International*, vol. 28, n° 3, 2013.

[287] Deboulet, Butin et Demoulin, *Le Rôle des aires métropolitaines..., op. cit.*

[288] *Ibid.*

[289] Antoine Loubière, « Grand Paris Climat démonstrations territoriales », *Urbanisme, hors-série,* n° 54, 2015.

[290] ONU-Habitat, *Global Public Space Toolkit. From Global Principles to Local Policies and Practice*, Nairobi, ONU-Habitat, 2015.

[291] Environment for Development, *Putting a Value to Urban Green Spaces*. Publié le 7 avril 2015, disponible ici : http://www.efdinitiative.org/news/archive/putting-value-urban-green-spaces.

[292] Les statistiques officielles de l'Union européenne sont disponibles sur le site Eurostat : http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Greenhouse_gas_emission_statistics.

[293] UNEP, *Waste : Investing in Energy and Resource Efficiency*, 2011.

[294] ONU-Habitat, Thematic Meeting on Public Spaces, Barcelone Déclaration 2016, https://www.habitat3.org/bitcache/975978dd841424298425c84df671171ca467a70f?vid=576593&disposition=inline&op=view).

[295] Deboulet, Butin et Demoulin, *Le Rôle des aires métropolitaines..., op. cit.*

[296] Mark Swilling *et al., City-Level Decoupling: Urban Resource Flows and the Governance of Infrastructure Transitions*, UNEP-IRP, 51, 2013.

[297] Plus d'information disponible à cette adresse : http://carte.afd.fr/afd/fr/projet/produire-energie-propre-a-partir-de-dechets.

[298] LSE Cities, *Going Green: How Cities are Leading the Next Economy*, 2013.

[299] Voir GOLD III ; Metro Vancouver (http://www.metrovancouver.org/).

[300] Associated Press, *San Francisco's Fight to Counter Climate Change*, court-métrage [consulté le 6 mai 2016], disponible à cette adresse : https://www.youtube.com/watch?v=JtHBjLxFlHw.

[301] Pour plus d'information, voir : http://www.economiecirculaire.org/.

[302] Committee on World Food Security, *Urbanization and Rural Transformation: Implications for Food Security and Nutrition*, 2016.

[303] Voir l'entretien avec Mónica Fein, Alcaldesa de Rosario, *in* Deboulet, Butin, et Demoulin, *Le Rôle des aires métropolitaines..., op. cit.*

[304] Voir Luc J. A. Mougeot, *Agropolis: « The Social, Political and Environmental Dimensions of Urban Agriculture »,* Londres, Routledge, 2010 ; H. De Zeeuw, R. Van Veenhuizen et M. Dubbeling, « The Role of Urban Agriculture in Building Resilient Cities in Developing Countries », *The Journal of Agricultural Science*, vol. 149, Supplement S1, 2011, pp. 153-163 ; Mark Redwood, *Agriculture in Urban Planning: Generating Livelihoods and Food Security*, Londres, Routledge, 2012.

[305] Une partie importante de ce développement provient de : Deboulet, Butin, et Demoulin, *Le Rôle des aires métropolitaines..., op. cit.*

[306] Sylvain Souchaud et Marie-France Prévôt-Schapira, « Introduction : Transitions métropolitaines en Amérique latine : densification, verticalisation, étalement », *Problèmes d'Amérique latine*, 90, n° 3, 2013.

[307] Éric Denis, « Du village au Caire, au village comme au Caire », *Égypte/Monde arabe*, 2001, nº 4-5, juin 2011, pp. 225-253. Timothy Mitchell et David Sims, *Egypt's Desert Dreams: Development or Disaster?,* Le Caire, The American University in Cairo Press, 2015.

[308] David Sims et Janet Abu-Lughod, *Understanding Cairo: The Logic of a City Out of Control*, Le Caire, The American University in Cairo Press, 2012. ; Pierre-Arnaud Barthel, « Relire le Grand Caire au miroir de la densité », *Confluences Méditerranée*, vol. 75, nº 4, 2010, pp. 121-135.

[309] *The New Climate Economy Report, Better Growth, Better Climate,* 2014, chapitre 2, p. 14.

[310] Voir des analyses soutenant la densification : OCDE, *Compact City Policies: A Comparative Assessment*, Paris, Éditions OCDE, 2012 ; United Nations Human Settlements Programme, *Leveraging Density: Urban Patterns for a Green Economy*, Nairobi, Nations unies, Human Settlements Programme, 2012 (« Le fait de concentrer tant de personnes dans des espaces denses, interactifs et partagés a historiquement généré des avantages distincts, les "avantages de l'agglomération". Ceux-ci permettent aux villes d'innover, de générer des richesses, d'améliorer la qualité de vie et de loger plus de gens avec une empreinte écologique plus petite et une utilisation des ressources et des émissions par habitant moins élevée que dans n'importe quel autre type d'établissement humain. »). Amélie Darley, Gwenaëlle Zunino et Jean-Pierre Palisse, *Comment encourager l'intensification urbaine ?*, Institut d'aménagement et d'urbanisme, Ile-de-France (IAU-IDF), 2009.

[311] LSE Cities, *Going Green*, *How Cities are Leading the Next Economy*, 2013.

[312] S. Souchaud et M.-F. Prévôt-Schapira, « Introduction... », *op. cit.*

[313] P. V. Centeno et S. Lafosse, « La densification récente de Lima et ses défis en matière de logement et de transport », *op. cit.*

[314] Voir Carl Gaigné, Stéphane Riou et Jacques-François Thisse, « Are Compact Cities Environmentally Friendly? », *Journal of Urban Economics*, vol. 72, nº 2-3, septembre 2012, pp. 123-136.

[315] Deboulet, Butin et Demoulin, *Le Rôle des aires métropolitaines..., op. cit.*

[316] Kenza Benali, « La densification urbaine dans le quartier Vanier : germe d'un renouveau urbain ou menace pour le dernier îlot francophone de la capitale canadienne ? », *Cahiers de géographie du Québec*, vol. 57, nº 160, 2013, pp. 41-68.

[317] Cette section s'appuie partiellement sur Deboulet, Butin et Demoulin, L*e Rôle des aires métropolitaines..., op. cit.*

[318] Ce programme est devenu un outil permettant de s'attaquer à l'exclusion entraînée par un développement poussant les plus vulnérables en marge de la vie politique, sociale et économique des villes. (IIED, *Building Resilient and Safe Communities Against Poverty and Disaster*, 2016.)

[319] *Cf.* New York où les risques d'inondations augmentent : Doyle Rice, « New York City Flood Risk Rising Due to Climate Change », *USA TODAY*, 28 septembre 2015 ; Justin Worland, « Why New York City Flood Risk Is On The Rise », *Time*, 28 septembre 2015.

[320] ONU, *Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015-2030* propose plus de details concernant la definition de la résilience. Disponible ici : http://www.unisdr.org/we/coordinate/sendai-framework.

[321] Yvette Veyret et Bernard Chocat, « Les mégapoles face aux risques et aux catastrophes naturelles », *La Jaune et la Rouge,* n° 606, 2005.

[322] Céline Pierdet, « La résilience comparée de Phnom Penh (Cambodge) et Bangkok (Thaïlande) face aux crises hydrauliques », *Climatologie, numéro spécial,* mai 2012, pp. 83-108.

[323] Yvette Veyret et Bernard Chocat, « Les mégapoles face aux risques... », *op. cit.* Les auteurs présentent l'idée selon laquelle la vulnérabilité aux risques climatiques est devenue un indicateur d'inégalités socio-économiques.

[324] Deboulet, Butin et Demoulin, *Le Rôle des aires métropolitaines..., op. cit.*

[325] L'Organisation mondiale de la santé (OMS) a créé une base de données sur l'infection du virus Ebola ; les données sont disponibles en ligne à l'adresse suivante : http://apps.who.int/gho/data/view.ebola-sitrep.ebola-summary-latest?lang=en/.

[326] « Can a New "Global Alliance" Rethink Disaster Response in Cities? », *The Guardian*, 20 mai 2016, http://www.theguardian.com/cities/2016/may/20/global-alliance-urban-crises-disaster-response-ebola-humanitarian.

[327] Les métropoles au taux d'homicide le plus élevé se situent, à quelques exceptions près, en Amérique du Nord, centrale et du Sud, qui abritent ensemble 45 des 50 métropoles les plus dangereuses du monde (voir : P. Engel et C. Sterbenz,« The 50 Most Violent Cities in the World », *Business Insider*, 2014), selon un indicateur de taux d'homicides par 100 000 habitants.

[328] Deboulet, Butin et Demoulin, *Le Rôle des aires métropolitaines..., op. cit.*

[329] Clémence Gracia *et al., Villes et Atténuation du changement climatique,* Agence française de développement, 27 mars 2015.

[330] UNISDR et CUDRR+R, *Local Government Capabilities for the Implementation of the Sendai Framework for DRR*, UNISDR, en cours en 2016.

[331] G. K. Bhat *et al.,* « Addressing Flooding in the City of Surat beyond Its Boundaries », *Environnment and Urbanization*, 23 juillet 2013 ; Archana Ghosh (éd.), *Urban Environment Management. A study on post-plague initiatives by the Surat Municipal Corporation*, New Delhi, Institute of Social Sciences, peut être consulté sur le site : http://www.globenet.org/preceup/pages/ang/chapitre/capitali/cas/indsurat.htm.

332 Développé dans Deboulet, Butin et Demoulin, *Le Rôle des aires métropolitaines..., op. cit.*, à partir des sources suivantes : AFD, « Adaptation au changement climatique dans les villes : quelles conditions de succès ? », *Question de développement,* nº 18, 2014 ; Anna Taylor, Anton Cartwright et Catherine Sutherland, « Institutional Pathways for Local Climate Adaptation: A Comparison of Three South African Municipalities », *Focales*, AFD, n° 18, 2014 ; Claire Launay et Emma O'Riordan, *Sistematizacion de experiencias sobre mitigacion y adaptacion al cabio climatico en once ciudades de Colombia. Analisis transversal,* Paris, Institut de recherche et de débat sur la gouvernance, 2013 ; David Dodman, Katarina Soltesova, David Satterthwaite et Cecilia Tacoli, *Understanding the Assessment and Reduction of Vulnerability to Climate Change in African Cities. A Focus on Low-Income and Informal Settlements*, International Institute for Environment and Development, AFD, 2015 ; au « Nord », le cas de l'Angleterre : Stéphanie Beucher, « La gestion des inondations en Angleterre : la mise en place d'un système efficace de gouvernance du risque ? », *L'Information géographique*, vol. 72, nº 4, 2008, pp. 27-43.

333 Une initiative telle que les « 100 Villes résilientes », financée par la Fondation Rockefeller avec l'aide d'ARUP, a permis de développer un cadre d'action pour la résilience urbaine, basé sur douze indicateurs sociaux, économiques et structurels allant au-delà des effets naturels du changement climatique. L'action vise à identifier les forces et les faiblesses déterminant la capacité des villes à répondre aux défis de la durabilité sur le long terme. Ce document est disponible en ligne : http://publications.arup.com/publications/c/city_resilience_framework. Jusqu'à maintenant, l'initiative comprend 66 villes partenaires et a établi une plateforme de coopération de 60 partenaires du secteur public, privé et non lucratif. L'organisation a conclu une nouvelle série de discussions qui mènera à l'inclusion d'un troisième groupe de villes en 2016.

334 ONU, *Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015-2030 ;* http://www.unisdr.org/we/inform/publications/43291.

335 Deboulet Butin et Demoulin, *Le Rôle des aires métropolitaines..., op. cit.*

336 Voir Paula Lucci *et al., Are We Underestimating Urban Poverty?,* Londres, Overseas Development Institute, 2016.

337 ONU, *Issue Paper on Housing*, 2016, p. 2.

338 Voir Déclaration universelle des droits de l'Homme, art. 25(1) ; UNGA A/Res/21/2200, *International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*, adopté en 1966 et entré en vigueur en 1976 (http://www.un-documents.net/a21r2200.htm), reconnaît le droit à un standard de vie approprié (alimentation, logement, habillement), à la santé, l'éducation, la protection sociale et l'accès à la culture (art. 9, 11, 12, 13, 15). Pour le logement, voir ONU-Habitat, *Istanbul Agreement and Habitat Agenda* (paragraphe 61). Pour le droit à l'eau et à l'assainissement, voir ONU, A/Res/64/292, 28 juillet 2010.

339 Cette section s'appuie, en partie, sur Deboulet, Butin et Demoulin, *Le Rôle des aires métropolitaines..., op. cit.*

340 Alphonse Yapi-Diahou, Émile Brou-Koffi et Adjoba-Marthe Koffi-Didia, « La production du sol à Abidjan : du monopole d'État au règne du privé », *in* Jean-Louis Chaléard (dir.), *Métropoles aux Suds. Le défi des périphéries ?,* Paris, Karthala, 2014, pp. 385-396. Agnès Deboulet, « Secure Land Tenure? Stakes and Contradictions of Land Titling and Upgrading Policies in the Global Middle East and Egypt », *in* Myriam Ababsa, Baudouin Dupret et Éric Denis (dir.), *Popular Housing and Urban Land Tenure in the Middle East: Case Studies from Egypt*, *Syria, Jordan, Lebanon, and Turkey*, Le Caire, The American University in Cairo Press, 2012, pp. 203-226.

341 Ayona Datta, Peter Hopkins et Dr Rachel Pain, *The Illegal City: Space, Law and Gender in a Delhi Squatter Settlement*, nouvelle édition, Burlington, Ashgate Publishing Limited, 2012.

342 Sur l'exclusion des populations bédouines au Bénin et en Jordanie, voir Philippe Lavigne Delville, « La réforme fonciere rurale au Benin », *Revue française de science politique*, vol. 60, nº 3, 2010, pp. 467-491 ; Omar Razzaz, *Why and How Property Matters to Planning*, Beyrouth, American University in Beirut, 2014.

343 Jean-François Tribillon, *Rendre plus sûrs les droits fonciers urbains populaires en Afrique de l'Ouest en leur donnant forme juridique mais aussi dans le même temps en leur donnant forme urbaine,* Montréal, 2012 ; Philippe Lavigne-Delville et Alain Durand-Lasserve, *Gouvernance des droits et sécurisation des droits dans les pays du Sud.* Livre blanc des acteurs français de la coopération, AFD, 2009.

344 Edesio Fernandes, *Regularization of Informal Settlements in Latin America*, Cambridge, Lincoln Institute of Land Policy, 2011.

345 Myriam Ababsa, « Public Policies Towards Informal Settlements in Jordan », *in* Myriam Ababsa, Baudouin Dupret et Éric Denis (dir.), *Popular Housing and Urban Land Tenure in the Middle East: Case Studies from Egypt, Syria, Jordan, Lebanon, and Turkey, Le Caire,* The American University in Cairo Press, 2012, pp. 259-283. ; à propos de la reconnaissance orale des droits d'occupation en milieu rural africain, voir les travaux de Philippe Laville-Delvigne.

346 Cette section s'appuie sur Deboulet, Butin et Demoulin, *Le Rôle des aires métropolitaines..., op. cit.* (sauf pour les références aux documents des Nations unies).

347 Charlotte Mathivet (dir.), *La Terre est à nous ! Pour la fonction sociale du logement et du foncier, résistances et alternatives*, Paris, RITMO/AITEC, 2014.

348 Saskia Sassen, « Who Owns Our Cities », *The Guardian*, 24 novembre 2015.

349 ONU-Habitat, Urbanization and Development: *Emerging Futures, World Cities Report*, 2016.

350 Brian Evans et al., T*owards a City-Focused, People-Centred and Integrated Approach to the New Urban Agenda*, rapport regional pour Habitat III, UNECE, 2016, p. 17.

351 David Dodge, « Right To The City-NYC's Policy Platform and Condo Conversion Campaign: Grassroots Visioning and Policies for the Future of New York City », *Les Cahiers d'architecture*, vol. 9, 2013, pp. 265-282 ; Noémie Houard, « Le logement social en Europe : La fin d''une époque ? », *Métropolitiques*, avril 2012 ; Ya Ping Wang *et al.,* « The Maturation of the Neo-Liberal Housing Market in Urban China », *Housing Studies*, vol. 27, n° 3, avril 2012.

352 Brian Evans *et al., Towards a City-Focused, People-Centred and Integrated Approach to the New Urban Agenda*, rapport regional pour Habitat III, UNECE, 2016.

353 Nations unies, *Declaration on Informal Settlements*, 2016, p. 5.

354 Brian Evans et al., *Towards a City-Focused, People-Centred and Integrated Approach to the New Urban Agenda*, rapport regional pour Habitat III, UNECE, 2016.

355 Voir Agnès Deboulet et Christine Lelévrier, *Rénovations urbaines en Europe,* Rennes, PUR, 2014 ; Edward G. Goetz, « Where Have All the Towers Gone? The Dismantling of Public Housing in U.S. Cities », *Journal of Urban Affairs,* vol. 33, nº 3, 2011, pp. 267-287.

356 Le Guirriec, « Habitat, inégalités et dignité », cité par Deboulet, Butin et Demoulin, *Le Rôle des aires métropolitaines..., op. cit.* Un problème similaire est signalé à Rio de Janeiro, voir : http://www.lemonde.fr/jeux-olympiques-rio-2016/video/2016/05/05/jo-2016-quel-impact-sur-la-physionomie-de-la-ville-de-rio-de-janeiro_4914257_4910444.html. Voir aussi, Olivier Toutain et Virginie Rachmuhl, « Évaluation et impact du programme d'appui à la réabsorption de l'habitat insalubre et des bidonvilles au Maroc », *Ex-Post,* nº 55, Agence française de développement, 2014.

357 Marie-France Prévôt-Schapira, « Les villes du Sud dans la mondialisation. Des villes du tiers-monde aux métropoles en émergence ? », *in* Jean-Louis Chaléard (dir.), *Métropoles aux Suds. Le défi des périphéries ?*, Paris, Karthala, 2014, pp. 33-41. Certains exemples : au Maroc

Al Omran, Toki en Turquie. Le programme « One-million unit housing project », lancé en Égypte en 2005, est un autre exemple de ce type d'urbanisation périphérique.

358 Agnès Deboulet, « Secure Land Tenure? Stakes and Contradictions of Land Titling and Upgrading Policies in the Global Middle East and Egypt », *op. cit.*

359 Deboulet, Butin et Demoulin, *Le Rôle des aires métropolitaines...*, op. cit.

360 Tom Angotti, « La lutte pour le foncier et les promesses des fiducies foncières communautaires (Community Land Trusts) », in Yann Maury (dir.), *Les Coopératives d'habitants, des outils pour l'abondance. Repenser le logement abordable dans la cité du xxie siècle*, Chairecoop, 2014, pp. 30-54.

361 Jean-Philippe Attard, « Un logement foncièrement solidaire : le modèle des Community Land Trusts », *Mouvements*, vol. 74, n° 2, 2013, pp. 143–153.

362 John Krinsky, « Dix problèmes à résoudre pour un futur différent : la mise en place d'une fiducie foncière communautaire (CLT) à New York », *in* Yann Maury (dir.), *Les Coopératives d'habitants...*, op. cit., pp. 80-105.

363 Thomas Dawance et Cécile Louey, « Le "Community Land Trust" de Bruxelles : quand l'Europe s'inspire des États-Unis pour construire un gouvernement urbain et une politique de l'habitat, coopérative, solidaire et anti-spéculative », *in* Yann Maury (dir.), *Les Coopératives d'habitants...*, *op. cit.*, pp. 133-146.

364 Pour plus d'information, voir : www.metropolis.org.

365 Voir Deboulet, Butin et Demoulin, *Le Rôle des aires métropolitaines...*, *op. cit.* ; Einar Braathen, « Settlement Stories II. Communities' Responses », *in* Véronique Dupont *et al.* (dir.), *The Politics of Slums in the Global South: Urban Informatily in Brazil, India, South Africa and Peru*, Londres/New York, Routledge, 2015 ; AFP, « Une décharge transformée en jardin : plus qu'un symbole à Medellin », *L'Express*, 15 avril 2014 ; Raphaële Goulet, « "Programme PMB", du logement informel à l'amélioration du quartier », *Urbanisme*, n° 380, 2011, pp. 27-29 ; Somsook Boonyabancha, « Bann Mankong: Going to Scale with "Slum" and Squatter Uprading in Thaïland », *Environnment and Urbanization*, vol. 17, n° 1, avril 2005, pp. 41-46.

366 Claire Carriou, Olivier Ratouis et Agnès Sander, « Effervescences de l'habitat alternatif », *Métropolitiques*, janvier 2012.

367 Sarah Folléas, « Les coopératives de logements en Uruguay », *Métropolitiques*, janvier 2012 ; Marie J. Bouchard, « L'habitation communautaire au Québec, un bilan des trente dernières années », *Revue internationale de l'économie sociale : Recma*, nº 313, 2009, pp. 58-70. ; Camille Devaux, « De l'expérimentation à l'institutionnalisation : l'habitat participatif à un tournant ? », *Métropolitiques*, janvier 2012

368 Alan Gilbert, « The Return of the Slum: Does Language Matter? », *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 31, nº 4, 2007, pp. 697-713.

369 ONU-Habitat, *Issue Paper on Housing*, Nairobi, ONU, 2015, p. 12.

370 Véronique D.N. Dupont, « The Dream of Delhi as a Global City: The Dream of Delhi as a Global City », *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 35, nº 3, mai 2011, pp. 533-554.

371 Voir Frédéric Cazenave et Jérôme Porier, « Propriétaires à tout prix », *Le Monde,* « Argent et Placements », 18 septembre 2015 ; Emilia Schijman, « Usages, pactes et "passes du droit" : l'accès au logement social à Buenos Aires », *Déviance et Société*, vol. 37, nº 1, 2013, pp. 51-65.

372 Pour plus d'information, voir : http://www.unwater.org/topics/water-and-urbanization/en/ [consulté le 25 mai 2016].

373 Steve Pye et Audrey Dobbins (éds.), *Energy Poverty and Vulnerable Consumers in the Energy Sector Across the EU: Analysis of Policies and Mesures, Insight Energy,* 2015.

374 *Urban Prospect* 2014, UN WUP2014-F17f- City Size Class-Population.

375 GOLD III, 2013, pp. 208-209.

376 *Ibid.,* p. 243.

377 Selon le concept des « 3T », les redevances sont des montants payés par les utilisateurs des services, les impôts ou taxes désignent les ressources collectées et acheminées aux services de base par les gouvernements centraux, régionaux et locaux, et les dotations ou transferts se réfèrent aux fonds des donateurs internationaux et fondations caritatives. Les transferts comprennent les subventions et les prêts concessionnels, tels que ceux accordés par la Banque mondiale, y compris un élément de subvention sous la forme d'un intérêt subventionné ou d'une période de grâce.

378 D'après le PNUD, afin de garantir un droit à l'eau, les tarifs ne doivent pas dépasser 3 % des revenus familiaux. En Europe, en 2011, les tarifs représentaient une petite part des revenus moyens des ménages (1,7 % pour l'eau et 4,4 % pour l'électricité). Ces moyennes, cependant, cachent des variations considérables entre villes.

379 Une Directive de la Commission européenne interdit les coupures d'électricité aux « clients vulnérables » en situation critique. Ce type de protection existe également pour l'eau. Voir GOLD III, chapitre sur l'Europe.

380 Voir GOLD III, chapitre sur l'Afrique : ménage à faibles revenus reçoit les premiers 200 litres d'eau par jour et autour de 50-100 kWh par mois gratuitement. En 2012, le programme concernait 86 % des ménages.

381 GOLD III, chapitre sur l'Europe.

382 Certaines institutions internationales portent un regard critique sur les subventions, soutenant qu'elles « entravent une gestion efficace ». Voir Kristin Komives et al., *Electricity and the Poor: Who Benefits from Utility Subsidies?,* Washington, D. C., Banque mondiale, 2005.

383 Vivien Foster et Cecilia Briceño-Garmendia, *Africa's Infrastructure: A Time for Transformation. Africa Development Forum,* Washington, D.C., Banque mondiale, 2010, p. 11. Cette politique est aussi critiquée en Eurasie et dans plusieurs pays d'Amérique latine.

384 GOLD III, 2013, p. 209.

385 KS Jomo, Anis Chowdhury, Krishnan Sharma et Daniel Platz, « Public-Private Partnerships and the 2030 Agenda for Sustainable Development: Fit for purpose? », *UNDESA Working Paper*, n° 148, février 2016, ST/ESA/2016/DWP/148.

386 La municipalité de Paris et 40 autres municipalités ont décidé de remunicipaliser une partie des services d'eau. Cela a également été le cas à Budapest, Naples, dans certaines villes d'Allemagne (ex. Bergkamen), ainsi qu'en Malaisie, à Manille (Philippines) et à Hamilton (Canada). En Afrique, des contrats ont été résiliés en Gambie, au Mali, au Tchad, à Nkonkobe (Afrique du Sud) ou à Dar-es-Salaam (Tanzanie, 2005). Au Maroc, l'augmentation des prix a mené à des demandes populaires contre l'implication d'opérateurs privés dans le secteur de l'eau. Pour les principes guidant le débat sur la remunicipalisation, voir : http://www.fnccr.asso.fr/documents/APE-GestionPubliqueDeLEau_2.pdf or Wollman (2013).

387 Pour plus d'information, voir : https://client.lydec.ma/site/inmae.

388 Voir, par exemple : Suez, « The First Environmentally-Friendly and Socially Inclusive Water Pricing Scheme in France », *Suez Environnement Média* [consulté le 8 août 2016]. Voir aussi : OCDE, *Stakeholder Engagement for Inclusive Water Govern*ance, Paris, Éditions OCDE, 2015 ;

Giovanni Allegretti *et al.,* « More Inclusive Cities and Territories », document de travail GOLD IV, 2016.

389 Elinor Ostrom, « Crossing the Great Divide: Coproduction, Synergy and Development », *World Development* 24, n° 6, 1996, pp. 1073-1087 ; OCDE, *Private Sector Participation in Water Infrastructure : OECD Checklist for Public Action*, Paris, Éditions OCDE, 2009.

390 Cité par Thierry Paulais, *Financing Africa Cities: The Imperative of Local Investment*, Africa Development Forum, Washington, D.C., Banque mondiale, 2012.

391 César Queiroz et Ada Karina Izaguirre, « Worldwide Trends in Private Participation in Roads. Growing Activity, Growing Government Support », *Gridlines,* Washington, D.C., Banque mondiale, mai 2008 ; Gordon McGranahan et Engineering Water and Development Centre, *How Small Water Enterprises Can Contribute to the Millennium Development Goals. Evidence from Dar Es Salaam, Nairobi, Khartoum and Accra,* Loughborough, Water, Engineering and Development Centre, Loughborough University, 2006.

392 Sundar Burra *et al.*, « Community-Designed, Built and Managed Toilet Blocks in Indian Cities », *Environment and Urbanization*, vol. 15, n° 2, octobre 2003.

393 O. Fergutz *et al.*, « Developing Urban Waste Management in Brazil with Waste Picker Organizations Cities », *Environment and Urbanization*, vol. 23, n° 2, octobre 2011.

394 Modibo Keita, *Building Partnerships for Urban Management in Bamako,* International Institute for Environnment and Development, 2001.

395 IRENA, *Off-Grid Renewable Energy Systems*, 2015.

396 GOLD III, *La Fourniture des services de base dans les métropoles,* appendice II, 2013.

397 GOLD III, 2013, *ibid.*

398 Voir, par exemple : Assemblée générale de l'ONU (2013), *Culture et Développement durable, résolution* A/C.2/68/L.69, 5 décembre 2013.

399 CGLU, *Agenda 21 pour la culture*, disponible à http ://www.agenda21culture.net/index.php/docman/agenda21/142-agenda21-frances/file. Voir aussi : UNESCO, « Convention on the Protection and Promotion of the Diversity of Cultural Expressions, and the Focus on Cultural Liberty of the 2004 », Edition of the UNDP, *Human Development Report*, 2005.

400 Lors de son 3e Congrès mondial tenu à Mexico en novembre 2010 (CGLU, « Culture: quatrième pilier du développement durable », 2010, disponible à http : //www.agenda21culture.net/index.php/docman/-1/394-zzculture4pillarsdfr/file.

401 CGLU, *Culture 21* : *actions. La culture et les villes durables : les engagements,* 2015. http://www.uclg-culturesummit2015.org/documents/PROGRAMME_fr. L'outil propose un guide pratique pour les gouvernements locaux désireux d'intégrer la dimension culturelle dans leur approche du développement durable, à travers l'auto-évaluation, l'innovation politique et l'apprentissage entre pairs.

402 Agustín Estrada Ortiz, « Fabriques d'arts et métiers de la ville de Mexico – FAROS », 2014, disponible ici : http://www.agenda21culture.net/images/a21c/bones_practiques/pdf/MEXICO_FAROS_FRA.pdf.

403 Viviana Toledo Orozco, « Art, culture et sports : Agents éducatifs et de transformation », 2014, disponible ici : http://www.agenda21culture.net/images/a21c/bones_practiques/pdf/BOGOTA-FRA_def.pdf.

404 Esteve Caramés, « Les fabriques de création de Barcelone », 2014, disponible ici : http://www.agenda21culture.net/images/a21c/bones_practiques/pdf/BARCELONA_FAB_CREA_FRA.pdf

405 Leônidas José de Oliveira, Janine Avelar et José Oliveira Junior, « Belo Horizonte : Réseau de centres culturels régionalisés », 2015, disponible ici : http://www.agenda21culture.net/images/a21c/bones_practiques/pdf/pilot_BH_FRA.pdf.

406 Marc Villarrubias, « Fabrique lyonnaise de la ville durable : La communauté de coopération culturelle », 2015, disponible ici : http://www.agenda21culture.net/images/a21c/bones_practiques/pdf/LYON-FRA_def.pdf.

407 Eugenio Leanza et Gianni Carbonaro, « Socially Inclusive Urban Transformation… », *op. cit.*

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

409 Metropolis, Berlin, PrepCity III, *Cities as Actor* (rapport final, mai 2016, non publié). La réflexion est basée sur l'approche *Circles of Social Life,* développée par Paul James, et organisée en quatre principes : l'économie, l'écologie, la politique et la culture.

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

02.

VILLES INTERMÉDIAIRES

LE LIEN VITAL ENTRE LES VILLES LOCALES ET LES VILLES GLOBALES

1. INTRODUCTION

Les villes intermédiaires ont contribué, dans le passé, à l'intégration et à la cohésion territoriale de leurs pays et régions respectifs, en tant que centres régionaux et fournisseurs de services, administratifs et sociaux, étroitement liés aux activités économiques locales. Ces villes jouent un rôle décisif pour réaliser l'objectif 11 des ODD, promouvoir des villes « ouvertes à tous, sûres et résilientes », qui favorisent le renforcement des liens entre les zones rurales et urbaines, des systèmes urbains plus équilibrés, avec un développement à « l'échelle humaine » et une meilleure qualité de vie. **Malgré leur poids démographique et territorial au sein de leurs systèmes urbains nationaux, de nombreuses villes intermédiaires continuent d'être négligées par les programmes de développement.** La grande majorité d'entre elles font face au défi de s'adapter au processus d'urbanisation mondial qui aboutit à des systèmes urbains de plus en plus complexes et polarisés autour de grandes agglomérations.

Ce chapitre aborde les enjeux, les préoccupations et les opportunités qui déterminent le développement des villes intermédiaires au sein des systèmes nationaux et mondiaux des villes[1]. Les villes intermédiaires abritent actuellement 20 % de la population mondiale et un tiers de la population urbaine de la planète. Elles jouent un rôle important dans la gestion administrative, financière, logistique ou des migrations entre territoires. Elles connectent la population des zones rurales et des petites villes aux grands réseaux de villes primaires et métropolitaines. Dans les pays développés, notamment en Europe et en Amérique du Nord, beaucoup de villes moyennes sont devenues des acteurs dynamiques de la nouvelle économie mondialisée, tandis que beaucoup d'autres font face aux incertitudes et problèmes économiques qui en résultent. Dans de nombreux pays en développement, les villes intermédiaires subissent des rythmes différents de développement en fonction de la pression exercée par l'urbanisation rapide. Cependant, jusqu'à récemment, les villes intermédiaires n'avaient pas été l'objet d'une attention particulière dans les analyses comparatives internationales[2]. Dans certaines régions, les villes intermédiaires ont été longtemps considérées comme le maillon faible dans les systèmes urbains, particulièrement vulnérables aux changements dans l'économie mondiale et à l'urbanisation en cours.

Pour faire face à un scénario de déséquilibre territorial et de croissante incertitude sociale, économique et environnementale, les gouvernements et la communauté internationale ont maintenant une occasion historique de placer les villes intermédiaires au centre de leurs politiques et des stratégies de développement régional et national. Ne pas relever ce défi pourrait compromettre les perspectives pour une partie importante de la population urbaine du monde, dont la participation est essentielle pour la réalisation du Nouvel Agenda urbain et la réalisation des ODD.

Cette introduction présente plusieurs définitions pour avancer dans l'analyse des villes intermédiaires et de leur place dans un monde de plus en plus globalisé et urbanisé. La section 2 présente **le concept de villes intermédiaires à travers l'analyse de leurs principales caractéristiques** : leurs taille, fonctions, emplacement géographique et connectivité ; les spécificités de leur gouvernance et financement au sein des systèmes urbains ; le rôle de la planification et de la structure des villes pour assurer leur durabilité ; leur contribution au développement économique local, en mettant l'accent sur les liens entre les zones rurales et urbaines, et les avantages potentiels qu'elles peuvent obtenir de l'investissement dans leur identité, les technologies et plus d'équité.

La section 3 examine **la situation des villes intermédiaires dans différentes régions du monde.** Enfin, la section 4 conclut ce chapitre avec une série de **recommandations pour les villes intermédiaires** afin de contribuer aux agendas de développement et notamment au Nouvel Agenda urbain.

Les gouvernements et la communauté internationale ont maintenant une occasion historique de placer les villes intermédiaires au centre de leurs politiques et des stratégies de développement régional et national

1.1 DÉFINITION DES VILLES INTERMÉDIAIRES

Qu'est-ce qui constitue une ville intermédiaire ? C'est une question difficile à répondre vu que les termes qui décrivent et classifient ces villes sont encore très débattus. Dans un premier temps le terme *intermédiaire* faisait référence à leur statut de ville secondaire[3] ou ville de taille moyenne[4]. Ce concept a par la suite évolué vers *ville intermédiaire*[5], « villes satellites[6] », « villes de deuxième niveau[7] » ou, encore, « villes secondaires[8] ». Les expressions villes intermédiaires, villes de taille moyenne et villes secondaires s'utilisent souvent comme des synonymes et il est fréquent d'interchanger ces mots dans la littérature. Cela crée de la confusion quand on doit classifier et décrire les villes dans un contexte mondial et national. Les villes intermédiaires et les villes secondaires ont des rôles, des fonctions et des tailles différents, même si, dans certains contextes, ces concepts peuvent coexister.

Les villes intermédiaires sont des villes avec une population comprise entre 50 000 et un million d'habitants et, plus important, ce sont des villes qui jouent un rôle clé lorsqu'il s'agit de connecter des zones rurales et urbaines avec des équipements et des services publics

Ce rapport se base sur la définition du concept de villes intermédiaires élaboré par CGLU. Après avoir examiné plusieurs définitions, CGLU en a retenu une qui s'adapte aux différents contextes et régions. Les villes intermédiaires sont des villes avec une population comprise entre 50 000 et un million d'habitants et, plus important, ce sont des villes qui jouent un rôle clé lorsqu'il s'agit de connecter des zones rurales et urbaines avec des équipements et des services publics. Ce concept vise à remplacer la définition statique et traditionnelle, élaborée à partir d'un point de vue hiérarchique des systèmes urbains, par un concept plus ouvert, dynamique et interactif[9]. Cette définition doit également être flexible car elle doit pouvoir s'appliquer autant aux villes intermédiaires d'Asie – où certaines villes de plus d'un million d'habitants peuvent être considérées fonctionnellement comme des villes intermédiaires — qu'en Europe, où certaines villes de moins de 20 000 habitants peuvent parfois être classées comme des villes intermédiaires. La définition proposée est proche de la définition adoptée à la Conférence thématique d'Habitat III sur les « villes intermédiaires » qui s'est tenue à Cuenca (Équateur), du 9 au 11 novembre 2015[10]. Selon cette définition, il y a plus de 8 900 villes intermédiaires dans le monde et elles hébergent près de 1,4 milliards de personnes (36 % de la population urbaine mondiale)[11].

Les villes intermédiaires peuvent être classées, généralement, dans ces trois grandes catégories[12] :

- **Des villes intermédiaires régionales :** elles fonctionnement comme centres régionaux pour l'administration, l'industrie, les activités agricoles, les services commerciaux, sociaux et culturels, et concentrent les ressources pour assurer le développement régional et la cohésion du territoire.
- **Des villes intermédiaires regroupées en « clusters »** qui se sont déployés comme districts industriels à la périphérie des régions métropolitaines ou des grandes agglomérations, ou qui émergent comme des villes nouvelles, villes satellites et villes linéaires[13].
- **Des corridors de villes intermédiaires**, qui se développent comme des pôles de croissance tout au long des principaux couloirs de transport, parfois au-delà des frontières entre pays.

Ces trois formes de villes intermédiaires jouent un rôle vital dans le fonctionnement des systèmes urbains nationaux et régionaux. Dans certains cas, leur influence peut s'étendre sur toute une région ou au niveau international, devenant des centres de commerce (*business hub*), de services, de connaissance ou culturels[14]. Il y a également d'autres modalités pour classifier les villes intermédiaires (par taille : villes intermédiaires petites, moyennes ou grandes ; par leur emplacement géographique : côtières, intérieures et enclavées). Certains cas seront analysés dans ce chapitre.

Les villes intermédiaires ont une fonction primordiale : assurer la fourniture de services publics aux populations urbaines et rurales. Elles agissent comme des centres régionaux d'échange pour des centres urbains plus modestes. Elles connectent les marchands et producteurs locaux avec les marchés des zones métropolitaines plus vastes, fournissent des services gouvernementaux, d'éducation, ainsi que toute une variété de services sociaux et spécialisés. Certaines villes intermédiaires sont devenues des références au niveau mondial pour leurs expériences dans des domaines de la gouvernance, de la logistique, le commerce, le tourisme, la technologie — sans mentionner leurs initiatives dans l'adaptation et l'atténuation au changement climatique, ou la protection de la biodiversité dans leurs zones d'influence respectives.

Le tableau 1.1 qui suit présente un ensemble de données liées aux villes intermédiaires dans des contextes internationaux et régionaux. Ce tableau montre que, selon les prévisions, le nombre de personnes qui habitent dans des villes de moins d'un million d'habitants augmentera de 434 millions entre 2015 et 2030. Une augmentation similaire est prévue dans les métropoles d'entre un et dix millions d'habitants (plus 408 millions), presque le double que l'augmentation dans les mégapoles (plus 258 millions de nouveaux habitants). Ce sont les villes intermédiaires d'Afrique subsaharienne et d'Asie, et en particulier les villes avec une population de moins de 300 000 habitants, dont

le rythme de croissance sera le plus important (plus 208 millions de nouveaux habitants, y compris les villes de moins de 50 000 habitants). Les villes entre 500 000 et un million d'habitants augmenteront de 138 millions de personnes (dont 91 millions en Afrique subsaharienne et en Asie).

La population des villes entre 300 000 et 500 000 habitants augmentera de 57 millions de personnes (dont 45 millions en Afrique subsaharienne et en Asie). Ce sont les villes entre 300 000 et un million d'habitants qui augmenteront le plus en Europe et en Amérique du Nord (plus 15,6 millions).

Tableau 1.1 **Population estimée selon la taille des villes et par régions, 2015-2030 (en millions)** Source : ONU-DAES, 2015.

POPULATION	AIRES MÉTROPOLITAINES						VILLES INTERMÉDIAIRES ET PETITES					
	>10 millions		5 à 10 millions		1 à 5 millions		500 000 à 1 million		300 000 à 500 000		Moins de 300 000	
	2015	2030	2015	2030	2015	2030	2015	2030	2015	2030	2015	2030
MONDE	471	730	307	434	847	1 130	371	509	262	319	1 700	1 940
Régions moins développées	349	604	238	342	649	907	281	408	190	241	1 270	1 500
Afrique	43	101	25	74	106	160	40	83	34	42	223	309
Afrique subsaharienne	25	77	20	60	88	139	31	67	26	34	169	244
Asie	293	457	196	258	429	595	202	283	126	160	867	1 000
Europe	33	35	11	12	84	96	59	61	43	46	316	316
Amérique latine et Caraïbes	70	103	32	25	125	163	40	44	32	41	204	220
Amérique du Nord	31	33	43	54	88	105	29	38	24	26	80	83
Océanie				10	15	8	0.58	2	2	3	10	11

N.B. Dans ce tableau, la catégorie « villes de moins de 300 000 habitants » comprend également les villes de moins de 50 000 habitants. Dans l'introduction de ce rapport, cependant, les données pour les villes de moins de 50 000 habitants sont analysées séparément, mais seulement pour 2015.

1.2 POURQUOI SE CONCENTRER SUR LES VILLES INTERMÉDIAIRES ?

L'intérêt des gouvernements et de la communauté universitaire pour les études sur les villes intermédiaires, leur situation et leur évolution, a augmenté au cours de ces dernières années afin de mieux comprendre leur rôle dans les systèmes urbains, ainsi que leur potentiel pour contribuer aux économies nationales et au développement durable. Renforcer les fonctions et l'efficacité des villes intermédiaires peut contribuer à améliorer les performances des économies ; elles peuvent également agir comme tampons pour réduire la pression de l'exode rural sur les régions métropolitaines et contribuer à réduire les inégalités croissantes entre les territoires au sein de nombreux pays.

La place que ces villes occupent dans les systèmes nationaux, régionaux et internationaux d'échanges commerciaux, d'investissements et développement est souvent mal connue, par manque d'information, ce qui affaiblit leur position dans l'économie. Quelques questions méritent donc une attention particulière :

- Quels genres d'infrastructures stratégiques ou d'environnement favorable peuvent-ils contribuer à renforcer les villes intermédiaires afin de leur permettre de jouer un rôle plus actif dans le développement régional dans leurs pays ?

- Comment les gouvernements locaux, la société civile et le monde des affaires peuvent-ils travailler ensemble afin de créer un environnement favorable qui encourage l'investissement et crée de nouvelles opportunités pour les habitants ?
- Comment renforcer les systèmes de gouvernance locale et régionale, améliorer l'accès à l'information et à la connaissance, afin de promouvoir la participation citoyenne au processus de prise de décision locale ?

Il est nécessaire pour les États de mieux comprendre les fonctions des villes intermédiaires, comment elles interagissent avec les grandes et les petites villes, ainsi qu'avec les gouvernements régionaux. Leur développement est de plus en plus influencé par des facteurs externes, tels que la migration rurale-urbaine, les changements structurels des économies nationales, la globalisation des marchés et les rapides changements technologiques, d'utilisation des énergies ou des systèmes productifs — changements appréhendés par certains comme la troisième[15] ou quatrième révolution industrielle[16]. Tous ces facteurs présentent des défis qui affectent l'avenir des villes intermédiaires, leurs capacités à maintenir leurs identités et à continuer à se développer. Pour parvenir à la réalisation des ODD et d'autres agendas internationaux (changement climatique, cadre de Sendai pour la réduction des risques de catastrophes, Agenda d'action d'Addis-Abeba), elles devront surmonter ces défis. La plupart des objectifs fixés dans les agendas internationaux sont étroitement liés aux responsabilités et aux défis des villes intermédiaires, comme il sera montré dans la suite de ce chapitre.

Photo : Natalia Cartolini - Cuenca (Équateur).

2. DYNAMIQUES ET PROFILS DES VILLES INTERMÉDIAIRES

Les relations économiques, sociales et culturelles facilitent la proximité et « l'échelle humaine » – résultant de leur taille – et offrent de nombreux avantages aux villes intermédiaires, y compris dans un monde globalisé et de plus en plus connecté.

La qualité de vie d'une ville mesure le degré de satisfaction de ses citoyens en prenant en considération plusieurs dimensions qui affectent leur vie quotidienne – l'économie, la situation sociale, la culture, l'environnement ou le cadre institutionnel. Un des aspects qui caractérisent les villes intermédiaires est la proximité avec les services publics offerts[17]. Les villes intermédiaires comme Göteborg (Suède), Trondheim (Norvège), Winnipeg (Canada), Aberdeen (Royaume-Uni), ont réussi à concurrencer de grandes métropoles dans les classements de qualité de vie[18]. Aalborg (Danemark) possède un taux de 99 % de satisfaction citoyenne[19]. De la même façon, plusieurs villes intermédiaires comme Raleigh-Durham (États-Unis), Leipzig et Karlsruhe (Allemagne), Bilbao (Espagne), Édimbourg et Bristol (Royaume-Uni), ou Toulouse (France), entre autres, sont devenues des leaders de l'innovation[20].

Différentes villes intermédiaires partagent ces qualités et caractéristiques grâce à la proximité et leur « échelle humaine ». Mais toutes les villes intermédiaires ne s'en sortent pas aussi bien. Les inégalités entre les grandes villes et les villes intermédiaires sont de plus en plus marquées. De nombreux indicateurs sociaux tels que le chômage, la santé ou les revenus sont en dessous des moyennes nationales.

Cela présente un paradoxe : pourquoi certaines villes intermédiaires sont-elles capables de tirer profit de leur « échelle humaine » et de réussir, alors que d'autres ne s'en sortent pas et doivent lutter pour créer des emplois décents, pour attirer les investissements, assurer un développement durable et la qualité de vie de leurs citoyens ?

Des réponses à ces questions peuvent aider à mieux comprendre les villes intermédiaires ainsi que leur place dans les systèmes urbains. En tout état de cause, beaucoup de villes doivent lutter pour améliorer leur situation et construire des systèmes de gouvernance plus dynamiques, plus résilients et sensibles aux changements au niveau local et mondial.

Cette section analysera les principales caractéristiques des villes intermédiaires, leurs dynamiques de changement, les mécanismes de gouvernance et de financement, leur rôle dans la planification et l'aménagement du territoire, ainsi que leurs avantages comparatifs pour promouvoir le développement économique local.

Un avantage des villes intermédiaires – et notamment les plus petites –, c'est leur « échelle humaine », une dimension souvent méconnue dans les agendas de développement

2.1 LES DYNAMIQUES DE CHANGEMENT

Le fonctionnement et le développement des villes intermédiaires sont influencés par plusieurs facteurs, politiques et événements qui, en partie, sont hors du contrôle des gouvernements et des villes. Certains changements de l'économie peuvent être très contraignants pour les villes intermédiaires – particulièrement pour celles qui sont centrées sur une seule industrie. À bien des égards, elles disposent d'une base économique plus étroite, ce qui les rend plus vulnérables aux changements externes. Des conditions économiques et sociales adverses poussent,

néanmoins, des villes moyennes et petites à réagir rapidement pour s'adapter aux transformations ou promouvoir l'innovation[21].

Les dynamiques politiques ont également une grande influence sur la gestion des villes intermédiaires. Un avantage des villes intermédiaires – et notamment les plus petites –, c'est leur « échelle humaine », une dimension souvent méconnue dans les agendas de développement. L'échelle humaine peut aider les gouvernements locaux, avec un leadership fort et responsable, à mettre en œuvre de manière plus efficace les politiques de la ville[22]. Pour cela, elles doivent se concentrer sur leur gouvernance et la mobilisation de leurs citoyens afin de développer leurs ressources humaines et sociales. Beaucoup de villes intermédiaires doivent comprendre que l'intégration sociale, la protection de leur identité, de leurs biens culturels et environnementaux, ont une valeur stratégique.

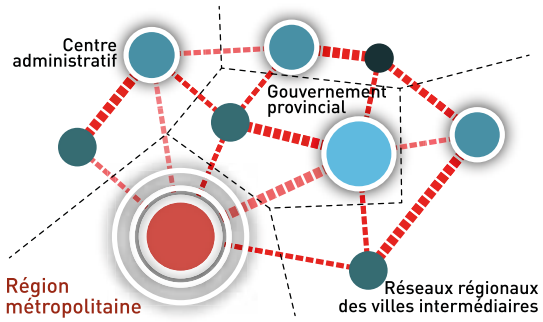
L'échelle humaine et la proximité sont essentielles pour le développement des villes intermédiaires, mais d'autres variables telles que leur emplacement au sein des réseaux régionaux et mondiaux sont également déterminantes. Certaines de ces variables – la structure, la taille, la forme et la fonction, les modèles démographiques et les économies d'échelle — sont analysées plus loin.

2.1.1 La structure : taille, forme et fonctions

Les dynamiques créées par la mondialisation et les migrations exercent sur beaucoup de villes intermédiaires des pressions constantes, avec des différences selon leur taille. 26 % de toute la population des villes intermédiaires résident dans des cités entre 500 000 et un million de personnes. Beaucoup d'entre elles présentent des caractéristiques similaires aux agglomérations métropolitaines. Plus de la moitié de la population (54 %) vit dans des villes de taille moyenne (entre 100 000 et 500 000 personnes), et les 20 % restants vivent dans les petites villes intermédiaires avec une population entre 50 000 et 100 000 habitants. La section 3 du présent chapitre analyse ces données pour chaque région du monde et leurs pays respectifs.

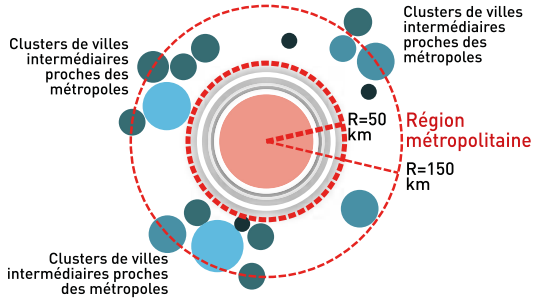
L'un des effets de la mondialisation est l'intégration des villes partageant des réseaux qui permettent de surmonter les hiérarchies rigides fondées uniquement sur des critères administratifs. Les villes intermédiaires présentent d'énormes variations dans la taille, la fonction, l'emplacement géographique et leurs performances au sein des réseaux plus larges. Les différents types de villes intermédiaires — nœuds, clusters et couloirs — sont décrits dans la figure 1.1.

Figure 1.1 **Typologies de villes intermédiaires**



Centres régionaux traditionnels
Ce sont des villes intermédiaires infranationales qui jouent un rôle clé comme centre de gouvernement de provinces, départements ou régions ; elles peuvent aussi être des pôles industriels ou économiques de longue date. Ces villes intermédiaires remplissent des fonctions de centres administratifs, de centres de services agricoles, agro-industriels ou pour les activités extractives, ainsi que pour le tourisme ou des activités liées aux nouvelles technologies.

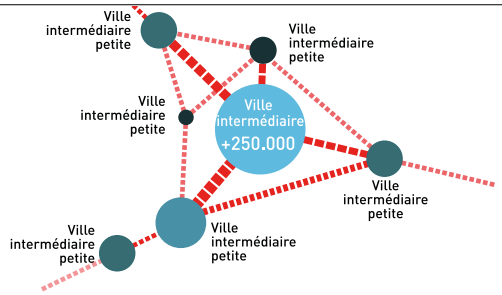
CLUSTERS DE VILLES INTERMÉDIAIRES



Clusters de villes intermédiaires dans des régions métropolitaines
Il s'agit de villes intermédiaires situées au-delà de la zone périphérique des aires et régions métropolitaines, avec des temps de déplacements supérieurs à 90 minutes. Elles offrent un large éventail de services, de transformation d'aliments et de manufactures. La plupart abritent entre 150 000 et 250 000 habitants.

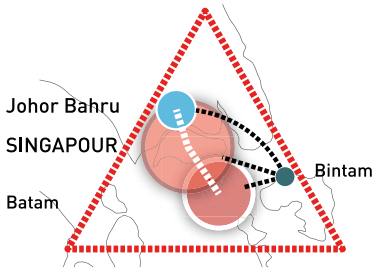
Clusters régionaux

L'exemple classique de ce type de clusters de villes a été défini, ainsi que signalé plus haut, comme « une concentration géographique d'entreprises interdépendantes, fournisseurs de biens et services dans des branches industrielles proches ». Cette approche est inspirée des exemples des PME du nord et du centre de l'Italie dans les années 1990, spécialisées dans la production de meubles, chaussures et vêtements.



Clusters de villes intermédiaires transfrontaliers

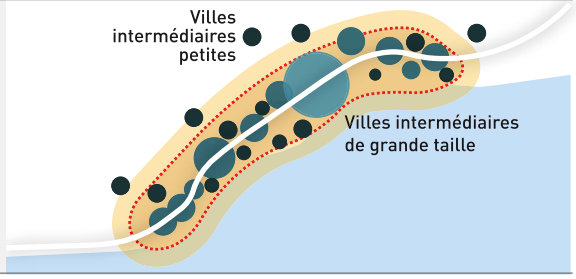
Les clusters de villes intermédiaires transfrontaliers apparaissent quand des villes voisines de pays différents forment un espace économique contigu. Les entreprises des clusters situés dans des villes intermédiaires forment une chaîne d'approvisionnement transfrontalière intégrée avec, souvent, un degré de spécialisation élevé. Le triangle Singapour-Johor Bahru-Batam/Bintan est un exemple de cluster transfrontalier.



CORRIDORS DE VILLES INTERMÉDIAIRES

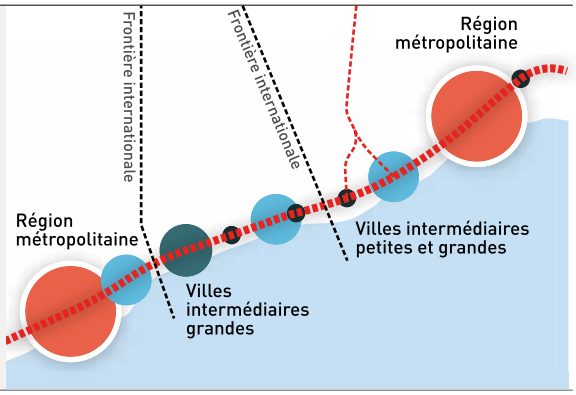
Corridors nationaux

Ce sont des réseaux de grandes et de petites villes intermédiaires connectées le long de corridors côtiers ou intérieurs qui finissent par former une ville intermédiaire linéaire. Certaines mesurent plus de 50 km de long. Ce genre de villes intermédiaires est plus fréquent le long des régions côtières du sud de l'Europe et de l'Amérique du Nord, mais se développe également dans les pays du Sud.



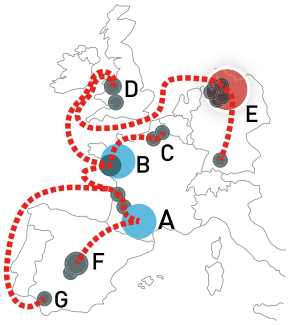
Corridors internationaux

Il s'agit d'un système de villes intermédiaires connectées et situées le long de corridors commerciaux et de développement économique transfrontaliers. La plupart de ces corridors se trouvent le long des infrastructures de transport internationales ou de fleuves navigables et de zones côtières. Beaucoup d'entre eux ont des fonctions spécialisées avec des centres logistiques formant une chaîne le long des corridors. Les corridors internationaux sont un phénomène commun en Europe et de plus en plus courant en Afrique, en Amérique latine et en Asie.



Villes intermédiaires au sein de réseaux internationaux

Il s'agit ici de réseaux de villes intermédiaires très intégrées, situées dans différents pays et qui coopèrent à l'échelle internationale dans des activités à haute valeur ajoutée, telles que l'automobile, l'aéronautique ou l'aérospatial, l'industrie pharmaceutique ou l'économie de la connaissance. Ces réseaux de villes intermédiaires tirent profit d'un environnement hautement internationalisé avec une forte composante en recherche et développement (R & D) dans des secteurs tels que la santé, les finances, la sécurité et la technologie. Des exemples de ce type sont le réseau de sociétés impliquées dans le cycle de production d'Airbus à Toulouse (France), ou les réseaux de centres de recherche proches des villes universitaires.



D. Broughton, Filton
E. Nordenham, Varel, Brême Stade, Hambourg, Buxtehude Laupheim
C. Méaulte, Beauvais
B. Nantes, Saint-Nazaire
A. Toulouse
F. Getafe, Illescas
G. Puerto Real, Cadix

La localisation géographique a également un impact significatif sur la fonction des villes intermédiaires ; elles peuvent évoluer dans des **zones côtières, à l'intérieur des terres ou être enclavées.** À peu près 40 % de la population des villes intermédiaires habite dans des zones côtières situées à moins de 100 ou 150 km de la côte, situation qui a tendance à façonner d'une certaine manière le développement urbain. Les 60 % de la population restante vivent dans les villes intermédiaires situées à l'intérieur des continents et/ou dans des régions sans accès au littoral. Leur développement dépend souvent de leur connectivité et des relations territoriales avec leurs zones proches — condition préalable pour accéder aux marchés régionaux et mondiaux.

Les villes intermédiaires participent à l'intégration économique et à la cohésion entre territoires dans leurs pays en raison de leur capacité à créer des opportunités de développement pour la population urbaine et rurale vivant dans leurs zones d'influence. Ce phénomène a été observé en Europe, où coexistent des systèmes urbains polycentriques avec de nombreuses villes intermédiaires reliées à un nombre limité de régions métropolitaines et où chacune assure des fonctions complémentaires et coopère, à sa manière, à l'intégration du territoire[23]. En ce sens, il **est essentiel que les politiques nationales reconnaissent les spécificités et typologies des villes intermédiaires, ainsi que leur contribution au développement régional et à la cohésion des territoires.**

2.1.2 Transitions urbaines et démographiques

Une partie importante des villes intermédiaires du monde est face au défi complexe de rendre compatible le progrès socio-économique et le développement durable dans un contexte de transition urbaine et démographique souvent imprévisible.

L'étalement urbain n'est pas nécessairement une conséquence de la croissance de la population urbaine[24]. Dans de nombreuses économies avancées, par exemple, l'empreinte urbaine des villes intermédiaires a augmenté tandis que le taux de croissance de la population est resté stable ou même en déclin. Parallèlement, dans les pays en développement, la population de beaucoup de villes intermédiaires a largement augmenté — à cause de la réduction du taux de mortalité, de l'augmentation des taux de fécondité et de natalité, et de l'intensification de la migration depuis les zones rurales — ce qui a contribué à étendre ces agglomérations urbaines avec des phénomènes de périurbanisation sans précédent.

Tableau 2.1 **Taux de croissance annuelle de la population urbaine, par taille des villes, entre 2000 et 2015, 2015 et 2030 (en %)**

Source : ONU-DAES, *World Urban Prospective*, 2014 (F17d, population urbaine par type d'établissement humain, agglomération, région et pays, 1950-2030).

POPULATION	AIRES MÉTROPOLITAINES						VILLES INTERMÉDIAIRES ET PETITES					
	>10 millions		5 à 10 millions		1 à 5 millions		500 000 à 1 million		300 000 à 500 000		Moins de 300 000	
	2000-2015	2015-2030	2000-2015	2015-2030	2000-2015	2015-2030	2000-2015	2015-2030	2000-2015	2015-2030	2000-2015	2015-2030
MONDE	4,18	2,96	2,57	2,34	2,32	1,93	2,36	2,14	2,15	1,33	1,60	0,88
Régions moins développées	5,23	3,73	2,73	2,45	3,09	2,25	2,92	2,52	2,76	1,58	2,07	1,16
Afrique		7,87	0,34	7,57	4,56	3,13	3,14	5,19	5,38	1,75	3,50	2,47
Afrique subsaharienne	8,04	5,81	1,88	7,49	3,69	2,79	3,30	5,05	4,61	1,38	3,02	2,20
Asie	4,92	3,00	2,53	1,85	3,10	2,20	3,41	2,26	1,91	1,62	2,18	0,96
Europe	8,35	0,42	-4,64	0,52	0,06	0,92	0,98	0,19	-0,14	0,47	0,24	-0,01
Amérique latine et Caraïbes	1,14	2,57	3,40	-1,64	2,47	1,80	0,65	0,54	4,35	1,63	0,91	0,52
Amérique du Nord	0,28	0,47	7,98	1,64	0,25	1,19	0,46	1,70	3,13	0,64	0,08	0,25
Océanie				0,00	1,22	-4,16	0,00	7,94	1,73	1,46	1,73	0,63

Le tableau 2.1 montre le taux de croissance annuelle de la population urbaine entre 2000-2015 et 2015-2030, classifié par la taille des villes. Tandis que la population des villes intermédiaires avec une population entre 500 000 et un million d'habitants va continuer à croître à un taux annuel moyen de 2,14 % entre 2015 et 2030, ce taux se réduira entre 1,33 % et 0,8 % pour les villes intermédiaires de moins de 500 000 habitants. Au cours des quinze prochaines années, le taux de croissance de la population des mégapoles, groupe qui a subi la plus forte croissance entre 2000 et 2015, va évoluer à un taux annuel moyen de 2,96 %. Mais l'évolution du taux de croissance de la population urbaine présentera des variations importantes selon les régions. Par exemple, les villes de l'Afrique subsaharienne connaîtraient une augmentation significative de leurs populations entre 2015 et 2030 : premièrement, les régions métropolitaines de plus de 5 millions de personnes (+7,49 %), ensuite les villes intermédiaires de plus de 500 000 habitants (+5,19 %), tandis que le taux de croissance des villes de moins de 300 000 habitants serait limité à 2,20 %. Ce tableau doit être considéré, néanmoins, avec prudence car les données disponibles ne sont pas toujours rigoureuses et le passage des villes intermédiaires d'un groupe à un autre risque de modifier les équilibres entre les catégories (par exemple, une ville intermédiaire qui dépasse le seuil d'un million de personnes avant 2030 ne pourra plus être considérée comme de taille intermédiaire).

La transition urbaine et démographique de nombreux pays en développement est, en partie, le résultat de l'exode rural. Cependant, dans de nombreux pays d'Afrique subsaharienne et en Asie du Sud-Est, il est difficile d'évaluer l'impact réel de ces processus de migration par la faiblesse des informations des recensements qui, entre autres, ne prennent pas en considération la population flottante (la population qui se déplace de façon saisonnière ou semi-permanente des zones rurales vers les zones urbaines, et vice-versa). En Afrique subsaharienne — la région qui a le plus fort taux de croissance de la population urbaine (4 % par an) —, la migration rurale représente le tiers de la croissance de la population urbaine, et pourtant, il a été constaté que les villes intermédiaires ne réussissent pas à conserver cette population. Les données analysées montrent que dans de nombreuses villes intermédiaires, en particulier les petites villes, l'arrivée de la population d'origine rurale ne compense pas les départs vers les grandes villes ou le retour vers les zones rurales. La contribution de la migration a été considérablement plus élevée en Asie au cours de la même période et devrait continuer à croître, mais à un rythme plus lent[25]. Un défi commun pour beaucoup de villes intermédiaires — par exemple aux Philippines, en Chine, en Inde, au Mexique, mais aussi en Europe — est de gérer le flux migratoire vers les grandes villes des jeunes en quête d'emploi, d'éducation et d'autres opportunités, migration qui provoque des déséquilibres démographiques importants dans les villes intermédiaires qui se vident de leurs jeunes[26].

Depuis les années 1980, le processus de transition urbain au niveau mondial a été largement influencé par la Chine, grâce à ses politiques de renforcement des systèmes urbains provinciaux et à la réforme du *hùkou*, pour l'enregistrement des familles et la carte de résidence, pour réduire la pression des processus migratoires vers les villes métropolitaines[27]. La Chine concentre actuellement 41 % de sa population urbaine totale dans des villes intermédiaires (2015), chiffre qui suggère la contribution de ces villes au développement de ce qui est aujourd'hui la deuxième puissance économique mondiale. De la même façon, l'Afrique concentre la même population dans 1 086 villes intermédiaires que dans 56 métropoles, et, dans certains contextes – comme par exemple au Mozambique, en Algérie, au Maroc, au Soudan, en Tunisie ou au Nigeria – les villes intermédiaires sont prédominantes dans le panorama urbain et sont essentielles à la spécialisation économique du territoire.

D'un autre côté, les économies développées de la zone euro, d'Amérique du Nord et du Japon font face à des défis urbains et démographiques contraires à ceux qui apparaissent dans l'hémisphère sud. L'Europe, actuellement, est la région ayant le plus haut taux de concentration de population dans des villes intermédiaires du monde (41,76 %), doublant la population de ses zones métropolitaines. Les villes intermédiaires ont joué un rôle clé dans la cohésion territoriale et dans la diversification de l'économie nationale, pendant des cycles économiques prospères comme pendant des crises.

Entre 1990 et 2014, plusieurs villes intermédiaires des pays baltes, du centre et du sud de l'Europe et du centre de l'Asie – les « économies en transition » – ont diminué leur population suite aux changements politiques et économiques. La ville de Detroit, aux États-Unis, est une bonne illustration d'une « ville qui rétrécit » ou d'une « contre-urbanisation ». Elle a enregistré une diminution drastique de sa population avec l'effondrement de son industrie automobile et est tombée en faillite en 2013[28].

Comme mentionné dans l'introduction, il est prévu que les villes intermédiaires accueillent plus de 400 millions de nouveaux citadins dans les quinze prochaines années, dont 90 % en Asie et en Afrique subsaharienne, à un rythme de 70 000 personnes par jour. Dans ces régions, les villes intermédiaires jouent un rôle spécifique dans le processus migratoire ; elles représentent une phase transitoire vers les zones métropolitaines. Cette population flottante, souvent exclue de ses droits en tant que citoyens, crée des poches de

Il est prévu que les villes intermédiaires accueillent plus de 400 millions de nouveaux citadins dans les quinze prochaines années, dont 90 % en Asie et en Afrique subsaharienne, à un rythme de 70 000 personnes par jour

pauvreté et contribue au développement des quartiers précaires dans la périphérie ainsi qu'à l'extension des activités informelles dans tous les domaines de la vie quotidienne.

Pour jouer un rôle plus actif en tant que tampons dans les politiques d'immigration, les villes intermédiaires devraient être capables de mieux assurer la sécurité foncière, les services de base, l'éducation et des opportunités d'emplois. Afin de répondre au processus d'urbanisation[29], elles doivent adopter des plans urbains et de développement, adapter leur évolution spatiale, économique et sociale aux changements démographiques, promouvoir le développement dans leurs territoires afin d'assurer la sécurité et la qualité de vie des générations présentes et futures.

2.1.3 Économies d'échelle et de proximité

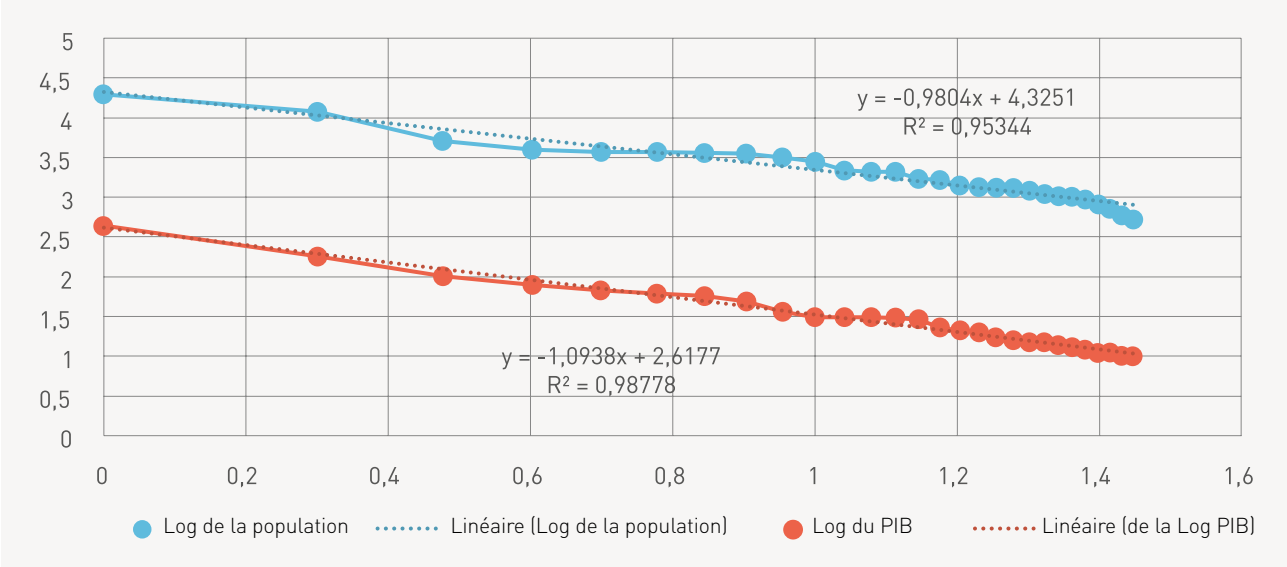
Il existe des différences significatives entre les villes en termes de PIB, de richesses, de revenus, et leur taille a une influence certaine sur ces indicateurs. Dans de nombreux pays, il est difficile d'obtenir des données fiables au niveau infranational et notamment au niveau des villes intermédiaires. Cependant, le PIB et la performance économique de ces villes ont tendance à être proches, ou légèrement en dessous des moyennes de leur pays, alors que le PIB par habitant des métropoles est généralement plus élevé que la moyenne nationale. Dans de nombreux cas où une ou deux grandes villes dominent le système urbain national et la géographie économique et démographique du pays, les villes intermédiaires présentent une faible diversité en termes d'activités économiques. Ces dernières ont tendance à partager de nombreuses caractéristiques et sont souvent dépendantes d'un secteur économique dominant tel que l'agriculture, l'exploitation minière, la fabrication de matières premières ou le tourisme. Ceci est d'autant plus fréquent dans les régions connaissant un taux d'urbanisation encore faible, comme en Afrique subsaharienne ou en Asie du Sud.

Il faut toutefois être prudent lorsque l'on compare les villes intermédiaires et les grandes villes. Dans les systèmes nationaux de villes plus polycentriques, la relation entre des indicateurs tels que l'économie ou la population est plus équilibrée. Plus les systèmes nationaux des villes sont polycentriques, plus les villes intermédiaires sont capables de partager des ressources au sein de ces systèmes nationaux de villes. L'analyse de données sur l'Allemagne, le Royaume-Uni et l'Australie montrent des tendances similaires à celle des États-Unis.

Cependant, dans des pays de l'OCDE aux systèmes de villes polycentriques, il peut y avoir des variations significatives quant à la relation entre les indicateurs de population et de PIB, pouvant être expliquées par le fait que certaines villes intermédiaires ont des niveaux de spécialisation élevés et des industries à forte valeur ajoutée. En Europe, les systèmes polycentriques de villes intermédiaires ont joué un rôle clé dans l'intégration économique du territoire. En dépit de la crise financière mondiale

Graphique 2.1 **Classement des villes brésiliennes sur la base de la fonction logarithmique de la population et du PIB (2015)**

Source : MGI, Nations unies, 2014, 2014 ; ONU-DAES, 2015.



de 2008, plusieurs villes intermédiaires en Allemagne, Espagne, Italie, Norvège, Pays-Bas, Pologne et Suisse ont connu une croissance de leur PIB supérieure à celle de leurs capitales respectives. Les principales villes intermédiaires d'Espagne, de Pologne, des Pays-Bas ou de Suède, par exemple, représentent entre 50 % et 80 % du PIB de leurs capitales respectives, alors que ces taux sont de l'ordre de 25-50 % pour les principales villes intermédiaires d'Irlande, du Danemark ou du Portugal. Ces chiffres sont encore plus bas (jusqu'à 10-15 %) en France ou au Royaume-Uni, principalement du fait du caractère global et de la plus grande influence de villes comme Paris ou Londres[30].

Une grande partie de l'Amérique latine dépend aussi de la base économique spécialisée des villes intermédiaires. Le graphique 2.1 montre la relation entre le classement en termes de taille de la population et de PIB pour 30 villes du Brésil, et suggère que lorsque la population des villes intermédiaires diminue, descend également proportionnellement, mais plus rapidement, le PIB et le PIB par habitant. Ces différences existent aussi dans d'autres pays et sont d'autant plus grandes là où le système spatial d'établissements humains est fortement concentré dans une ou deux grandes villes, comme par exemple à Lima (Pérou) ou à Santiago (Chili)[31]. Les cas de l'Équateur et de la Colombie sont des exceptions, avec une plus grande diversité d'activités économiques dans les villes intermédiaires.

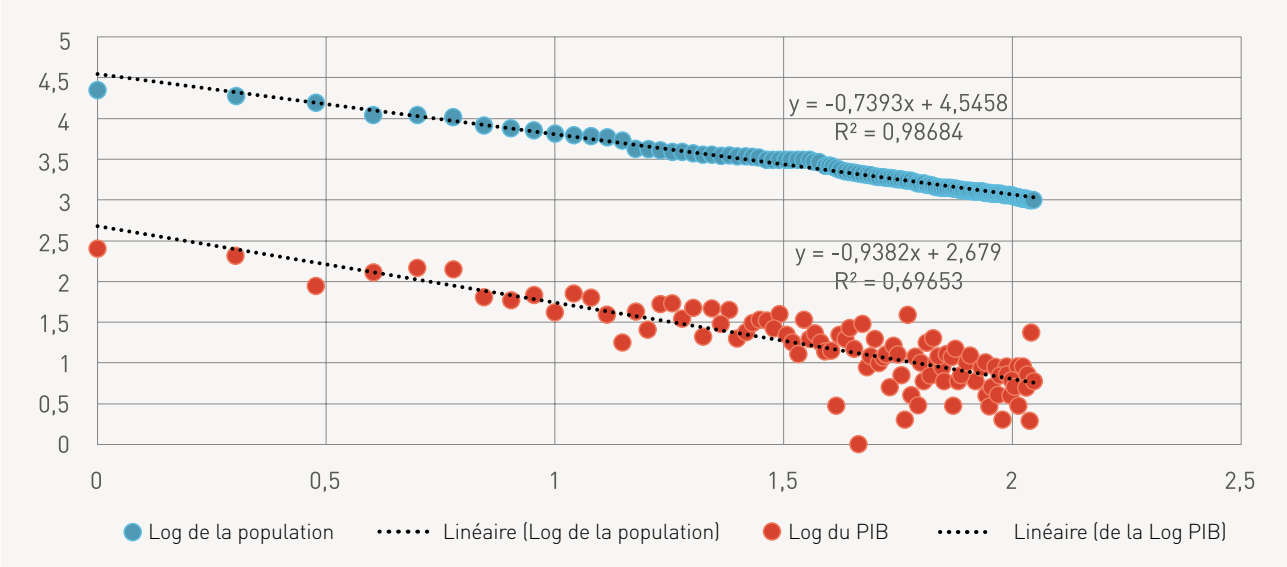
Le graphique 2.2 montre la relation entre le classement de population et le PIB pour 205 villes chinoises. La relation est similaire à celle de la plupart des autres grandes économies du monde. Toutefois, la relation logarithmique entre population et PIB montre que les villes de moins d'un million d'habitants commencent à subir des variations significatives en termes de PIB. Mis à part les villes riches en ressources de l'ouest de la Chine, les variations de PIB pour les villes enclavées sont plus importantes que pour les villes côtières ou les villes situées le long de grands fleuves navigables. La relation logarithmique entre population et PIB pour la Chine est similaire à celle d'autre grands pays d'Asie, comme l'Inde, l'Indonésie ou le Pakistan. Des difficultés liées à l'accessibilité et la qualité des infrastructures, la distance qui les sépare des villes capitales et le moindre développement des capacités et du « savoir-faire » peuvent expliquer le manque de performance des villes intermédiaires enclavées d'Asie par rapport aux villes côtières.

La taille des villes intermédiaires influence leur capacité à créer des économies d'échelle dans la production et/ou sur la compétitivité des entreprises et industries locales[32]. En se développant, les villes intermédiaires génèrent aussi leurs propres économies d'échelle internes et leurs marchés locaux, ce qui, par la même occasion, diversifie leur économie. Cette transition a tendance à se produire lorsque la population urbaine dépasse les 60 000 à 100 000 habitants (selon le pays) et surtout quand une ville a des industries technologiques et d'innovation, un campus universitaire régional ou de solides dirigeants politiques et d'entreprises. Les villes

Il faut toutefois être prudent lorsque l'on compare les villes intermédiaires et les grandes villes

Graphique 2.2 **Classement des villes chinoises sur la base de la fonction logarithmique de la population et du PIB (2015)**

Source : MGI, Nations unies, 2014 ; ONU-DAES, 2015.



intermédiaires ayant une population de 250 000 habitants ou plus tendent à être plus performantes que les petites villes, particulièrement en termes de création d'emplois, de croissance économique, d'innovation et de richesses[33].

Des données rassemblées pour 421 villes américaines montrent que les grandes villes dépassent largement les moyennes et petites villes pour la création d'emplois, notamment dans les secteurs de l'industrie et de l'information[34]. Des études menées en Europe et en Australie[35], en Amérique latine[36] et Afrique du Sud[37] montrent des tendances similaires. Il apparaît également que les petites villes de moins de 100 000 habitants ont tendance à avoir plus de difficultés et sont plus vulnérables aux chocs économiques.

L'inégalité (et sa perception) pèse particulièrement sur les villes intermédiaires. Il est généralement supposé que l'augmentation de l'inégalité est une conséquence inévitable de la croissance économique et du développement urbain. Cependant, il y a peu d'éléments qui permettent d'établir des relations directes entre l'inégalité économique et la taille de la population d'une ville. Bien qu'une étude des villes d'Amérique latine – menée par ONU-Habitat et l'une des banques de développement de l'Amérique latine – montre une corrélation entre la population et le revenu[38], les villes intermédiaires présentent un plus grand écart de revenus et des résultats divergents dans la réduction des inégalités. On manque toutefois de données à l'échelle mondiale sur un ensemble plus large d'indicateurs — tels que l'innovation, la qualité de vie, l'alphabétisation, les ressources humaines et les infrastructures. En Europe et en Amérique du Nord, des données sur les villes intermédiaires montrent que l'écart se creuse plutôt entre les villes qui sont capables d'innover et celles qui restent à la traîne (souvent les plus petites). Les gouvernements centraux devraient davantage tenir compte des conséquences de ces disparités entre les villes qui jouent un rôle important dans les économies et les sociétés au niveau régional. Une gouvernance multiniveau efficace doit reconnaître la contribution des villes intermédiaires à la cohésion et à l'intégration territoriale, appuyant le développement de systèmes urbains polycentriques, plus équilibrés et intégrés. **Pour réaliser l'objectif 10 des ODD – réduire les inégalités –, la « bonne gouvernance » des villes intermédiaires reste un catalyseur essentiel du progrès, de la participation et de l'innovation pour répondre au défi de « ne laisser personne derrière ».**

En se développant, les villes intermédiaires génèrent aussi leurs propres économies d'échelle internes et leurs marchés locaux, ce qui, par la même occasion, diversifie leur économie

2.2 ÉVOLUTION DE LA GOUVERNANCE URBAINE ET FINANCEMENT DES VILLES INTERMÉDIAIRES

Les villes intermédiaires sont intégrées dans des cadres institutionnels et juridiques spécifiques correspondant à des contextes politiques et sociaux de chaque pays. Mais dans les différentes régions, les processus de décentralisation ont des éléments en commun. Les cadres juridiques conçus pour développer l'autorité locale ont rendu possible, dans des mesures différentes, le transfert de ressources et de responsabilités aux gouvernements des villes intermédiaires.

2.2.1 La mise en œuvre de la gouvernance locale : objectif et conception

La décentralisation, définie comme le transfert de responsabilités et de fonctions du gouvernement central à des instances gouvernementales intermédiaires (ex. régions ou départements) et locales, comprend presque toujours trois dimensions fondamentales : politique, fiscale et administrative. Son succès a été lié en premier lieu au résultat de l'équilibre des pouvoirs entre les différents niveaux de gouvernement et à la disponibilité des pouvoirs et des ressources pour assurer la mise en place de tels processus.

Dans la plupart des pays développés ayant un long passé de gouvernance décentralisée, les cadres juridiques et institutionnels qui déterminent les compétences et les ressources des collectivités locales sont, en général, établis et fonctionnent, malgré des difficultés expérimentées par certaines d'entre elles. À cet égard, elles se sont vues assigner des responsabilités explicites de dépenses (obligatoires et électives), ainsi que des pouvoirs fiscaux en termes de revenus, transferts et capacités d'emprunt, mais elles sont aussi davantage régies par un ensemble de règles qui incitent les gouvernements locaux à fonctionner de façon plus efficace, transparente et responsable.

Dans de nombreux pays en développement, les cadres juridiques et institutionnels nécessaires au bon fonctionnement des gouvernements locaux ne sont souvent pas encore en place. La législation qui définit la distribution des pouvoirs et des ressources, ainsi que la mise en œuvre du principe de subsidiarité, reste souvent ambigüe, fragmentée et incomplète. Par conséquent, les gouvernements locaux – et les villes intermédiaires en particulier – n'ont pas

l'incitation et le support institutionnel nécessaire pour développer leur potentiel et gérer leurs ressources financières.

En Europe, des réformes tant au niveau national que supranational ont contribué à promouvoir de nouvelles formes de gouvernance, y compris pour les villes intermédiaires. Depuis plusieurs décennies maintenant, le continent a connu une tendance continue, bien que parfois inégale selon les pays, de décentralisation démocratique vers les niveaux locaux et régionaux ; par exemple, avec la Charte européenne de l'autonomie locale[39]. Bien que le rôle des gouvernements locaux ait considérablement augmenté, la crise financière et économique de 2008 a affecté les réformes infranationales : réorganisation territoriale (ex. fusion de municipalités ou d'autres niveaux de gouvernements infranationaux dans certains pays), restrictions budgétaires généralisées réduisant les investissements urbains (les investissements publics infranationaux ont chuté de plus de 20 % entre 2009 et 2013) et, dans certains cas, la recentralisation des compétences[40]. Au niveau de l'UE, toutefois, plusieurs programmes pour l'amélioration des capacités administratives municipales ont ciblé notamment les villes intermédiaires[41].

L'Amérique latine, pour sa part, récolte maintenant les effets d'une vague de décentralisation initiée il y a trente ans, qui a contribué à la démocratisation de la société ainsi qu'à l'émergence des processus participatifs au niveau local, y compris dans les villes intermédiaires. Dans tous les pays de la région se tiennent aujourd'hui des élections locales multipartites (à la seule exception de Cuba). Les résultats de ce processus et de la participation citoyenne ont lentement, mais de manière constante, encouragé un transfert progressif de compétences et des ressources de l'État vers les gouvernements locaux, même si certains pays (Costa Rica, Panama, Uruguay) ont jusqu'à récemment montré plus de résistance à ces tendances.

En Asie-Pacifique, les réformes en faveur de la décentralisation dans certains pays d'Asie du Sud-Est ont apporté d'importantes transformations institutionnelles pour la prise de décision et la gestion locales, particulièrement dans des contextes auparavant fortement centralisés tels que les Philippines et l'Indonésie et, dans une moindre mesure, en Inde (Asie du Sud). Les pays de l'OCDE de la région (Australie, Japon, Corée du Sud et Nouvelle-Zélande) ont également mis l'accent sur le renforcement des gouvernements infranationaux dans le cadre de réformes administratives. La Chine et le Vietnam ont adopté des stratégies de décentralisation aux niveaux administratif et financier dans le cadre d'une stratégie de modernisation de l'économie. Dans d'autres pays comme le Pakistan, un mouvement cyclique s'est fait ressentir entre des périodes de centralisation et de décentralisation. À l'inverse, d'autres gouvernements d'Asie ont réussi à garder le contrôle sur les gouvernements locaux, principalement par la nomination des autorités locales (symboliquement ratifiée par les conseils locaux), des contrôles administratifs et des transferts limités de ressources. Cette situation est également dominante au Moyen-Orient et en Asie occidentale (MEWA, selon son acronyme en anglais). Dans cette région, à la seule exception de la Turquie, les gouvernements centraux ont conservé un contrôle politique et délèguent peu de compétences aux niveaux infranationaux[42].

En Afrique, une vague de décentralisation a balayé le continent au cours des années 1990 et des réformes constitutionnelles des années 2000[43]. Néanmoins, à quelques exceptions près (ex. Afrique du Sud), la mise en œuvre effective moyenne de ces politiques et plans a été incomplète, inconsistante et intermittente au mieux. Bien que les pays africains aient approuvé une charte sur la décentralisation en 2014, les traditions politiques et les conflits continuent à entraver son adoption à travers le continent africain.

Lorsque la décentralisation vers les gouvernements infranationaux a été effective, la gouvernance des villes intermédiaires s'est transformée. Mais, bien que la reconnaissance des gouvernements locaux ait fait des progrès, le partage des compétences et la distribution des ressources entre les différents niveaux de gouvernement n'est pas exempte d'incertitudes. Dans de nombreux cas, en particulier dans les pays avec des États forts et centralisés, le processus de partage des pouvoirs reste problématique, avec beaucoup de zones de conflit. Certains États s'opposent souvent aux décisions des gouvernements locaux, en faisant

Photo : Elias Afassi - N'Dali (Bénin).

valoir la nécessité de préserver les intérêts généraux du pays et en remettant en question la capacité des gouvernements locaux. Cette résistance est encore plus exacerbée pour les villes intermédiaires, à cause de la disproportion des ressources entre les différents niveaux de gouvernement et, parfois, de l'influence des groupes d'intérêt aux niveaux régional et national. Il existe, toutefois, des exemples de villes intermédiaires qui ont réussi à surmonter la résistance de l'État et d'autres acteurs économiques puissants[44].

Les villes intermédiaires ont besoin d'un environnement légal et institutionnel plus adapté et favorable. Les politiques nationales devraient se pencher sur les problèmes spécifiques des villes intermédiaires et promouvoir une décentralisation asymétrique et flexible pour adapter les responsabilités dévolues aux différents contextes des villes intermédiaires. Le partage des responsabilités entre les différents niveaux de gouvernement doit être clarifié et se fonder sur le principe de subsidiarité ; le nombre de règles qui peuvent nuire aux capacités plus restreintes des villes intermédiaires doit être réduit. Ces réformes pourraient fortement contribuer à la réalisation de l'objectif 16.6 des ODD (« développer des institutions efficaces, responsables et transparentes à tous les niveaux »). Les gouvernements nationaux devraient impliquer les villes intermédiaires dans les processus décisionnels liés à la décentralisation et à l'élaboration des politiques urbaines nationales. Cela requiert le développement de mécanismes de dialogue régulier et de collaboration entre villes intermédiaires, gouvernements nationaux et régionaux, afin de faciliter les complémentarités et de promouvoir une gouvernance plus intégrée des territoires.

Les villes intermédiaires ont besoin d'un environnement légal et institutionnel plus adapté et favorable

2.2.2 Systèmes politiques ouverts et gouvernance participative

La redevabilité est essentielle pour permettre aux citoyens d'évaluer la performance et les résultats des politiques mises en œuvre par les gouvernements locaux dans les villes intermédiaires. La transparence soutenue par des politiques qui favorisent la participation active et autonome de la société civile participe à la construction d'une gouvernance plus efficace, dynamique et équitable.

Au cours des dernières décennies, de nombreuses initiatives visant à améliorer la transparence des autorités locales dans les villes intermédiaires ont abouti à la diffusion de mécanismes de coopération et de participation citoyenne. Parmi les actions entreprises pour avancer vers une gouvernance participative, il convient de mentionner : les consultations et les assemblées publiques, le partenariat avec des groupes locaux organisés, l'institutionnalisation des échanges réguliers entre citoyens et fonctionnaires, une plus grande transparence dans la gestion budgétaire et dans la prise de décision, ou l'encouragement des initiatives populaires. Les consultations du maire, les référendums et les budgets participatifs ont été mis en œuvre dans plus de trois mille villes dans différents pays. Mais le chemin à parcourir pour réaliser des gouvernements locaux ouverts et transparents dans toutes les régions du monde est encore long[45].

En plus de contribuer au renforcement des gouvernements locaux, la démocratie locale et la participation citoyenne confortent les processus de développement et l'achèvement des ODD, notamment de l'ODD 16.7 « faire en sorte que le dynamisme, l'ouverture, la participation et la représentation à tous les niveaux [de gouvernement] caractérisent la prise de décisions ». **Les gouvernements locaux des villes intermédiaires devraient créer un environnement favorable à la participation de la société civile afin de les impliquer dans la création d'une vision partagée, de définir le contenu des politiques publiques et d'assurer leur suivi et leur évaluation ultérieure. Il est également essentiel de promouvoir la lutte contre la discrimination et pour l'égalité des sexes afin d'élargir les bases de la démocratie locale et d'assurer l'inclusion de tous dans les processus de prise de décision.** L'objectif 5 des ODD se réfère à l'égalité des sexes et en particulier l'objectif 5.5 exige de « garantir la participation entière et effective des femmes et leur accès en toute égalité aux fonctions de direction à tous les niveaux de décision, dans la vie politique, économique et publique ». À cette fin, les autorités locales des villes intermédiaires peuvent s'appuyer sur des observatoires de l'opinion publique pour assurer le suivi des politiques locales et leur impact.

2.2.3 Décentralisation des ressources

Il y a des différences importantes entre les villes intermédiaires à travers le monde quant aux ressources et modalités de financement. Comme l'illustre le tableau 2.3, qui analyse le revenu par habitant de 19 villes intermédiaires, leur budget *per capita* varie de 5 612 dollars américains à Aberdeen (Royaume-Uni), à 644 dollars à Monteria (Colombie), ou 0,31 dollar à Kenema (Sierra Leone). Les villes des pays de l'OCDE possèdent de loin le plus haut revenu par habitant ; les villes d'Afrique et d'Asie le plus bas, tandis que les villes intermédiaires d'Amérique latine se situent entre les deux[46].

Il existe également des différences significatives quant à la provenance des revenus des villes intermédiaires. La fiscalité locale et les dotations ou transferts de l'État sont les deux principales sources de revenus des budgets locaux. Les dotations peuvent couvrir des

Tableau 2.2 **Revenus des villes intermédiaires (total et *per capita*, échantillon)**

Source : Gundula Löffer, op. cit. (pour accéder au document avec le tableau source : http://www.gold.uclg.org/reports/other/gold-report-iv?qt-reports_gold_iv=2#qt-reports_gold_iv).

VILLE INTERMÉDIAIRE	Pays	Population	Revenu annuel (en dollars)	Revenu annuel *per capita* (en dollars)	Revenu propre (en dollars)	Revenu propre sur le budget local	Dotations de l'État (en dollars)	Dotations sur le total du budget local
Saskatoon [a]	Canada	248 700	276 933 309	1 114	232 022 453	83,8 %	44 910 855	16,2 %
Peterborough [b]	Canada	78 700	211 044 965	2 682	151 377 519	71,7 %	59 667 447	28,3 %
Fribourg [c]	Allemagne	230 542	838 805 311	3 638	577 518 508	68,9 %	261 397 776	31,2 %
Leipzig [d]	Allemagne	526 909	1 388 328 786	2 635	856 358 845	61,7 %	531 969 941	38,3 %
Bristol [e]	Royaume-Uni	442 500	2 171 129 880	4 907	1 025 332 711	47,2 %	1 145 797 168	52,8 %
Aberdeen [f]	Royaume-Uni	196 670	1 103 790 822	5 612	502 835 018	45,6 %	600 955 804	54,4 %
Polokwane [g]	Afrique du Sud	642 183	141 731 803	221	95 945 832	67,7 %	45 785 971	32,3 %
Matlosana [h]	Afrique du Sud	433 973	121 637 691	280	86 873 134	71,4 %	34 764 558	28,6 %
Bo [i]	Sierra Leone	149 957	53 542	0,36	20 514	38,3 %	33 028	61,7 %
Kenema [i]	Sierra Leone	128 402	40 370	0,31	15 408	38,2 %	24 961	61,8 %
Iwo [j]	Nigeria	224 550	3 237 533	14	71 703	2,2 %	3 165 830	97,8 %
Pekalongan [k]	Indonésie	275 241	27 667 913	101	1 634 133	5,9 %	26 033 780	94,1 %
Langsa [k]	Indonésie	140 267	27 667 913	169	1 630 770	6,9 %	22 084 564	93,1 %
General Santos City [l]	Philippines	538 086	23 715 334	58	12 529 209	40,2 %	18 644 884	59,8 %
Lucena City [m]	Philippines	538 086	13 326 453	54	5 299 701	39,8 %	8 026 752	60,2 %
Cúcuta [n]	Colombie	246 392	242 481 541	428	57 970 204	23,9 %	184 511 337	76,1 %
Montería [o]	Colombie	288 192	185 703 370	644	53 450 200	28,8 %	132 253 170	71,2 %
Feira de Santana	Brésil	556 642	221 875 911	399	61 715 088	27,8 %	160 160 823	72,2 %
Guarapuava	Brésil	167 328	88 482 758	529	23 700 989	26,8 %	64 781 769	73,2 %

dépenses de fonctionnement et d'investissement. Dans les pays plus développés, les villes dépendent moins des dotations pour leur fonctionnement courant. Dans les pays en développement, au contraire, les villes sont plus dépendantes de ces transferts. Il existe tout de même des exceptions à cette tendance (ex. Matlosana et Polokwane en Afrique du Sud). **La dépendance des dotations de l'État peut créer des problèmes en termes de planification et d'exécution du budget local lorsque les montants des transferts sont difficiles à prévoir, le déboursement est peu fiable, ou lorsque les transferts sont soumis à des conditionnalités importantes.**

Les taxes locales jouent le rôle le plus important dans la plupart des villes intermédiaires. Une source commune de revenu local est constituée des taxes sur les activités commerciales (ex. taxes sur l'octroi de licences commerciales, frais de marché, taxes sur les ventes)[47]. Alors que les taxes commerciales sont très répandues dans les pays en développement en raison de leur facilité de collecte (ex. en Chine, au Kenya, au Rwanda, en Côte d'Ivoire, au Brésil, au Venezuela ou aux Philippines, entre autres), leur importance a tendance à être limitée dans les pays de l'OCDE (ex. en France, en Belgique, en Allemagne, au Royaume-Uni, en Suisse et dans certains États des États-Unis). Les taxes sur la terre et l'immobilier sont largement dévolues aux gouvernements locaux aussi bien dans les pays développés que dans ceux en développement. Cependant, alors que dans la plupart des pays développés les taxes sur la propriété sont administrées de manière efficace dans tous les types d'agglomérations urbaines, dans les pays en développement ces taxes se limitent souvent aux métropoles. Par conséquent, de nombreuses

villes intermédiaires d'Afrique, d'Asie et d'Amérique latine n'exploitent pas pleinement leur potentiel de revenus, en grande partie en raison de la complexité de leur administration, mais aussi à cause de problèmes d'économie politique (avec des exceptions importantes, comme la Colombie, le Mexique, l'Argentine, le Chili, la Guinée, la Tunisie et certains États de l'Inde)[48].

D'autres sources de revenus sont les redevances locales et les taxes sur les services publics, même si leur contribution aux budgets locaux varie considérablement. Fribourg, Leipzig (Allemagne), Lucena City (Philippines) ou Cúcuta (Colombie) collectent seulement entre 0,2 % et 4,9 % de leur budget à travers ce type de redevances. À Peterborough (Canada) et à Matlosana et Polokwane (Afrique du Sud) ces chiffres sont respectivement de 31,8 %, 68,5 % et 64,2 %. Ces différences significatives peuvent être, au moins partiellement, expliquées par la gamme de services sur lesquels les villes peuvent directement facturer des redevances[49].

Dans les pays en développement, l'accès et la qualité des infrastructures locales et des services de base sont souvent plus problématiques dans les villes intermédiaires, avec des différences régionales importantes

Les revenus liés au développement urbain — qui résultent de la captation de la valeur ajoutée de la propriété pour investir dans des infrastructures publiques — sont une autre source importante de revenus pour les gouvernements locaux. Les villes intermédiaires pourraient bénéficier davantage de ces mécanismes. Par ailleurs, dans la plupart des grandes villes intermédiaires en Europe et en Amérique du Nord, les gouvernements locaux exploitent leurs actifs de manière efficace, alors que dans les pays en développement, la gestion des biens publics est souvent irrégulière, principalement en raison d'une gestion non mise à jour (inventaires, évaluation et amortissement).

Une autre façon pour les gouvernements locaux d'accéder à des capitaux supplémentaires est l'emprunt. Dans la plupart des pays développés, aussi bien les villes intermédiaires que les métropoles empruntent régulièrement des ressources financières. Des pays comme les États-Unis, le Canada, la Belgique, la Finlande, la Suède, la France et l'Espagne ont établi des « banques d'obligations » facilitant l'accès des collectivités locales aux marchés obligataires[50]. Contrairement à cela, les emprunts municipaux dans les pays en développement sont souvent l'apanage des métropoles. Au Brésil, par exemple, les trois métropoles de Sao Paulo, Rio de Janeiro et Salvador de Bahia sont responsables de 75 % des emprunts locaux[51]. En Afrique du Sud, seules 26 % des 283 municipalités ont effectué des emprunts en 2008, parmi lesquelles les métropoles et toutes les plus grandes villes du pays[52]. Hors certaines exceptions (Colombie, Philippines et Afrique du Sud), les villes intermédiaires sont souvent freinées par un manque de solvabilité, aggravé par des restrictions administratives et un manque de maturité des marchés financiers nationaux[53]. Sans une amélioration de la gestion du financement dans le secteur public et de leur solvabilité, de nombreuses villes intermédiaires resteront exclues de l'accès aux marchés financiers et des prêts de capitaux publics et privés.

En résumé, de nombreuses villes intermédiaires ont des ressources financières inexploitées considérables. Les gouvernements nationaux et régionaux devraient donc assurer un financement adéquat des villes intermédiaires pour libérer leur potentiel de catalyseurs du développement dans les territoires. Les gouvernements locaux ont besoin d'une autonomie et de pouvoirs appropriés pour générer des revenus locaux et avoir accès à différentes sources de financement (ainsi qu'expérimenter des modèles de financement innovants). Ceci contribuera à la réalisation de l'objectif 17.1 des ODD, « optimiser la mobilisation des ressources nationales pour améliorer la collecte des impôts et autres recettes ». Les transferts de fonds à partir des niveaux supérieurs de gouvernement (national ou régional) doivent veiller à ce que les villes intermédiaires soient adéquatement financées et puissent assumer leurs responsabilités. De leur côté, les villes intermédiaires doivent améliorer les mécanismes de transparence (suivi de performance, systèmes transparents de budgets et dépenses publiques) pour assurer une bonne gouvernance – et ainsi atteindre l'objectif 16.6 des ODD, « mettre en place des institutions efficaces, responsables et transparentes à tous les niveaux ». Des mesures doivent être prises pour améliorer la solvabilité des gouvernements locaux afin d'accroître leur capacité à emprunter sur le marché du financement. Dans les pays à faible et moyen revenu, les gouvernements centraux et régionaux doivent établir ou renforcer des mécanismes tels que les fonds de développement municipaux et les banques municipales pour plus d'efficacité dans la mobilisation de l'accès aux marchés de crédit ou de capital pour des investissements d'infrastructures à long terme, adaptés aux besoins des villes. Les institutions internationales et bailleurs de fonds devraient donner plus de priorité au ciblage des fonds de l'Aide publique au développement (APD) vers les gouvernements des villes intermédiaires dans les pays à faible et moyen revenu. Toutes ces propositions sont d'ailleurs compatibles avec les engagements adoptés par les gouvernements nationaux et les institutions internationales dans l'Agenda d'action d'Addis-Abeba sur le financement du développement durable (paragraphe 34).

2.2.4 Améliorer la gestion des services publics

Le processus de décentralisation politique et administrative a dévolu aux gouvernements locaux des responsabilités importantes dans divers domaines des politiques publiques. Les

villes intermédiaires sont généralement responsables de la fourniture d'un large éventail de services et infrastructures, qui peut fortement varier entre pays, mais qui généralement comprend, entre autres, routes, transports en commun, eau et assainissement, écoles, centres de santé et autres équipements publics. Tous ces services sont essentiels pour la qualité de vie des communautés locales et pour la réalisation de plusieurs ODD (et en particulier les objectifs 1, 3, 4, 6, 7, 11).

Dans les pays développés, la plupart des villes intermédiaires sont en mesure de fournir un accès universel à des services publics de haute qualité (voir, par exemple, le cas de Fredericton, au Canada, dans l'encadré 2.1), même s'il existe des différences régionales sensibles. Cependant, un nombre croissant de villes intermédiaires sont confrontées à des contraintes budgétaires ainsi que, en particulier en Amérique du Nord, au vieillissement des infrastructures, aux problèmes d'adaptation aux nouveaux défis structurels (ex. les conséquences du changement climatique) et aux inégalités d'accès[54].

Dans les pays en développement, l'accès et la qualité des infrastructures locales et des services de base sont souvent plus problématiques dans les villes intermédiaires, avec des différences régionales importantes. Sur la base d'un échantillon de villes, ONU-Habitat a calculé que le taux de connexion à l'eau potable varie entre 75 % et 88 % des foyers dans les villes d'Amérique latine et d'Eurasie – et entre 65 % et 71 % pour l'assainissement. Tandis qu'en Afrique et en Asie, ces pourcentages sont d'environ 50 % pour l'eau potable, 43 % en Asie et 28 % en Afrique pour l'assainissement. Dans toutes les régions, sauf en Eurasie, les connexions dans les villes intermédiaires sont généralement entre 10 et 20 points en dessous de la moyenne des régions métropolitaines. Pour l'électricité, les connexions varient entre 69 % de moyenne pour l'Afrique et 99 % en Eurasie ou 96 % en Amérique latine. Ici aussi, les connexions dans les villes intermédiaires sont entre 1 et 5 points en dessous du niveau moyen des régions métropolitaines[56].

Comme mentionné ci-dessus, les villes intermédiaires sont souvent fortement tributaires des subventions du gouvernement central et ne disposent pas des revenus suffisants pour assurer un accès universel aux services publics et soutenir l'expansion des services à de nouvelles zones urbanisées. Les études sur les dépenses publiques d'investissement montrent qu'il existe des différences significatives des niveaux d'investissements dans les infrastructures urbaines, niveaux fortement orientés en faveur des grandes villes et les villes capitales[57]. Dans certains cas, la dégradation des services de base est favorisée par la modalité des dotations, qui ont tendance à ne pas tenir compte des dépenses d'entretien des services, et qui concentrent plutôt leurs allocations vers de nouveaux investissements[58].

En conséquence, les infrastructures dans les villes intermédiaires ont tendance à être plus vieilles, plus pauvres et moins bien entretenues que dans les régions métropolitaines, sapant le potentiel de développement durable de ces villes et décourageant l'investissement[59]. Les principaux déficits sont souvent liés à l'eau et à l'assainissement, à l'électricité et à la mobilité urbaine et interurbaine. Les investissements dans le transport ferroviaire à grande vitesse ont sérieusement freiné la modernisation des chemins de fer régionaux et de proximité, notamment en Europe. La situation est encore plus critique pour l'intérieur des terres et les villes intermédiaires enclavées dans les pays en développement entravés par l'absence de connectivité. Ceci est particulièrement souligné dans la Déclaration d'Abuja pour Habitat III (la « Priorité de l'Afrique pour le Nouvel Agenda urbain », 24-26 février 2016), qui appelle à l'émergence de « villes et établissements humains bien connectés aux niveaux national et régional en tant que nœuds de croissance » et à « une meilleure connectivité entre les zones rurales et urbaines pour exploiter pleinement le potentiel des liens urbain-rural », ainsi qu'à « tirer profit des corridors urbains au niveau régional pour les projets d'infrastructure et autres initiatives...[60]».

ENCADRÉ 2.1 BONNE PRATIQUE EN MATIÈRE DE PLANIFICATION ET DE GESTION DES INFRASTRUCTURES À FREDERICTON, CANADA

Fredericton est la capitale de la province canadienne du Nouveau-Brunswick, située dans la partie centre-ouest de la province, le long de la rivière Saint-Jean. Il s'agit d'un des principaux centres urbains du Nouveau-Brunswick avec une population de 56 224 habitants (2011). Cette petite ville intermédiaire est la troisième plus grande ville de la province. Fredericton est la quintessence d'une ville intermédiaire nord-américaine ou européenne. Originellement basée sur l'industrie forestière, elle a subi d'importants changements structurels, et l'éducation est désormais son plus grand secteur d'emploi. Elle a accordé une attention particulière à la planification, à la gestion et à l'entretien des infrastructures, dont les équipements sont affectés par les conditions météorologiques extrêmes pendant l'hiver. À l'heure actuelle, l'infrastructure de Fredericton est évaluée à plus de 1,3 milliards de dollars canadiens. Cela se traduit par un investissement de plus de 43 000 dollars canadiens par propriété du fonds général d'infrastructures, et 30 000 dollars canadiens pour chaque propriété connectée du fonds d'équipements publics[55].

ENCADRÉ 2.2 LES MODÈLES DE COOPÉRATIONS INTERMUNICIPALES

Les formes de coopération entre gouvernements locaux peuvent se limiter à des « zones de coopérations » (comme les comarcas en Espagne), ou évoluer jusqu'à des associations très larges (comme les *mancomunidades de municipios* en Espagne, les *associações* au Portugal, les Communautés de communes en France, ou les *unioni di comuni* en Italie) en passant par la création de « syndicats », comme c'est le cas aux Pays-Bas. Certains de ces modèles impliquent une entité intermunicipale intégrée, avec des fonctions prédéterminées pour la fourniture des services et des ressources de gestion dédiées. D'autres pays ont des systèmes plus flexibles qui reposent sur un cadre législatif et institutionnel plus souple. Les autorités locales s'engagent la plupart du temps dans une prestation conjointe *ad hoc* de services, dont la complexité technique ou administrative peut varier largement. Elles sont généralement sous la juridiction du droit commun et suivent des procédures contractuelles. La Bulgarie, la République tchèque, ainsi que le Royaume-Uni sont généralement associés à ce type d'arrangements de coopération. Un troisième modèle consiste en la définition de districts précis et spécialisés correspondant à des services spécifiques ; ce modèle est courant aux États-Unis (par exemple, districts pour la gestion de l'école ou de l'eau).

La France est devenue un modèle par excellence de la coopération intermunicipale. Le cadre législatif a défini l'Établissement public de coopération intercommunale (EPCI) avec des pouvoirs et des domaines de collaboration préétablis par la loi ou délégués par les municipalités membres. Un élément qui caractérise l'intercommunalité française est qu'elle dispose du droit de percevoir des impôts. En ce qui concerne les modalités, le régime de l'EPCI n'a cessé de se développer au cours des dernières décennies. En 2015, les EPCI incluaient 12 000 structures, plus de 3 000 syndicats de communes et 13 métropoles[63].

En Espagne, jusqu'en 2016, il y avait 922 institutions de coopération intercommunale actives (*mancomunidades*), mais elles ne disposaient pas de pouvoirs de perception fiscale. La pratique de ces coopérations semble indiquer qu'elles impliquent une majorité de petites municipalités qui seraient incapables de prendre en charge la prestation de services de base en l'absence de *mancomunidad*. Les Philippines offrent un aperçu intéressant sur le second modèle général de coopération intercommunale. L'Alliance PPALMA rassemble les petites municipalités qui sont loin des grands centres urbains et généralement très dépendants des transferts fiscaux du gouvernement central. Ces municipalités ont élaboré un accord intermunicipal dans lequel six gouvernements locaux ont commencé à partager leur machinerie lourde (pour les travaux publics). Chaque municipalité membre, par exemple, a obtenu la possibilité d'entretenir des routes sans passer par des entrepreneurs des travaux publics. En dehors de l'Europe, d'autres exemples importants de coopération intercommunale se rencontrent en Amérique latine[64].

Face à l'augmentation de la dette publique, les partenariats public-privé (PPP) ont été largement promus comme un moyen d'améliorer l'efficacité dans la prestation de services et de surmonter les contraintes en capital. De nombreux pays, cependant — principalement, mais pas seulement, ceux en développement —, manquent encore de cadres juridiques adéquats. De plus, les villes intermédiaires ne sont pas si attrayantes pour les fournisseurs de services privés et elles manquent bien souvent du pouvoir de négociation pour approcher efficacement le secteur privé. Les PPP sont souvent difficiles à mettre en place dans un contexte de ressources limitées, et les villes intermédiaires ont longtemps eu besoin d'une approche très prudente face à cet instrument[61].

Un autre type de PPP commence à jouer un rôle important dans certains pays d'Asie, d'Afrique et d'Amérique latine et en particulier dans les villes intermédiaires. Comme mentionné dans le chapitre 1, les petites entreprises privées dans les secteurs formels et informels (par exemple les opérateurs individuels ou les coopératives), ainsi que des partenariats avec les communautés locales (Partenariat Personnes – les citoyens – Public) jouent un rôle important quand la qualité et l'étendue de l'offre par les fournisseurs de services officiels fait défaut[62].

Une modalité intéressante pour surmonter les capacités limitées des *i-cities* dans la prestation de services, et dans l'ensemble pour les plus petites villes, est la coopération intercommunale. Le concept de coopération intercommunale couvre toute la gamme des relations institutionnelles entre deux ou plusieurs municipalités qui acceptent de partager des fonctions et caractéristiques opérationnelles communes. Le degré d'institutionnalisation de cette coopération peut varier de manière significative et a un impact sur la portée et l'efficacité de ces régimes (voir encadré 2.2).

Pour contribuer à améliorer l'accès aux services de base, le renforcement de la gestion des services publics est essentiel. **Ces services sont souvent effectués dans les villes intermédiaires par les directions (ou départements) des gouvernements locaux ou par les fournisseurs publics ; l'efficacité doit être améliorée en investissant dans les ressources humaines et techniques, et en mettant en œuvre des systèmes modernes de gestion et de renforcement de la coopération intermunicipale.** Des partenariats plus forts entre les gouvernements locaux (qui ont la responsabilité de fournir des services publics) et les principales parties prenantes (comme les administrations centrales, les opérateurs de services, les syndicats et la société civile) peuvent être mieux exploités. Par conséquent, les autorités locales ont besoin de cadres juridiques clairs et d'un soutien pour négocier les PPP,

en particulier dans les villes intermédiaires et petites ; bien souvent, elles n'ont ni le pouvoir ni les capacités dont jouissent les grandes métropoles.

2.3 UNE PLANIFICATION URBAINE INCLUSIVE POUR UN DÉVELOPPEMENT DURABLE

Tout au long du XXe siècle, la planification urbaine et l'aménagement du territoire ont eu une incidence déterminante sur la politique locale. La planification permet aux villes de concilier leur croissance avec la préservation et la valorisation de leurs ressources économiques, sociales et environnementales. Quand le processus de planification s'appuie sur des cadres juridiques solides, a été mis en œuvre par des autorités locales responsables et des citoyens informés, il contribue à soutenir la qualité de vie, à préserver la proximité à travers la compacité, à promouvoir l'inclusion sociale et la mixité sociale dans les quartiers, à protéger l'espace public, à gérer la mobilité et les infrastructures urbaines de manière durable, et à tirer parti de leur patrimoine historique et de l'environnement naturel.

Les ODD consacrent une grande attention à la « planification participative et intégrée » pour construire des villes inclusives et durables (ODD 11.3). Dans ce but, les décideurs politiques doivent tenir compte de l'écart croissant entre les pays avancés et ceux en développement. Dans les villes européennes et de l'Amérique du Nord, la planification urbaine est une composante traditionnelle de la gestion publique locale et a été l'un des leviers qui a permis à de nombreuses villes intermédiaires de se positionner comme une alternative aux modes de vie métropolitains, grâce à leur qualité de vie, à une offre alléchante de terrains pour des activités économiques et à usage résidentiel, et à leur connectivité. À l'inverse, dans les pays en développement, la planification a été faiblement suivie ou mise en œuvre dans une majorité de villes intermédiaires – sauf quelques exceptions importantes en Amérique latine, Afrique du Nord et australe et dans certains pays d'Asie. Quartiers informels et périurbanisation, inégalités et concentration des poches de pauvreté, dégradation de l'environnement sont quelques-uns des défis majeurs auxquels se confrontent beaucoup de ces villes à la suite des processus accélérés d'urbanisation. Selon ONU-Habitat, la plupart des pays en développement ont laissé la planification urbaine et la gestion du sol des villes de moins de 500 000 habitants entre les mains de l'État ou des gouvernements régionaux, avec de faibles résultats[65].

Face à ces défis, les villes intermédiaires ont l'obligation et le droit de disposer des moyens pour planifier leur développement urbain afin de mieux répondre aux besoins et aux attentes de leurs citoyens, elles doivent favoriser l'intercommunalité, la coopération et des processus de prises décisions partagés. Pour ce faire, les gouvernements locaux ont besoin d'un cadre de gouvernance multiniveau effective, ils doivent valoriser la proximité et la « taille humaine » de leurs villes, anticiper et corriger les externalités négatives qui résultent des processus de périurbanisation non contrôlés et s'appuyer sur les nouvelles technologies, afin de rendre leurs villes plus résilientes, durables et intelligentes. Ces différentes dimensions sont abordées plus en détail dans cette section.

2.3.1 Renforcer la gouvernance urbaine et la méthodologie de planification

La bonne gouvernance est le pilier sur lequel doit se déployer la planification urbaine dans les villes intermédiaires pour relever les défis posés par l'urbanisation. La faiblesse des cadres légaux, le manque de ressources techniques et financières dans l'administration publique et l'exclusion de la citoyenneté du processus de prise de décision nuisent à l'efficacité de la planification.

La bonne gouvernance est le pilier sur lequel doit se déployer la planification urbaine dans les villes intermédiaires pour relever les défis posés par l'urbanisation

Des politiques urbaines nationales (PUN) et leurs cadres réglementaires doivent fournir la sécurité juridique nécessaire aux processus de planification. Cependant, dans de nombreux pays, ces cadres sont obsolètes et ne sont pas adaptés aux besoins spécifiques des villes intermédiaires, confrontées à des transformations rapides. Pour promouvoir une planification urbaine efficace, il est nécessaire, en même temps, de disposer de fonctionnaires et de professionnels formés et engagés à soutenir les gouvernements locaux[66].

L'inadéquation des instruments de planification urbaine à différents contextes contribue également à expliquer son impact limité. Par exemple, les plans directeurs ou *master plans*[67] sont toujours le principal instrument de planification spatiale et de gestion du sol pour de nombreuses villes européennes. Ce sont par définition des instruments juridiques rigides conçus pour couvrir de longues périodes de temps, extrêmement coûteux et souvent peu flexibles pour s'adapter aux changements rapides dans les villes contemporaines. Même dans un contexte de faible pression démographique, comme dans de nombreuses villes européennes, les projections sur lesquelles de nombreux plans ont été fondés ont besoin de révisions régulières.

Dans de nombreuses villes intermédiaires des pays en développement, le manque de ressources et

de capacités techniques a conditionné l'utilisation de ces outils et affaibli la planification[68]. Cependant, d'autres approches, comme la planification stratégique, et d'autres alternatives plus flexibles, ont vu le jour dans les villes de nombreux pays développés et en développement au cours des dernières décennies. Des instruments comme la « stratégie de développement urbain » (CDS, *City Development Strategy*)[69] proposent d'intégrer les dimensions spatiales, sociales, économiques et environnementales, ce qui nécessite une coordination renforcée entre les citoyens et les institutions par le biais de canaux participatifs. Beaucoup de villes africaines, asiatiques et latino-américaines (voir encadré 2.3) ont utilisé la planification stratégique comme une « feuille de route » pour privilégier les investissements publics dans les politiques à court et à moyen terme, telles que la promotion de l'économie locale, les projets de rénovation des centres historiques pour favoriser la promotion touristique, l'attraction des investissements pour de nouvelles zones économiques, la récupération de l'espace public, ou la réduction de la vulnérabilité environnementale. Dans les pays développés, certaines villes intermédiaires comme Bilbao (Espagne) ont orienté leur plan stratégique autour de la transformation des anciennes zones industrielles en espaces culturels emblématiques, grâce à l'inclusion d'acteurs clés, comme la Fondation Guggenheim. D'autres exemples peuvent être trouvés dans des *i-cities* européennes comme Valence (Espagne), Cottbus (Allemagne), Delft (Pays-Bas) ou Gdansk (Pologne). La planification stratégique est devenue populaire dans les villes d'Amérique latine à partir des années 1990 par le biais de réseaux de villes telles que le Centre latino-américain pour le développement urbain stratégique (CIDEU)[70]. La ville de Trujillo (Pérou) a été pionnière dans l'adoption de la planification stratégique. Plus récemment, Nampula (Mozambique) a structuré ses CDS autour de la volonté de renforcer les capacités institutionnelles et la participation des citoyens, en particulier dans les quartiers marginaux. Les petites villes intermédiaires des Philippines comme Montepuez et Calbayog ont modelé leurs CDS pour favoriser leurs principales activités économiques agro-industrielles et la mobilisation de ressources pour les infrastructures et le logement[71].

De nombreux pays ont également intégré dans leurs législations urbaines respectives l'obligation d'associer les citoyens aux différents stades du processus de planification urbaine et territoriale. Des villes comme Bristol (Royaume-Uni), avec son *Campaign Creator*, ont effectivement renforcé leur démocratie participative en offrant à leurs citoyens plus que des processus consultatifs ponctuels. La participation citoyenne doit aller au-delà de la phase de rédaction des plans. Un nombre considérable de villes ont créé des mécanismes pour institutionnaliser la participation active des citoyens dans le suivi et l'évaluation des plans. Beaucoup de villes brésiliennes, comme Maringa ou Canoas, ont associé les citoyens à leurs plans *directeurs participatifs*[73], ce qui a incité à l'amélioration des systèmes de recouvrement des impôts et les budgets participatifs. Les villes intermédiaires africaines comme Kisumu (Kenya), Manhiça et Xai-Xai (Mozambique), Gweru (Zimbabwe) ou Entebbe (Ouganda) sont aussi des cas pertinents d'expériences participatives. Au Bénin, 24 villes intermédiaires et petites ont élaboré des plans d'intervention environnementale qui concernent environ 1 300 projets sélectionnés, dont 217 ont été entièrement mis en œuvre par leurs citoyens entre 1997 et 2011[74].

Pour réaliser l'objectif 11 des ODD, et plus spécifiquement les cibles 11.3 et 11.b (« nombre de villes et d'établissements humains qui adoptent et mettent en œuvre des politiques et des plans d'actions intégrés… »), **les villes intermédiaires doivent être largement mobilisées.** Dans les pays en développement,

ENCADRÉ 2.3 LES VILLES INTERMÉDIAIRES DANS L'AGENDA DE LA BANQUE INTERAMÉRICAINE DE DÉVELOPPEMENT

L'initiative pour les villes émergentes et durables (*Emerging and Sustainalbe Cities Initiatives, ESCI*) est un programme d'assistance technique qui fournit un soutien direct aux gouvernements locaux et nationaux d'Amérique latine et des Caraïbes pour formuler et réaliser leurs plans de développement urbain durable, avec une attention particulière portée aux villes intermédiaires. L'ESCI adopte une approche interdisciplinaire qui identifie, organise et privilégie les interventions urbaines pour faire face aux principaux obstacles qui entravent la croissance durable d'une ville. Cette approche intersectorielle repose sur trois principaux piliers : 1) protéger l'environnement et la lutte contre le changement climatique ; 2) le développement urbain durable ; 3) le financement et la gouvernance.

Fondée en 2011 avec cinq villes participantes — dont trois villes intermédiaires : Port of Spain (Trinité-et-Tobago), Trujillo (Pérou) et Santa Ana (El Salvador) —, en 2015 l'initiative comprend 57 villes, pour une population totale d'environ 52 millions de personnes. Cette initiative a déjà permis de prendre en charge l'édition de plans d'action pour les villes intermédiaires suivantes : Cumaná (Venezuela), Valledupar, Pasto, Monteria, Bucaramanga, Pereira et Manizales (Colombie), Santiago de los Caballeros (République dominicaine), Salta et Parana (Argentine), Montego Bay (Jamaïque), Florianopolis (Brésil), Valdivia (Chili), Cuenca (Équateur) et Cochabamba (Bolivie)[72].

les villes intermédiaires ont besoin de ressources humaines, de technologies et autres instruments pour promouvoir la planification urbaine intégrée, appliquer des approches souples et simplifiées, renforcer la participation des communautés et la collaboration avec d'autres niveaux de gouvernement ou d'autres acteurs au sein des villes. Les États devraient rénover les cadres législatifs et remodeler les mécanismes politiques en fonction des besoins de leurs villes. Les villes intermédiaires plus expérimentées peuvent servir de référence à de nombreuses autres villes, transmettre leur savoir-faire à travers la coopération décentralisée pour renforcer leurs capacités et former leur personnel. Cela est particulièrement important pour les villes en croissance rapide comme en Afrique subsaharienne et en Asie.

Dans le contexte des villes intermédiaires, la notion de « Droit à la ville » (*cf.* chapitre 1) doit être repensée comme un « droit au plan » afin de favoriser l'inclusion et la participation dans la conception des plans urbains (voir aussi ODD 11.3.). Les processus participatifs, aussi bien la planification que les budgets, ne peuvent aboutir que si la population dispose d'espaces participatifs et de l'information nécessaire pour assurer le suivi et évaluer leur mise en œuvre. À la différence des aires métropolitaines, la proximité dans les villes intermédiaires peut être un avantage, en particulier pour réduire la complexité et faciliter la coordination entre les partenaires sociaux, y compris les groupes et les communautés les plus vulnérables, pour la définition de politiques urbaines plus équitables.

ENCADRÉ 2.4 PLANIFICATION DYNAMIQUE, STRATÉGIQUE, PARTICIPATIVE ET « LOW-COST » : LE PLAN DE BASE POUR LES VILLES INTERMÉDIAIRES

Depuis 2003, la Chaire UNESCO sur les Villes intermédiaires et l'urbanisation mondiale (Université de Lérida, Espagne) et le réseau UIA-CIMES de l'Union internationale des architectes, ont appliqué la méthode du plan de base dans plus de 150 municipalités et gouvernements régionaux, provinciaux et nationaux en Europe, en Afrique, en Asie et en Amérique latine. Les programmes ont été mis en œuvre en coopération directe avec les gouvernements nationaux (avec le MIDUVI de l'Équateur en 2013, par exemple, ou le VIVAH du Costa Rica en 2015) ou les gouvernements régionaux (la province de Santa Fe, en Argentine), ainsi qu'avec la participation d'ONU-Habitat.

Par rapport aux approches conventionnelles, le plan de base est une méthodologie de planification urbaine et stratégique flexible, fonctionnelle, simple et économique. Le plan de base sert comme première approche aux politiques urbaines pour le gouvernement et les citoyens : il jette les bases d'un dialogue et d'une coopération sur l'urbanisme et les politiques urbaines. L'objectif principal de ce type de plan est de prioriser les actions politiques urbaines qui sont en mesure de surmonter les obstacles, d'accroître le leadership et la capacité à relever le défi de créer — dans l'administration locale et dans la communauté locale — une politique urbaine efficace, efficiente et responsable. Des exemples de plans de base ont été développés dans douze villes africaines : Oran et Constantine (Algérie), Tanger (Maroc), Lubango (Angola), Sikasso (Mali), Lichinga, Manhiça et Caia (Mozambique), Wukro (Éthiopie) et Oussouye (Sénégal)[75].

2.3.2 Des villes à l'échelle humaine : planifier la compacité et l'espace public

La pression des processus de transition urbaine et démographique, ainsi que les difficultés des gouvernements locaux à élaborer et à appliquer leurs plans urbains, ont contribué à l'émergence de modèles insoutenables de l'étalement urbain et de consommation des terres dans beaucoup de villes moyennes, en particulier celles situées près des zones métropolitaines. L'impact de ce phénomène a eu un effet en cascade en grignotant les moyens de subsistance et les ressources naturelles des populations rurales vivant dans les zones les plus proches de la ville.

La compacité est essentielle pour que les villes puissent préserver leur « échelle humaine », réduire les coûts associés à l'aménagement, à l'entretien des services publics et à la mobilité urbaine[76]. Il est fortement recommandé de promouvoir des politiques de planification qui limitent l'étalement associé à une faible densité. Les nouvelles extensions urbaines devraient prévoir des densités similaires aux zones plus centrales. La compacité est également essentielle pour appuyer les stratégies d'intégration et de cohésion sociale : promouvoir la proximité des résidences, des activités économiques, des établissements d'éducation et de loisirs, avec des espaces publics de qualité et conçus pour faciliter la mobilité durable (Voir la Charte de Leipzig sur les villes européennes durables).

La compacité a été un outil de planification et de gestion urbaine utilisé par de nombreuses villes européennes. Les politiques de compacité ont mis l'accent sur une augmentation de la densité dans des zones urbaines spécifiques et concentré une grande partie des nouveaux espaces publics sous forme de « ceinture verte » pour contenir les débordements. Cette tendance va à l'encontre des processus de périurbanisation observés aux États-Unis, avec des banlieues qui sont caractérisées par une forte dispersion et des périphéries spécialisées, de faible densité, séparées souvent par des lignes ethniques,

fortement dépendantes des voitures privées. Dans les pays en développement, le processus de périurbanisation a surtout concentré des populations à bas revenus ou plus vulnérables. Par exemple, une ville intermédiaire intérieure comme Cuenca (Équateur) a augmenté sa population et son empreinte urbaine à des taux similaires jusqu'en 2005, conservant ainsi sa compacité, tandis que dans la période 2005-2010, l'empreinte de ses nouvelles extensions périurbaines a augmenté de deux fois le taux de croissance de sa population[77]. Dans le même temps, surtout dans les grandes villes intermédiaires, une tendance différente a émergé, celle des *gated communities* (quartiers fermés), quartiers généralement associés à la classe moyenne émergente, comme dans les cas de Valdivia (Chili) ou San Pedro Sula (Honduras), souvent pour des raisons de sécurité.

L'espace public est également essentiel pour des villes durables, et en particulier pour les villes intermédiaires qui investissent dans sa compacité. L'espace public est l'instrument qui permet aux citoyens de préserver l'échelle humaine de la ville, de donner la priorité aux distances courtes et à la réduction progressive du transport motorisé pour limiter la pollution. Dans de nombreuses villes intermédiaires d'Amérique latine comme Cuzco (Pérou) ou Antigua (Guatemala), les *Plazas de Armas*, les places centrales de la vieille ville, sont le cœur et l'âme de la ville, un point de rencontre aussi bien pour les touristes que les résidents, où se concentrent la plupart des opportunités de loisirs, des hôtels et restaurants. Une tendance similaire s'observe dans les villes moyen-orientales et nord-africaines, comme Tétouan et Essaouira (Maroc) ou Esna (Égypte), dans lesquelles le souk est généralement le centre commercial de la ville. Les marchés alimentaires ont historiquement été le premier lieu d'échanges de biens et services entre les zones urbaines et rurales. Les marchés et vendeurs ambulants informels[78] contribuent aussi à la vivacité de certains centres de quartier et d'espaces publics dans les villes d'Afrique subsaharienne — comme Matola, Inhambane ou Nampula au Mozambique[79]– et du Sud-Est asiatique. Dans les villes intermédiaires indiennes plus petites, les espaces publics ont tendance à reproduire les traits caractéristiques de l'identité rurale des villages, avec des rues piétonnes étroites qui mènent directement aux grandes exploitations agricoles rurales des environs[80].

Les villes intermédiaires, plus que d'autres zones urbaines, sont confrontées au défi de préserver leur compacité pour conforter leur taille humaine

Les villes intermédiaires, plus que d'autres zones urbaines, sont confrontées au défi de préserver leur compacité pour conforter leur taille humaine. **Elles doivent donc favoriser une densité accrue, promouvoir de nouveaux modèles de logement et chercher un meilleur équilibre entre les réseaux de transport et les espaces publics**. Cette évolution doit aller de pair avec des politiques publiques visant à faciliter l'accès à un logement décent pour les populations les plus vulnérables. Les villes intermédiaires doivent élaborer des politiques et des projets urbains qui protègent et améliorent la qualité de l'espace public, ainsi que leur patrimoine tangible et intangible pour préserver la qualité de vie et renforcer leur attractivité. Ces deux dimensions sont au centre de l'ODD 11 et, plus particulièrement des objectifs 11.4 (« protection et préservation du patrimoine culturel et naturel mondial ») et 11.7 (« assurer l'accès de tous à des espaces verts et des espaces publics sûrs »).

2.3.3 Accès au foncier, au logement et à l'urbanisation informelle

Comme pour les aires métropolitaines, de nombreuses villes moyennes des pays de revenu faible à intermédiaire n'arrivent pas à répondre à la demande de terres et de logements décents. Les villes intermédiaires, indépendamment de leur taille, ont également connu une croissance des quartiers précaires, bien que la visibilité de ces quartiers soit souvent moins médiatique que les « bidonvilles » des grandes agglomérations métropolitaines, caractérisées par leurs fortes densités et de difficiles conditions de vie. Comme mentionné ci-dessus, l'administration locale de beaucoup de ces villes intermédiaires continue d'être sévèrement limitée par leurs moyens et capacités en dépit de la croissance de leur population et de l'expansion de la ville.

Dans les pays développés, la proportion de quartiers non desservis par des services publics est faible. Néanmoins, le problème du prix du logement est un problème majeur, en particulier pour accéder à un logement décent. La crise financière mondiale de 2008, aggravée par la réduction des stocks de logements sociaux disponibles au cours des dernières décennies (notamment dans les pays du sud de l'Europe), et d'un déficit considérable de l'offre de logements dans plusieurs pays, a eu de graves répercussions sur le logement. Et ce plus particulièrement pour les groupes de population aux revenus intermédiaires et faibles (ex. les plus jeunes et les chômeurs), entraînant une exacerbation des inégalités sociales et de la ségrégation dans l'espace urbain[81].

Pour répondre à son processus d'urbanisation accélérée, la Chine, qui représente un cas particulier, a mis en place des politiques publiques de logement destinées à une population de plusieurs centaines de millions de personnes[82]. Ces politiques ont parfois été mises en œuvre indépendamment de leurs coûts sociaux et environnementaux élevés et, dans des cas extrêmes, leur inefficacité a abouti à la création de « villes fantômes[83]».

Dans de nombreux autres pays à revenu faible et intermédiaire, l'accès à la terre est,

pour les populations pauvres, la première étape pour accéder à un lieu où habiter. La manière d'y accéder dépend fortement des différents contextes et du régime foncier. Par exemple, Paôy Pêt, au Cambodge, a profité de sa proximité avec la frontière thaïlandaise pour croître de quelque 50 000 habitants en un peu plus de six ans, avec des modes d'occupation des terres similaires au milieu rural. Kupang City, en Indonésie, offre un exemple d'un modèle de croissance différent : la ville est passée de quelque 230 000 habitants en 2005 à 430 000 dix ans plus tard, avec des quartiers très compacts et denses, ressemblant à ceux des grandes villes. En Inde, le processus d'urbanisation informelle s'est répandu uniformément dans toute la géographie urbaine, avec une plus forte incidence dans les grandes mégalopoles et les régions métropolitaines, tandis que certaines villes intermédiaires montrent encore, dans de nombreux cas, des dynamiques de croissance plus traditionnelles, proche des régions rurales.

Ces modèles diffèrent fortement du contexte urbain de l'Afrique subsaharienne où l'explosion de l'urbanisation informelle, d'abord concentrée dans les zones périurbaines, a réduit les – déjà faibles – marges de manœuvre des gouvernements locaux pour faire face aux déficits des services et équipements environnementaux, sociaux et économiques. Une grande ville intermédiaire comme Blantyre (Malawi) a connu une croissance périurbaine qui a étendu à plus de dix kilomètres la distance de la périphérie vers le centre-ville, avec des densités extrêmement faibles, ce qui rend pratiquement impossible toute tentative pour le gouvernement local d'assurer une prestation digne de services publics. Les villes intermédiaires comme Sodo, Arba Minch et Hosaina (Éthiopie), dont la population a doublé en une décennie, ont néanmoins réussi à guider l'urbanisation informelle aux limites de la ville, par des schémas de zonage orthogonal similaire au reste de la ville — ce qui facilite la planification et la mise en œuvre des services publics. Les villes intermédiaires d'Amérique latine et des Caraïbes montrent également des taux d'urbanisation informelle importants, mais incomparables à ceux des grandes régions métropolitaines de la région. L'absence de mécanismes publics pour faire face aux problèmes d'accès au logement décent a traditionnellement été traitée par l'autogestion communautaire (depuis l'accès au foncier par répartition des terres jusqu'à l'autoconstruction de maisons). Dans beaucoup de villes intermédiaires d'Amérique latine, où l'urbanisation informelle est peut-être devenue la forme la plus typique d'expansion urbaine, les institutions ont progressivement augmenté les investissements dans ces quartiers, leur permettant de se doter de services urbains. En Antofagasta, au Chili, la plupart des 40 *campamentos* cartographiés par TECHO[84] hébergent plus de 2 000 ménages. Installés à la limite Est de la ville, sans services urbains ni routes pavées, leur aménagement est toutefois similaire à celle des zones urbaines plus consolidées.

Les établissements humains informels et les logements inadéquats sont en augmentation dans les villes intermédiaires de beaucoup de régions. Cependant, les besoins de logement les plus élémentaires peuvent être traités plus efficacement dans les villes intermédiaires et à des prix plus accessibles que dans les aires métropolitaines en renforçant l'accès au foncier et la sécurité foncière, grâce à la réhabilitation des quartiers et l'appui à l'autoconstruction. **Les villes intermédiaires devraient exiger de leurs États – ou des gouvernements régionaux – des ressources nécessaires pour intégrer progressivement les établissements humains informels dans le tissu urbain, afin d'améliorer la compacité et d'éviter la ségrégation sociale**. Ces actions des villes intermédiaires peuvent contribuer largement à réaliser les ODD, et plus spécifiquement les objectifs 1.4 et 11.1 des ODD.

2.3.4 Durabilité environnementale et résilience urbaine

La durabilité environnementale et la résilience urbaine doivent être intégrées dans les processus de planification des villes intermédiaires. Comme mentionné ci-dessus, le nombre d'habitants des villes intermédiaires se rapproche de plus en plus du nombre de personnes vivant dans des métropoles. Leur impact sur l'environnement, par conséquent, ne doit pas être négligé si nous voulons atteindre à temps les objectifs définis dans les ODD et dans l'Accord de Paris sur le changement climatique. La planification urbaine, soutenue par des politiques durables, peut réduire l'empreinte environnementale des villes intermédiaires. Les actions politiques doivent inclure l'amélioration de la gestion des ordures et du recyclage (objectifs 11.6 et 12.5 des ODD), la réduction des gaz à effet de serre, et une consommation d'énergie efficiente à travers plus de compacité et des distances de transport réduites, la préservation des espaces verts et une meilleure utilisation des ressources naturelles.

Certaines villes intermédiaires sont devenues, en l'espace de quelques années, des références globales en termes de durabilité urbaine. La ville de Bristol (Royaume-Uni) en est un exemple, grâce à ses politiques en matière de promotion des transports publics, de création d'espaces verts, de conservation de la biodiversité, et d'efficience énergétique. Ceci a été réalisé avec une participation accrue de la société civile et avec des investissements dans « l'économie verte ». Fribourg (Allemagne), une ville pionnière de la durabilité urbaine depuis les années 1970, est aujourd'hui une « ville verte » qui a propulsé son développement

Les besoins de logement les plus élémentaires peuvent être traités plus efficacement dans les villes intermédiaires et à des prix plus accessibles que dans les aires métropolitaines

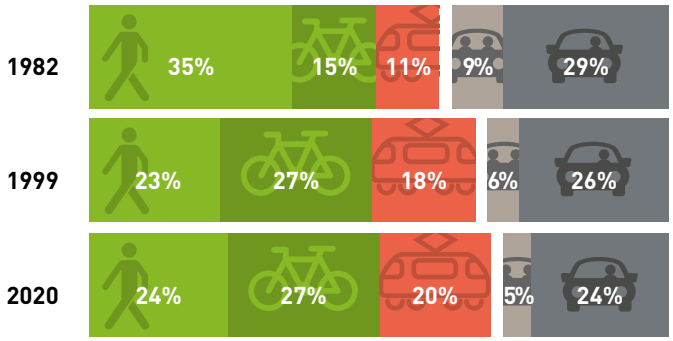
ENCADRÉ 2.5 FRIBOURG : TRANSITION EN MATIÈRE DE MOBILITÉ ET D'ÉNERGIE

Source : http://www.freiburg.de/pb/,Len/646587.html.

À Fribourg, diverses initiatives sont conduites pour réduire la production de gaz à effet de serre et faire face au changement climatique. L'ambition est de réduire les émissions de 40 % d'ici à 2030 par la transition vers les énergies renouvelables, l'imposition de normes strictes en termes de consommation d'énergie pour les bâtiments mais également par la promotion d'un système de transports publics efficients allié à la promotion de l'usage du vélo pour atteindre les objectifs présentés dans le graphique ci-dessous.

Entre 1982 et 1999, la proportion de l'utilisation du vélo parmi tous les types de transport est passée de 15 % à 27 %, celle des piétons est passée de 35 à 23 %, les véhicules individuels sont tombés de 38 % à 32 %, et l'utilisation des transports publics est passée de 11 à 18 %. La ville a désormais plus de 400 km de pistes cyclables de différentes sortes ainsi qu'environ 9 000 places de parking et des « bike and ride » aux stations de transport en commun pour favoriser le transport combiné. En 2011, le conseil municipal a présenté une règlementation administrative obligeant les constructeurs à prévoir des parkings pour vélos lors de la construction de nouveaux bâtiments. Avec 423 voitures pour 1 000 personnes, Fribourg possède la plus faible densité automobile des villes d'Allemagne.

La ville a également atteint des niveaux élevés de recyclage des déchets – chaque bâtiment individuel ou bloc d'appartements possède des bacs séparés pour le papier, la nourriture, les déchets de jardin (la « bio-bin ») et les non-recyclables (« rest-waste »). La ville a réduit sa production de déchets de 140 000 tonnes en 1988 à 50 000 tonnes en 2000, et a attiré de nombreuses entreprises « vertes ». Ceci comprend plus de 100 entreprises travaillant dans l'industrie de l'énergie solaire. Fribourg a également attiré certains instituts de recherche. Dans l'ensemble, « l'économie environnementale » de Fribourg emploie près d'une dizaine de milliers de personnes réparties dans 1 500 entreprises générant ensemble 500 millions d'euros par an[85].



urbain et économique au travers de politiques environnementales, de la promotion de l'énergie solaire, de la durabilité et des actions contre le changement climatique (voir encadré 2.5).

La ville de Bucaramanga (Colombie) est connue comme « ville des parcs » et a depuis 2012 entrepris un processus de rénovation d'environ 80 % des espaces publics à travers la reforestation, la rénovation des monuments, et la création de zones de Wi-Fi gratuites, contribuant à la création de plus de 120 emplois pour les membres des communautés les plus vulnérables (CIDEU). Depuis 2008, Chiang Rai, une petite ville intermédiaire de Thaïlande, a développé plusieurs initiatives pour restaurer sa biodiversité, endommagée par l'urbanisation rapide, à travers une intégration harmonieuse des industries locales dans l'environnement. La ville est rapidement devenue une référence pour d'autres villes de la région partageant les mêmes problèmes.

Les villes intermédiaires peuvent plus facilement effectuer la transition vers la planification, le développement et la construction de villes plus résilientes, en suivant les engagements adoptés dans le cadre de Sendai pour la réduction des risques de catastrophes, et en contribuant aux objectifs 1.5, 11.3 et 11.b des ODD. La résilience urbaine des villes mesure la capacité de leur population et de leur habitat à absorber des chocs environnementaux, économiques ou sociaux et à y remédier au plus vite avec des coûts limités (humains et financiers), tout en les transformant en opportunités pour la croissance.

Un exemple est la ville de Christchurch (Nouvelle-Zélande), une ville intermédiaire aux revenus élevés qui a réussi à sortir renforcée du tremblement de terre de 2011 en améliorant la coordination des alertes et les systèmes de protection sismique, devenant une référence dans la gestion de tels risques[86]. À l'opposé, de nombreuses villes des pays en développement de l'océan Indien, d'Asie centrale et des Caraïbes, telles que Léogâne (Haïti), sont constamment confrontées à l'état d'urgence humanitaire. Des villes comme Guy Nhon (Vietnam) ont développé des mécanismes d'intervention pour améliorer leur résilience énergétique face à des évènements critiques, en intégrant des études détaillées sur les dangers potentiels liés à l'eau dans leur planification[87]. D'autres études suggèrent que les villes intermédiaires d'Afrique subsaharienne sont plus vulnérables et moins préparées à gérer des catastrophes telles que des tempêtes ou des tremblements de terre, leur capacité de résilience se trouvant limitée et généralement plus lente du fait d'une gouvernance plus faible et de capacités financières limitées[88].

En outre, le concept de « ville intelligente » a évolué parallèlement à la « démocratisation » — dans la sphère publique et privée — des

technologies et des réseaux sociaux. Le concept génère néanmoins des controverses dans certains milieux universitaires et professionnels, à cause des risques inhérents au contrôle pouvant être exercés par des opérateurs technologiques transnationaux sur les grandes masses de données privées. Cependant, il est indéniable que la technologie peut apporter des solutions nouvelles à des problèmes anciens. Bien que dirigée par les régions métropolitaines des économies avancées, la « smartification » des villes est un processus qui s'est développé plus ou moins rapidement dans toute la géographie urbaine mondiale. Au niveau des villes moyennes et petites, cependant, le concept de l'intelligence urbaine est souvent limité à la promotion de canaux virtuels pour la participation des citoyens. D'autres villes' ont, par ailleurs, développé des applications sur la mobilité qui permettent aux citoyens d'accéder aux informations en temps réel sur le réseau de bus ou la disponibilité des places de stationnement, même si l'initiative la plus réussie parmi les demandes de citoyenneté est la connexion Wi-Fi.

En fin de compte, les villes intermédiaires pourraient offrir plus d'avantages relatifs par rapport aux aires métropolitaines pour promouvoir des plans d'adaptation et d'atténuation au changement climatique, avec un modèle de développement résilient et sensible aux risques, mettant l'accent sur l'efficience énergétique et la réduction des émissions de CO_2. **La technologie aura également un rôle à jouer dans la transition écologique d'une économie basée sur les combustibles fossiles vers une économie verte fondée sur l'économie de l'énergie durable**. Un modèle urbain compact et la mixité socio-fonctionnelle, joints à la créativité des générations futures, peuvent faire des villes intermédiaires les moteurs d'un développement respectueux du climat. Le Pacte mondial des maires pour le climat et l'énergie (voir l'encadré 4.1 du chapitre 1 pour plus de détails), engagé activement dans la lutte contre le changement climatique et les émissions de gaz à effet de serre, est une plateforme qui peut contribuer à renforcer l'action institutionnelle et la visibilité de nombreuses villes intermédiaires dans ces domaines.

Photo : Pierre Martinot Lagarde - Negombo (Sri Lanka).

2.4 DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE LOCAL

Les villes intermédiaires sont confrontées au défi de rendre leurs économies locales attractives aux investissements pouvant contribuer à l'amélioration de la qualité de vie de leurs citoyens. Ces villes, particulièrement les plus petites d'entre elles, se trouvent désavantagées en termes de portée et d'échelle face aux grandes agglomérations urbaines. Dans de nombreux pays, la forte concentration des ressources dans les villes capitales et les aires métropolitaines a donné lieu à un accès asymétrique aux services et aux investissements, ainsi qu'à une inégalité croissante entre les villes et entre zones urbaines et rurales.

Le Développement économique local (DEL) a été une stratégie mise en œuvre par de nombreuses villes intermédiaires pour soutenir les activités locales et renforcer leur insertion dans un cadre plus large (régional, national, voire global). Dans différents contextes, les villes intermédiaires ont su développer différentes formes et modèles de clusters (« high-tech », production automobile, industrie électronique, textiles, mode, meubles, éducation, télécommunications, transports, etc.). En Europe, les stratégies de développement économique de l'UE ont mis l'accent sur le soutien aux « clusters » régionaux. Le rôle des autorités locales a été particulièrement important pour accompagner les clusters de PME dans certaines villes intermédiaires, notamment dans des régions qui connaissaient des difficultés financières avant la crise économique de la fin des années 2000 – par exemple en Italie[89].

Le Développement économique local (DEL) a été une stratégie mise en œuvre par de nombreuses villes intermédiaires pour soutenir les activités locales

Au cours de la décennie passée, le développement de clusters dans les villes d'Asie a fait l'objet de multiples analyses[90]. Généralement, les clusters de villes intermédiaires asiatiques sont des centres industriels récents, alors que ceux d'Afrique sont dominés par les activités informelles, comprenant principalement des groupes à faibles revenus. Les clusters des villes intermédiaires américaines et australiennes sont en général proches des métropoles, s'étalent sur des distances de 100 km ou plus, et sont principalement basés sur l'industrie des services et du commerce. Les clusters de villes intermédiaires en Amérique latine, eux, sont fonctionnellement plus mixtes. Plus d'exemples sur les clusters de villes intermédiaires sont présentés dans la section 3 de ce chapitre.

2.4.1 Développement économique local et économie circulaire

Les gouvernements locaux devraient prendre des initiatives pour élaborer des stratégies participatives de développement économique local afin de rassembler les partenaires clés (secteur privé, ONG, universités, institutions locales) pour partager des diagnostics et développer des projets stratégiques pour répondre aux changements économiques. Les villes intermédiaires doivent créer un environnement favorable aux activités économiques pour attirer des entreprises, des emplois de qualité et des investissements. Ceci nécessite de se doter de bonnes infrastructures et services publics, d'un entreprenariat créatif et innovant, et d'un flux d'investissements appropriés. Une administration publique efficace doit contribuer à réduire les obstacles bureaucratiques, aider les entreprises et les investisseurs locaux à coopérer, et contribuer à la création de clusters productifs et d'innovation. Les politiques de développement économique local peuvent contribuer à atteindre les ODD 8 (« travail décent et croissance économique »), 9 (« l'industrie, innovation et infrastructure » et 10 (« inégalités réduites entre territoires »).

Pour le développement de l'économie locale, les villes intermédiaires devraient également mieux comprendre et soutenir le développement de l'économie circulaire[91]. L'économie circulaire implique une approche plus responsable de la gestion des déchets et, surtout, favoriser le recyclage et leur utilisation, par exemple, pour obtenir chaleur ou électricité. Elle exige également de tout mettre en œuvre pour utiliser des ressources renouvelables ou élargir le cycle de vie des ressources disponibles aussi longtemps que possible afin d'en extraire la valeur maximale d'usage, et ensuite récupérer et régénérer les produits et matériaux à la fin de leur vie utile.

Un des plus grands défis pour l'économie circulaire est le coût élevé associé à la récupération et la réutilisation des déchets. Une masse critique est nécessaire pour développer une industrie du recyclage à l'échelle et créer des opportunités pour substituer les matières premières – généralement moins chères – pour des produits recyclés[92]. « L'écologie industrielle » – récupération des déchets et transformation en énergie thermique – se répand en appui à la coproduction d'électricité, l'utilisation de matériaux recyclés ou, encore, la réutilisation des eaux usées. Certaines villes intermédiaires ont très bien réussi à mettre en œuvre ce type de modèle pour le développement de l'économie circulaire au niveau local. Kalundborg, une petite ville du Danemark, a mis à profit sa taille et sa position géographique pour développer l'économie circulaire et appliquer l'écologie industrielle[93].

2.4.2 Liens entre zones rurales et urbaines

L'amélioration des liens ruraux-urbains est un sujet de préoccupation croissant pour les villes intermédiaires en raison du rôle central qu'elles jouent dans le développement des économies infranationales. Investir dans les villes intermédiaires est essentiel au renforcement des alliances urbaines-rurales (voir encadré 2.6), par exemple dans les infrastructures

nécessaires pour mobiliser les biens et fournir des services. Dans l'intégration des chaînes d'approvisionnement et de valeur entre les centres de production ruraux et les marchés urbains ; dans les systèmes de connaissances qui facilitent la transmission d'informations et de données entre les villes moyennes, petites et les régions rurales ; dans l'éducation, les services de santé et les mécanismes de gouvernance. De nombreuses régions rurales et petites villes ont des problèmes d'accès aux services, avec de très faibles niveaux d'investissements publics et privés. À la suite de cela, les coûts de transaction entre les villes intermédiaires, les petites communes et les zones rurales augmentent. **Au fur et à mesure que les régions et communes rurales perdent leur population, on assiste à une réduction progressive du capital humain et social, à une perte d'emploi et à une dépendance croissante vis-à-vis des villes intermédiaires pour compléter les revenus avec des activités économiques non agricoles.**

Il est nécessaire d'améliorer les actions pour renforcer les liens entre les zones rurales et urbaines. Des politiques pour favoriser les « circuits économiques courts » ou les « systèmes alimentaires locaux » contribuent à soutenir la productivité et à renforcer la sécurité alimentaire locale, à la création d'emplois, à la réduction des coûts d'intermédiation et de l'empreinte environnementale des villes intermédiaires. Des villes intermédiaires du Québec, par exemple, ou la petite ville intermédiaire d'Albi (France) agissent pour parvenir à l'autosuffisance alimentaire d'ici à 2020[94].

L'amélioration des réseaux de transport, des communications et des services publics dans les villes intermédiaires (santé, éducation, etc.) bénéficie également aux habitants dans les petites villes et les zones rurales environnantes. Les TIC, par exemple, sont de plus en plus importantes dans le renforcement des liens urbains-ruraux, puisqu'elles facilitent l'accès à Internet dans des régions à faible accès et permettent des services à distance (ex. pour la santé ou la formation).

Une ville isolée comme Pasto (Colombie) fournit des services à travers une vaste région (Nariño), dans laquelle 50 % de la population rurale locale repose toujours sur des mini-exploitations agricoles. Durant la dernière décennie, des problèmes d'infrastructures (routes, transports) ont limité l'accès de ces économies familiales agricoles aux marchés et aux systèmes agro-industriels[95], creusant le fossé entre les communautés rurales et urbaines. Pour répondre à cette situation, la ville de Pasto s'est centrée sur le développement de ses zones périurbaines, pour améliorer l'offre d'infrastructures afin de répondre à la demande des zones rurales[96].

Dans plusieurs zones rurales européennes, les villes intermédiaires ont, depuis des dizai-nes d'années, développé des agences de développement local avec des modèles économiques plus compatibles avec les besoins et attentes de la population locale et du territoire. Les coopératives agricoles, par exemple, sont devenues une source principale d'emploi rural direct et indirect[97]. Une petite ville intermédiaire comme Lérida (Espagne) accueille l'une des plus grandes coopératives agroalimentaires du sud de l'Europe, qui regroupe plus de 150 petites coopératives gérant toute la chaîne de production, depuis la culture et la transformation jusqu'à la distribution et la commercialisation, en protégeant les travailleurs à travers des services d'assurances. Ce système a augmenté la productivité et optimisé les chaines de production[98].

ENCADRÉ 2.6 PARTENARIATS URBAINS-RURAUX : UNE APPROCHE INTÉGRÉE DU DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE DANS LES PAYS DE L'OCDE

Un rapport de l'OCDE de 2013 examine – à travers les exemples d'onze villes et régions d'Europe, d'Australie et des États-Unis – différentes expériences pour améliorer les partenariats urbains-ruraux[100]. Les études de cas européennes comprennent Nuremberg (Allemagne), Rennes (France), Brabantstad (Pays-Bas), Castelo Branco (Portugal), Prague (République tchèque), Estrémadure (Espagne), Forli-Cesena (Italie), Poméranie de l'Ouest (Pologne) et la région centrale de la Finlande. Le rapport met l'accent sur le renforcement des mécanismes de coopération entre zones rurales et urbaines sur des objectifs communs pour soutenir les stratégies de développement régional, tout en prenant en considération les externalités rurales-urbaines qui en résultent.

Les villes intermédiaires apparaissent comme des acteurs clés dans le renforcement des liens urbains-ruraux. Par exemple, Rennes s'est concentrée sur son système agricole périurbain, Nuremberg a amélioré sa coopération économique entre agriculteurs et consommateurs urbains et intégré la promotion du tourisme comme une dimension du développement économique local. Le rapport mentionne également des villes ayant développé des économies d'échelle pour la prestation de services moins chers et plus efficaces à leurs communautés urbaines et rurales, comme cela a été le cas à Jyväskylä et Saarijärvi-Viitasaari (Finlande) grâce aux nouvelles technologies, ou en Poméranie occidentale, grâce à une gestion plus efficace des déchets. La ville de Geelong (Australie) a amélioré ses capacités à gérer les conflits liés au partage des terres entre activités agricoles et zones résidentielles. Le rapport insiste sur les plans de développement intégré impliquant les zones urbaines et rurales de manière équitable pour limiter l'étalement urbain[101].

En Chine, des politiques nationales visant la modernisation de l'agriculture ont contribué à renforcer le lien entre les milieux urbains et ruraux, investissant dans la sécurité alimentaire de leurs villes et réduisant les inégalités en termes de richesses entre les populations urbaines et rurales de certaines provinces[99]. Dans le même temps, cependant, elles ont conduit à une augmentation de la population flottante poussée vers les villes, en raison de la précarité des zones rurales. Au Pérou, des investissements conjoints de l'État et du Fonds international pour le développement agricole, dans le cadre du projet de développement corridor « Puno-Cuzco », ont permis un renforcement des relations entre les agriculteurs et les micro-entrepreneurs des villes intermédiaires du corridor. Ce projet a amélioré la cohésion et renforcé le rôle des femmes dans la gestion de « groupes d'épargne », essentiels à la durabilité à long terme. Mais le plus grand succès a été la réduction de la vulnérabilité de la population rurale grâce à un meilleur accès de leurs produits aux marchés nationaux et internationaux à travers les villes intermédiaires qui se développent en tant que centres d'affaires.

Elles devraient élargir leur rôle de pôles de développement régional, augmenter leur attractivité et fournir des infrastructures et des services de qualité accessibles à tous les habitants

Les villes intermédiaires peuvent miser pour leur développement économique sur leur avantage comparatif en s'appuyant sur leur potentiel local et sur leurs hinterlands. Elles devraient favoriser la coopération intercommunale et des partenariats urbains-ruraux pour promouvoir des stratégies de développement plus intégrées et créer des économies d'échelle. Elles devraient élargir leur rôle de pôles de développement régional, augmenter leur attractivité et fournir des infrastructures et des services de qualité accessibles à tous les habitants. Les gouvernements centraux, particulièrement dans les économies émergentes et en développement, devraient établir un cadre légal adéquat et encourager les alliances et la coopération entre les villes intermédiaires, les petites villes et les zones rurales, comme l'énonce l'objectif 11.a des ODD (« favoriser l'établissement de liens économiques, sociaux et environnementaux positifs entre zones urbaines, périurbaines et rurales… »).

2.4.3 Identité et tourisme

L'essence d'une ville intermédiaire réside dans son caractère unique, son patrimoine historique, culturel et son environnement, facteurs qui sont devenus des atouts touristiques et de loisirs importants, souvent mieux différenciés et accessibles que l'offre dans les grandes villes et leurs alentours. Beaucoup d'entre elles ont une identité culturelle marquée que leur population a souvent défendue à travers le temps, permettant au patrimoine aussi bien tangible (monuments, bâtiments, etc.) qu'intangible (traditions, fêtes, évènements culturels, etc.) de perdurer. Alors que l'industrie du tourisme se développe, de nombreuses villes intermédiaires ont mis en œuvre des mécanismes pour la promotion de leur patrimoine et de leur région[102]. Plus de visibilité et une meilleure accessibilité grâce à des systèmes de transport améliorés peuvent se traduire par des opportunités d'investissement. L'un des avantages des villes intermédiaires est qu'elles offrent des possibilités d'investissement durable dans des domaines tels que l'écologie, la culture, l'agriculture ou le tourisme sportif. Des formes de tourisme, orientées vers les voyages individuels et en petits groupes pour profiter de l'hébergement, des produits et des services locaux, proposent de nouveaux modèles de tourisme compatibles avec les ODD.

La rénovation des infrastructures de transport a été essentielle à la promotion du tourisme dans de nombreuses villes intermédiaires. Cependant, il est tout aussi vrai que l'urbanisation rapide et une attention économique trop importante au tourisme de masse ont eu un impact négatif sur les économies des villes intermédiaires par le passé. Des villes comme Denpasar (Indonésie), Cuzco (Pérou), Louxor (Égypte), Stone Town (Tanzanie) et Carthagène (Colombie), confrontées au tourisme de masse, font face à d'énormes défis pour la préservation de leur identité culturelle, la gestion de leur patrimoine et leurs capacités de planification[103]. Promouvoir le développement durable sur base du tourisme s'avère difficile lorsque les fonds de soutien au patrimoine culturel et aux infrastructures sont limités.

Le fait de dépendre d'une seule activité, comme le tourisme, représente un autre défi. Par exemple, des villes intermédiaires fortement dépendantes du tourisme international peuvent être facilement affectées par les variations des taux de change ou le contexte politique. Des villes comme Bizerte, Hammamet, Carthage et d'autres destinations touristiques tunisiennes ont été gravement touchées par la situation politique tumultueuse du pays. Malaga, ville intermédiaire espagnole sur la côte méditerranéenne, est un exemple intéressant de réaction contre ces risques. Depuis les années 1960, la ville est un centre touristique européen majeur. Cependant, Malaga a réussi à réduire sa dépendance au tourisme saisonnier en investissant dans son agenda culturel et social, à travers des initiatives telles que l'« Agora del Mediterraneo » ou « SOHO Malaga », et en se positionnant de façon stratégique dans le paysage des clusters mondiaux d'innovation via le projet « SmartCity Malaga ».

Les villes intermédiaires devraient tirer profit de leur identité, de leur patrimoine culturel, respecter leur histoire et leur richesse architecturale, et développer des politiques culturelles efficaces. Elles devraient **intégrer la dimension culturelle en tant qu'aspect clé du**

développement durable, élément essentiel à l'intégration sociale et à la participation politique, mais aussi en tant qu'opportunité pour **une meilleure attractivité et un potentiel touristique à long terme coordonné avec leurs hinterlands et territoires environnants** (directement lié aux objectifs 8.9 et 11.4 des ODD).

2.4.4 « Technopoles » et économie du savoir

Au cours des dernières décennies, de nombreuses villes intermédiaires, notamment dans les pays développés, ont soutenu des activités liées à l'économie du savoir (*knowledge-based economy*). La technologie a également joué un rôle important dans le renouvellement des secteurs primaire et industriel. La création d'universités, des écosystèmes entrepreneurials dynamiques, une meilleure mobilité et de bonnes infrastructures de communications ont favorisé une décentralisation du savoir-faire hors des aires métropolitaines vers les villes intermédiaires. Selon l'Association internationale des parcs scientifiques et domaines d'innovation (IASP), 54,1 % des parcs technologiques se situent dans des villes de moins d'un million d'habitants, parmi lesquelles 37,6 % sont situées dans des villes de moins de 500 000 habitants, taux comparable à celui des aires métropolitaines[104]. La plupart de ces institutions sont financées par l'État, même si les partenariats public-privé (PPP) sont de plus en plus présents.

Un environnement d'entreprises dynamiques centrées sur l'innovation a permis à de nombreuses villes intermédiaires de tirer profit de certaines avancées dans les domaines du développement environnemental et de la prestation des services. La plus petite taille et la plus grande proximité de ces villes avec leur agence de développement local, leurs universités, le secteur privé et les citoyens leur ont permis de plus facilement mettre en œuvre des essais pilotes qui, par la suite, ont été intégrés dans les politiques publiques. Beaucoup de ces exemples – tels que les gouvernements et l'administration en ligne (« e-government »), ou l'économie circulaire – ont changé pour le mieux les habitudes et la vie quotidienne de la population.

Pour un certain nombre de villes intermédiaires d'économies en développement, avec un pourcentage important de population rurale, comme Yogyakarta (Indonésie), Tra Vinh (Vietnam) ou Songkhla (Thaïlande), l'amélioration de la connectivité a aidé les administrations publiques à améliorer la qualité de la prestation des services, alléger la lourdeur et les coûts administratifs, augmenter la transparence, le suivi et le contrôle de la gestion publique, et à gagner en visibilité à travers leurs régions. Une ville intermédiaire comme Tunja (Colombie) reproduit actuellement le modèle du quartier technologique « Barcelone 22@ », en augmentant la compétitivité de son économie de services à travers des investissements dans l'économie du savoir. Les innovations technologiques et la participation citoyenne ont été des outils clés pour combler certaines lacunes dans les infrastructures de villes intermédiaires de pays émergents comme Solapur (Inde)[107]. De nombreuses autres villes intermédiaires de pays émergents, comme Toluca (Mexique) ou Ajmer (Inde), sont aussi des exemples du potentiel des villes intermédiaires au sein de la société de l'information. Astana (Kazakhstan) a pris la tête du groupe de villes intelligentes (« *Smart Cities* ») dans la région.

Les villes intermédiaires bénéficient d'un avantage significatif quand il s'agit de se positionner aux niveaux régional, national et global en tant que laboratoires de l'innovation intégrés dans l'économie du savoir (lié à l'objectif 8.2 des ODD). Ceci résulte d'avancées dans la télécommunication et la connectivité pouvant combler la distance les séparant de centres technologiques, leur permettant d'avoir accès aux réseaux globaux et de reproduire de bonnes pratiques.

ENCADRÉ 2.7 VILLES DU SAVOIR

Depuis plusieurs années, la Commission des villes numériques et de la connaissance de CGLU travaille avec les gouvernements locaux dans le développement de villes intelligentes, innovantes et compétitives. Ces initiatives sont particulièrement importantes pour des villes intermédiaires qui veulent exploiter les avantages du développement technologique, de l'intégration et la connectivité pour améliorer leur position dans les systèmes urbains nationaux, renforcer la cohésion territoriale et agir en tant que centres de technologie pour d'autres acteurs locaux.

La Commission des villes numériques et de la connaissance de CGLU, ainsi que la ville de Bilbao, ont développé une stratégie pour des villes intelligentes articulée autour de six grands domaines : l'économie, la gouvernance, la citoyenneté, la qualité de vie, l'environnement et la mobilité[105]. Le plan vise à promouvoir les actions suivantes : l'investissement dans les industries innovantes et les entreprises de haute technologie, la pénétration des TIC dans les activités économiques traditionnelles, le renforcement de la démocratie et du e-gouvernement, le soutien aux programmes d'éducation et de recherche fondés sur la connaissance ; une pénétration accrue de la connectivité à large bande sur tout le territoire ; maintien du patrimoine et création des opportunités grâce à l'utilisation de la technologie, e-santé, e-inclusion ; et une plus grande accessibilité pour l'ensemble de la population, dans le but d'améliorer la qualité de vie d'une citoyenneté intégrée, impliquée et interconnectée[106].

2.4.5 Émancipation des femmes et croissance économique inclusive

Les villes intermédiaires peuvent également jouer un rôle fondamental en atténuant les inégalités socio-économiques, non seulement entre les zones urbaines et rurales mais aussi entre différentes couches de la population. Dans de nombreuses villes, les femmes et les jeunes constituent une partie importante de la population la plus vulnérable, généralement confrontée à l'insécurité dans les espaces publics et dans les foyers, à des taux élevés de chômage et de participation dans l'économie informelle, un des facteurs de leur émigration. L'inégalité entre hommes et femmes persistante et le manque d'opportunités pour les jeunes entravent l'économie locale et menacent la cohésion sociale dans la ville.

Au cours des dernières décennies, l'économie informelle a considérablement augmenté dans de nombreuses villes intermédiaires proches des métropoles dans les pays en développement. Un bon exemple est la ville intermédiaire moyenne de Nakuru (Kenya) qui compte près de 335 000 habitants et où le commerce informel de rue occupe une place centrale dans l'économie locale. La gestion publique de ce phénomène passe par une plus grande représentation des femmes dans les instances décisionnelles et les budgets participatifs locaux, une rationalisation des systèmes d'octroi de permis de commerce et un accès plus facile à des financements[108]. Naga (Philippines) a été la première ville intermédiaire à adopter un Code de développement des femmes et un arrêté municipal garantissant le « Droit à la ville » pour les femmes, qui leur attribue des postes de représentation au sein des organes de décision publics et réserve 10 % du budget annuel à des programmes pour soutenir les objectifs de l'arrêté municipal[109]. Dans de nombreux pays en développement, en outre, une collaboration entre les gouvernements locaux, des coopératives et les secteurs de l'économie informelle contribue à la prestation des services publics, avec une forte participation des femmes[110].

Bien qu'avec moins de visibilité, de nombreuses villes intermédiaires d'Amérique latine ont, au cours des dernières décennies, renforcé le rôle des femmes dans le développement économique local, principalement à travers des initiatives publiques et privées comprenant des formations professionnelles et techniques afin d'améliorer leur accès à un premier emploi décent. Les coopératives de production, de distribution et de commercialisation se sont avérées être des manières efficaces d'échapper à l'économie informelle, particulièrement pour les femmes – comme le montre l'exemple palestinien des coopératives de supermarchés Bezaria, Beita et Al-Noemeh[111].

En encourageant l'égalité entre hommes et femmes dans le développement économique local, les villes intermédiaires doivent également favoriser des politiques urbaines socialement inclusives qui peuvent influencer positivement la sécurité et la protection pour les groupes les plus vulnérables de la population. Avec l'espace public, les infrastructures scolaires devraient être des cibles d'investissements prioritaires pour protéger les générations futures. Dans de nombreuses villes intermédiaires indiennes, les femmes ont été au premier plan de processus participatifs pour la rénovation et l'amélioration de l'espace public. À Antalya (Turquie), des femmes ont été à la tête d'un processus d'amélioration des services urbains desservant les aires périurbaines, en exerçant une influence sur 70 % des décisions[112]. Le renforcement de la sécurité des espaces publics contribue de manière significative à réduire l'exposition des femmes à la violence, et entraîne des externalités positives en favorisant un accès plus efficace à l'utilisation productive ou résidentielle du sol.

Les villes intermédiaires, même si beaucoup d'entre elles ont des ressources limitées, peuvent tirer profit de la proximité et de l'échelle humaine pour aborder les questions sociales en adoptant des mesures adaptées aux besoins des populations en risque d'exclusion et pour répondre aux inégalités entre hommes et femmes, ainsi que pour favoriser l'intégration des jeunes, du secteur informel, des immigrés et autres minorités. Les autorités locales doivent se montrer proactives pour éviter le risque de polarisation sociale et d'exclusion. Leurs actions doivent contribuer de manière significative à l'accomplissement des ODD, comme l'objectif 5 sur l'égalité des genres, l'objectif 8 sur l'emploi décent pour tous, ou les objectifs 8.5 et 8.6 concernant les jeunes.

Les villes intermédiaires bénéficient d'un avantage significatif quand il s'agit de se positionner aux niveaux régional, national et global en tant que laboratoires de l'innovation intégrés dans l'économie du savoir

2.5 PROXIMITÉ ET ÉCHELLE HUMAINE : LIMITES ET OPPORTUNITÉS

Une transformation démographique, physique, économique et sociale est en train de s'opérer dans les villes intermédiaires de toutes les régions du monde, contribuant au développement d'une « nouvelle géographie économique[113]». Même si les prévisions estiment qu'elles connaîtront une croissance plus lente, les villes intermédiaires devront faire face à d'énormes défis au cours des vingt prochaines années pour accueillir les millions de nouveaux citadins attendus. Ces défis appellent à agir de manière urgente en Asie du Sud et du Sud-Est et en Afrique subsaharienne, pour aider les villes intermédiaires à gérer ce processus dans une volonté de réduire la pression sur les métropoles et de promouvoir un système de villes plus équilibré.

Les différences entre les métropoles et les villes intermédiaires, ainsi qu'entre les villes intermédiaires (mesurées en PIB par habitant et avantages concurrentiels), sont de plus en plus importantes, particulièrement dans les pays en développement. La majorité des villes intermédiaires du Sud ont des difficultés à assurer une planification urbaine adéquate. Les villes intermédiaires grandes connaissent des problèmes similaires à ceux des aires métropolitaines (bien que moins prononcés) : étalement, périurbanisation, pression croissante dans l'accès au sol, au logement ou aux services publics, ségrégation spatiale, informalité en expansion, défis environnementaux et problèmes de résilience. L'évolution et le rôle des villes intermédiaires devraient davantage attirer l'attention des gouvernements nationaux et des institutions internationales. Comme déjà énoncé à travers cette section, la réalisation de la plupart des ODD et des objectifs du Nouvel Agenda urbain dépendent de la réponse des villes intermédiaires à ces défis.

Au-delà de leur rôle traditionnel de centres administratifs et de prestation de services, de nombreuses villes intermédiaires ont renforcé leur place comme centres régionaux/locaux pour des agro-industries modernisées ou des centres industriels spécialisés, souvent associés à l'exploitation de ressources naturelles. D'autres ont développé de nouvelles activités comme centres de connaissances et de technologie, ou des activités liées au tourisme et à la culture. Des clusters ou corridors de villes intermédiaires ont émergé dans presque toutes les régions développant des liens avec des chaînes internationales d'approvisionnement de biens et services. D'autres villes intermédiaires, cependant, n'ont pas bénéficié de ces transformations et ont de

Photo : Izu navi - Atami Market, Shizuoka (Japon).

fait connu un phénomène opposé : la stagnation, ou même le déclin économique (*shrinking cities*, selon l'expression anglaise). La section suivante développera davantage la géographie de ces changements.

Les réformes légales et institutionnelles ont également été décisives dans ce processus. Au cours des dernières décennies, la décentralisation a transformé la gouvernance des villes intermédiaires, les gouvernements locaux ont accru leurs responsabilités en termes de prestation de services et d'infrastructures locales – base de leur attractivité et de la qualité de vie de leurs habitants. Néanmoins, dans les pays en développement, les gouvernements locaux ne bénéficient pas toujours d'un environnement favorable, alors que de nombreuses villes intermédiaires subissent des pressions financières croissantes sur leurs budgets, particulièrement dans les régions moins avancées.

La proximité et l'échelle humaine favorisent la construction des identités, les sentiments d'appartenance, la constitution de réseaux de proximité, l'interaction et la volonté des communautés de travailler ensemble pour construire une ville prospère. La taille, cependant, influence aussi la disponibilité et l'accès aux opportunités, services, emplois et connaissances. La distance augmente les coûts des activités économiques et limite l'accès à un certain nombre de services et opportunités.

Leurs économies doivent devenir « glocalisées » ; elles doivent, par exemple, diriger l'industrie locale, les systèmes de production et de commerce en fonction des demandes des marchés nationaux et mondiaux

Le défi auquel les gouvernements locaux et les citoyens des villes intermédiaires sont confrontés est celui de transformer leurs avantages en politiques de développement économique concrètes, en sociétés inclusives, en un environnement valorisé et accueillant, en des villes créatives où il fait bon vivre. Ces villes doivent aussi surmonter les problèmes liés à la création d'une « masse critique » pour rendre le développement local économique et social plus abordable et accessible. Bien qu'il n'y ait pas de solution simple ou immédiate à ces problèmes, ni de recettes pour rendre les villes intermédiaires plus inclusives, dynamiques et durables du jour au lendemain, il existe quelques stratégies (suggérées au cours de ce chapitre) que les villes intermédiaires peuvent transformer en opportunités.

Comme avancé précédemment, la proximité humaine peut favoriser l'émergence d'un modèle de développement plus collaboratif, afin de renforcer leur collaboration avec d'autres villes, parties prenantes et hinterlands. Les autorités locales, le secteur privé et les communautés devraient engager des alliances, bâtir des partenariats forts, en cherchant des façons d'encourager la croissance endogène, tirer profit de leurs actifs, renforcer leur identité locale et leurs capacités sociales. La gouvernance participative, la planification urbaine stratégique, des politiques spatiales, économiques et sociales intégrées, l'égalité des genres peuvent servir de fondations à ces modèles collaboratifs de développement. Les villes intermédiaires en croissance rapide dans les régions en développement doivent donner la priorité à la planification urbaine flexible et intégrée, à la gestion de l'utilisation du sol, aux réformes de systèmes urbains de gouvernance et gestion financière, en assurant un meilleur accès à l'usufruit de la propriété, aux services publics et à un niveau de vie décent pour tous, en accord avec les principes des droits de l'homme.

Les villes intermédiaires qui passent par des réformes structurelles dans un contexte de crise économique devraient considérer la rééducation et la formation professionnelle, un leadership politique et économique fort, la participation et l'implication des communautés locales, le recours à différents aspects de l'économie collaborative, ainsi que l'ouverture à l'innovation et aux nouvelles technologies. Des politiques spécifiques devraient cibler les jeunes et les encourager à rester dans les villes intermédiaires.

Les villes intermédiaires doivent créer des liens plus forts et promouvoir la coopération plutôt que la concurrence avec leurs hinterlands – les petites villes et zones rurales environnantes –, favoriser l'intégration économique, la gestion partagée des infrastructures et services adaptés aux besoins de toute la région. Le défi pour de nombreuses villes intermédiaires est de savoir comment fonctionner, à la fois dans leur échelle et dans un environnement économique plus globalisé et compétitif. Leurs économies doivent devenir « glocalisées » ; elles doivent, par exemple, diriger l'industrie locale, les systèmes de production et de commerce en fonction des demandes des marchés nationaux et mondiaux, en cherchant plus de complémentarités et de synergies avec les aires métropolitaines. Ce processus devrait être encouragé et guidé par des politiques nationales.

Les villes intermédiaires sont et peuvent encore davantage devenir des lieux plus dynamiques, prospères et créatifs. Elles doivent apprendre à tirer profit de leurs actifs de façon durable. Leur échelle présente des opportunités pour transformer leurs modes de production et de consommation, leur environnement social, culturel et naturel. La proximité leur permet aussi de devenir des lieux plus innovants et dynamiques dans lesquels vivre, travailler et créer. Pour faire face à certains de leurs défis, les villes intermédiaires doivent apprendre à collaborer et à travailler ensemble au sein de réseaux, en créant plus de synergies entre les zones rurales et urbaines. Elles doivent créer un système de villes plus équilibré et collaboratif. Cependant, les défis et opportunités des villes intermédiaires varient encore considérablement à travers le monde, en fonction de leur situation géographique, politique et économique. Ces dimensions seront développées dans la section suivante.

3.

LES VILLES INTERMÉDIAIRES ET LES SYSTÈMES URBAINS NATIONAUX ET RÉGIONAUX

La mondialisation, les réformes gouvernementales, la décentralisation, la croissance urbaine et les nouvelles technologies ont toutes un impact considérable sur le développement urbain, transformant de manière significative les systèmes urbains nationaux et contribuant à l'expansion de systèmes de villes internationaux.

Les caractéristiques spatiales des systèmes de villes varient et évoluent entre les pays et les régions[114]. De nombreux pays ont un système urbain hiérarchique composé de villes classifiées par catégories, parfois même définies par la loi ou la Constitution. Les systèmes hiérarchiques fonctionnels demeurent le fondement de l'administration publique et des finances locales dans la plupart des pays. Le processus d'urbanisation, toutefois, est en train de donner place à un modèle plus dynamique, avec des villes davantage mises en réseau et moins définies en termes de hiérarchies selon la population, la taille ou le modèle de gouvernement. Cette évolution des systèmes urbains, fondée sur les liens fonctionnels et l'interdépendance, rapproche les systèmes nationaux, régionaux et mondiaux, ce qui a **des répercussions profondes et imprévisibles sur l'évolution et la performance des hiérarchies urbaines existantes, en termes de commerce, de développement économique, d'investissements, de migration, de culture, de connaissances et d'information.**

Photo : Xiaojun Deng - Thimphu (Bhoutan).

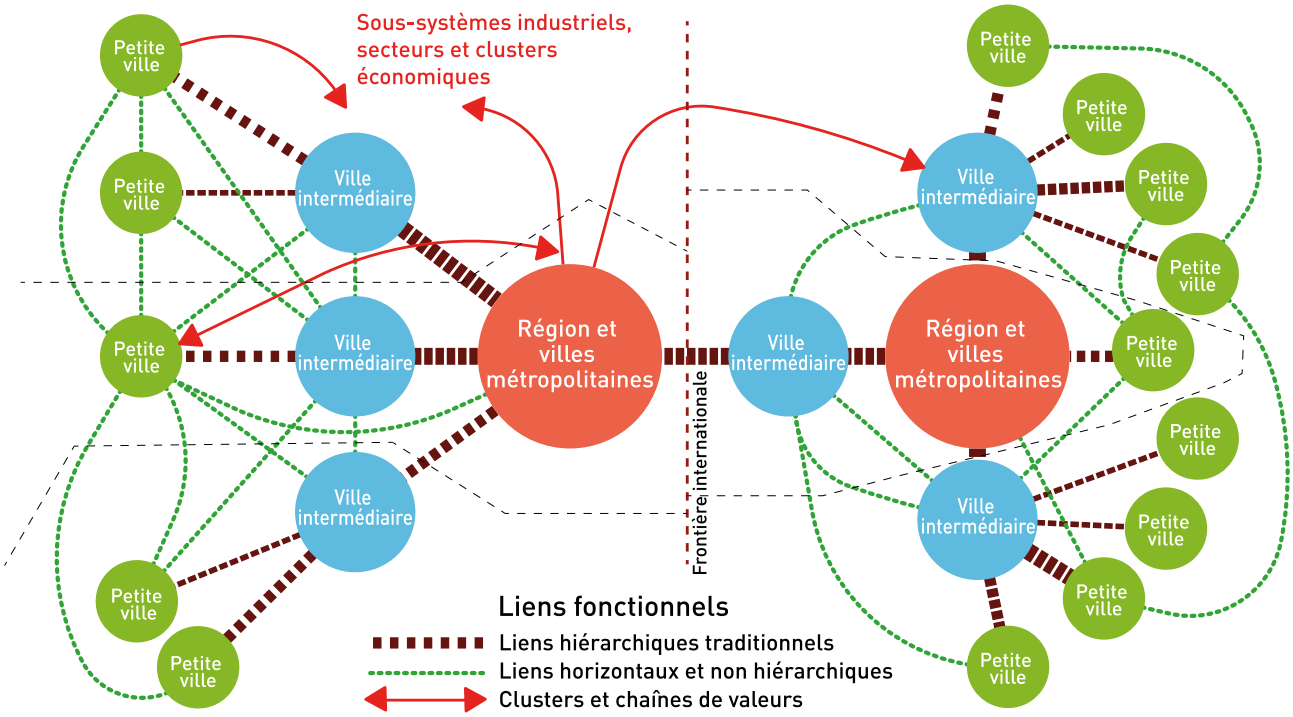
Comme le montre le schéma 3.1, bien que de nombreux éléments de hiérarchie urbaine fonctionnelle persistent, de plus en plus de connections latérales se créent au sein et entre les pays. Les systèmes de villes nationaux et internationaux comportent désormais un maillage complexe et des relations hiérarchiques et non hiérarchiques en constante mutation. L'Internet et l'essor de l'économie des services offrent de nouvelles opportunités aux différents types de réseaux d'échanges entre les villes, dépassant les frontières nationales et internationales.

À la lumière de ces nouvelles tendances, lorsque l'on considère les facteurs qui façonnent le développement des systèmes nationaux de villes intermédiaires et leurs dynamiques spatiales, il faut reconsidérer la relation des variables traditionnelles – échelle, taille et fonction –, ainsi que leur impact sur les systèmes urbains. Comme nous l'avons vu dans les sections 1 et 2, on propose de considérer trois grands groupes de villes intermédiaires : celles qui constituent des pôles régionaux, les « clusters » et les « corridors ».

Chacune de ces catégories joue un rôle différent dans la configuration démographique, économique, dans la nature des systèmes nationaux de villes et dans le développement national. Il existe des chevauchements entre ces trois catégories ; certaines s'étendent au-delà des frontières nationales et s'intègrent dans des systèmes de villes internationaux.

Cette section propose un bref aperçu des différents systèmes de villes (mono-centriques, bi-centriques, polycentriques, côtiers, intérieurs, enclavés) ainsi que des types de clusters et de corridors[115]. Dans la mesure du possible, on fera référence aux politiques et pratiques urbaines nationales et régionales mises en œuvre pour répondre aux défis de l'urbanisation et aux besoins des villes intermédiaires. L'objectif est ici d'explorer comment ces villes peuvent jouer un rôle plus important dans le développement et le fonctionnement des systèmes urbains nationaux et régionaux. Les conclusions résument les recommandations concernant les systèmes de villes intermédiaires nationaux et régionaux, ainsi que leur importance dans la mise en œuvre du Nouvel Agenda urbain pour les prochaines décennies.

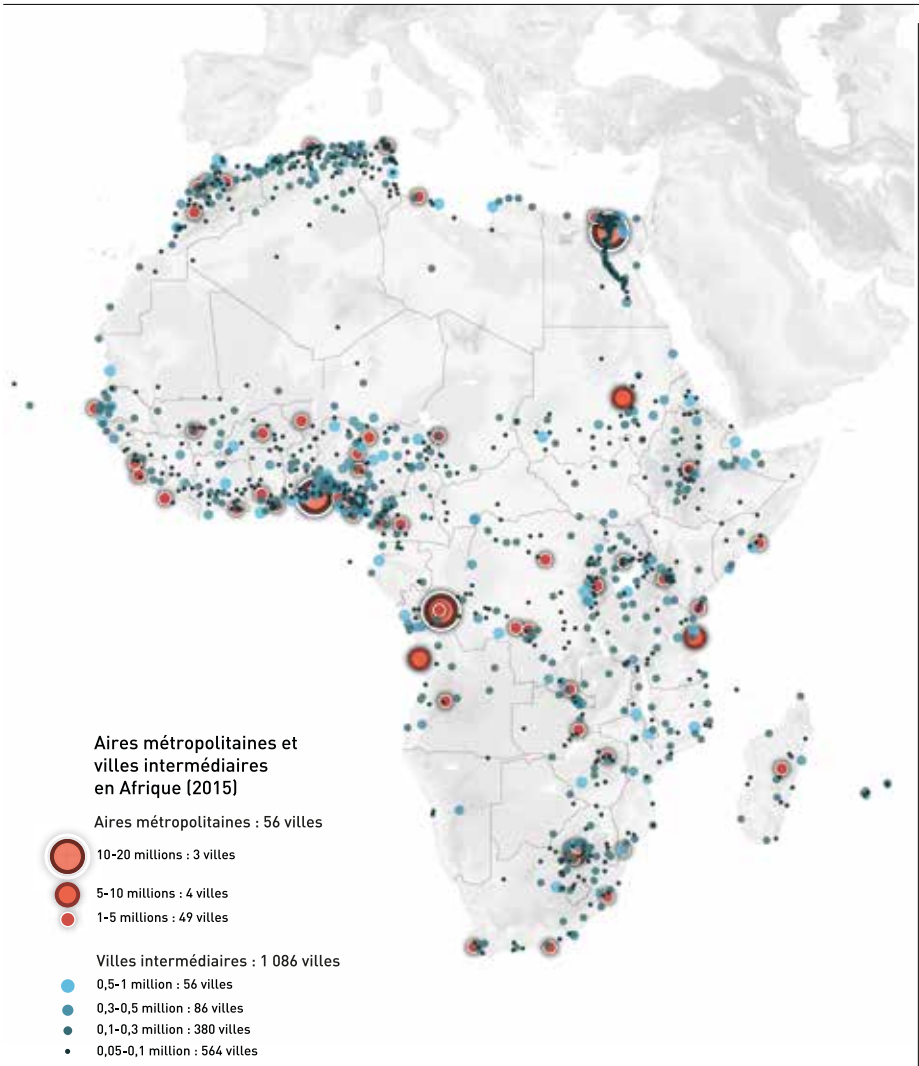
Schéma 3.1 **Systèmes de villes : modèles hiérarchiques et non hiérarchiques**

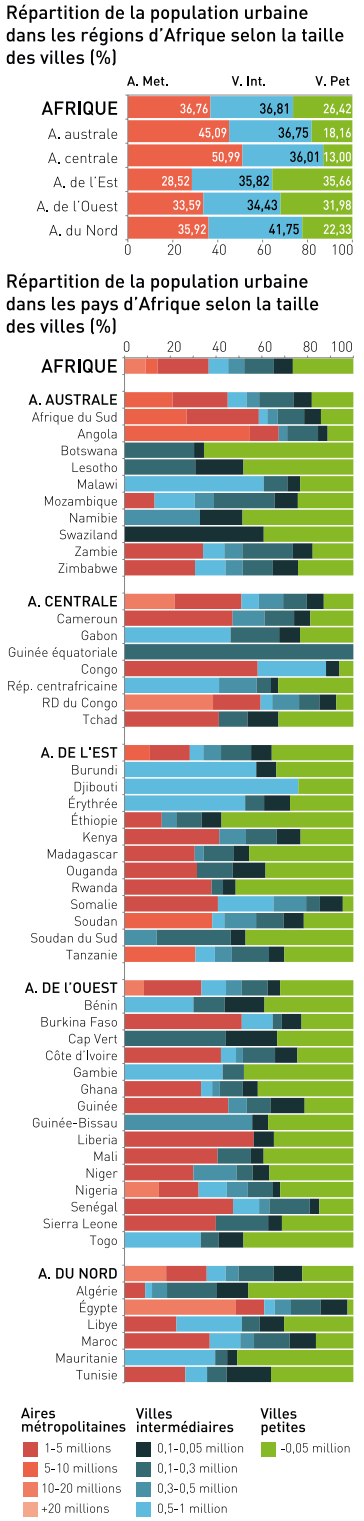


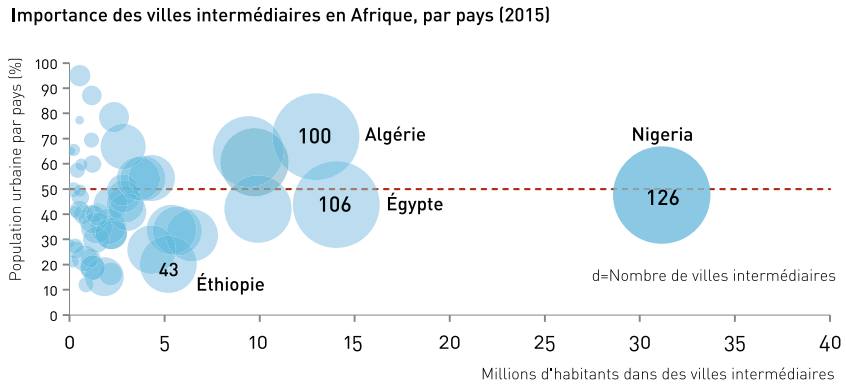
3.1
SYSTÈMES URBAINS ET VILLES INTERMÉDIAIRES EN AFRIQUE

Schéma 3.2 Agglomérations urbaines d'Afrique et distribution de la population selon la taille des villes

Source : CGLU et CIMES-UNESCO.







3.1.1 Intégration spatiale et équilibre fonctionnel des villes intermédiaires d'Afrique

Les 1 086 villes intermédiaires d'Afrique accueillent 174,8 millions de personnes, environ 36,8 % de la population urbaine du continent, un pourcentage similaire à celui de ses 52 métropoles (174,5 millions d'habitants, 36,7 % de la population urbaine totale), mais supérieur à celui de la population des petites villes (125,4 millions, 26,4 %). En Afrique du Nord (où 56 % des habitants vivent en ville, ce qui en fait la région la plus urbanisée d'Afrique), les villes intermédiaires accueillent une partie importante de la population urbaine (42 %), contre 36 % dans les aires métropolitaines et 22 % dans les petites villes (de moins de 50 000 habitants).

À l'opposé, en Afrique australe et centrale, où 44 % de la population vit en milieu urbain, la majorité de la population urbaine (45 et 51 %, respectivement) vit dans des aires métropolitaines. De l'autre côté, les villes intermédiaires en accueillent 36 %, et les petites villes 13 % et 18 %, respectivement.

En Afrique de l'Est, une région généralement plus rurale, 26 % de la population vit en ville. Ici, la structure de la distribution urbaine est inversée : la plupart des gens vivent dans des villes intermédiaires et petites (35 % et 36 %, respectivement), alors que 28 % de la population urbaine vit dans des aires métropolitaines. Pour finir, en Afrique de l'Ouest (dont 45 % de la population est urbaine), la population est répartie de façon équilibrée entre métropoles, villes intermédiaires et petites villes (33,6 %, 34,4 % et 32 %, respectivement). Il existe cependant d'importantes différences au sein de chaque région, qui sont caractérisées par des systèmes urbains considérablement polarisés.

Dans la plupart des pays du continent plus de 33 % de la population urbaine nationale résident dans une ou deux régions métropolitaines (systèmes urbains monocentriques ou bicentriques)

Structure spatiale régionale monocentrique/polycentrique en Afrique

Dans la plupart des pays du continent plus de 33 % de la population urbaine nationale réside dans une ou deux régions métropolitaines (systèmes urbains monocentriques ou bicentriques). C'est notamment le cas en Afrique centrale (Cameroun, Tchad, Congo et République démocratique du Congo), dans de nombreux pays d'Afrique de l'Est (Kenya, Madagascar, Rwanda, Somalie, Tanzanie et Ouganda), en Afrique de l'Ouest (Burkina Faso, Côte d'Ivoire, Ghana, Guinée, Liberia, Mali, Sénégal et Sierra Leone), et en Afrique australe (Zambie et Zimbabwe). En Afrique du Nord, l'Égypte présente des caractéristiques similaires.

En Afrique du Sud, cependant, 59 % de la population vit dans des aires métropolitaines, réparties sur six grandes agglomérations. En Afrique du Nord, les systèmes urbains sont généralement plus équilibrés, en raison du poids important des villes intermédiaires : 46,4 % de la population urbaine du Maroc se concentre dans les 62 villes intermédiaires du pays. Plus de 90 % de la population urbaine d'Algérie réside soit dans des villes intermédiaires soit dans des petites villes. Au Nigeria, pays le plus peuplé du continent africain, et caractérisé par un système urbain polycentrique dans lequel les villes intermédiaires de grande taille (entre 500 000 et 1 million d'habitants) jouent un rôle clé, 35,6 % de la population urbaine se concentre dans 126 villes intermédiaires. « Un réseau plus développé de villes intermédiaires peut contribuer à équilibrer les systèmes urbains et à soutenir l'urbanisation en cours[116]».

Villes intermédiaires côtières, de l'intérieur et enclavées

Le système de villes intermédiaires côtières joue un rôle crucial dans la cohésion régionale de l'Afrique du Nord et des économies les plus dynamiques du golfe de Guinée. La quasi-totalité des villes d'Afrique du Nord se concentrent le long d'une bande de terre se prolongeant sur 200 kilomètres depuis les côtes vers l'intérieur, suivant de façon linéaire la chaîne de montagnes de l'Atlas en bordure du Sahara. Environ 80 % des villes d'Algérie – un pays ayant un système de villes intermédiaires important – se concentrent le long de cette bande de terre. Au Nigeria, 60 % des villes intermédiaires se situent autour des aires métropolitaines de Lagos et Ibadan, Benin City, Onitsha et Port Harcourt, ce qui crée un système urbain particulièrement dense et cohésif.

De l'autre côté, un système de villes intérieures domine l'est, le centre et le sud du continent africain, structuré autour d'un réseau étendu de voies fluviales navigables. La région des Grands Lacs se trouve à mi-chemin le long d'un axe Nord-Sud interne reliant Khartoum (Soudan) à Durban (Afrique du Sud), qui traverse cinq pays et accueille près d'un tiers des villes du continent. À une échelle plus petite, la vallée du Nil regroupe le système urbain d'Égypte, comprenant 44 villes intermédiaires entre Assouan et Le Caire.

L'Afrique accueille un nombre significatif de villes intermédiaires plus isolées contrôlant une zone administrative étendue et ayant développé des « économies d'enclave ». La plupart d'entre elles se situent en marge des zones semi-arides du nord et du sud du Sahara, ainsi que dans le bassin du Congo. Les villes dotées d'un riche héritage historique et patrimonial telles que Gao ou Tombouctou (Mali), Tahoua et Agadez (Niger), ou Abeche (Tchad) ont pu prospérer au cours des siècles, en partie grâce à leur rôle de centres culturels et de leur position au sein de routes commerciales ou zones minières. Les villes intermédiaires de Sabha (Libye, située dans une zone désertique), Tamale (Ghana), Bobo-Diulasso (Burkina Faso), Sokoto (Nigeria) et Saurimo ou Luema (Angola) ont également pu prospérer malgré leur faible inter-connectivité territoriale.

Équilibre fonctionnel des villes intermédiaires africaines : clusters et corridors

Au cours des dernières décennies, **beaucoup de villes intermédiaires africaines ont connu une croissance démographique rapide, parallèlement au développement de nouvelles activités économiques et de services spécialisés, ce qui, malgré certains obstacles, a contribué à l'émergence de clusters régionaux et mondiaux**, généralement caractérisés par un nombre considérable de micro et petites entreprises actives à la fois dans les secteurs formel et informel. Certaines villes intermédiaires ayant des positions stratégiques en termes de transport et de circulation des biens bénéficient de la présence d'entreprises multinationales. C'est notamment le cas de Tanger (Maroc), ancienne ville intermédiaire ayant dépassé le million d'habitants au cours des cinq dernières années ; elle a bénéficié d'investissements d'envergure dans l'infrastructure logistique et de son emplacement en tant que « passerelle » entre l'Europe et l'Afrique pour développer une industrie automobile forte. Les villes de Monastir et El Feidja (Tunisie) constituent un cluster régional de textile (le pôle de compétitivité Monastir – El Feidja) qui a favorisé la création de nouveaux laboratoires et centres de recherche et de développement (R&D)[117].

Nnewi (Nigeria), entourée par un groupe satellite de villes intermédiaires, est souvent présentée comme le « Taiwan » ou le « Japon » de l'Afrique de par sa forte industrie de pièces automobiles, de ses universités et instituts techniques[118]. Arusha (Tanzanie) est devenue un cluster régional basé sur l'industrie du meuble. Il en est de même pour le lac Victoria qui rassemble un des clusters principaux d'agriculture et de pêche de la région et de la zone d'influence plus large de Kampala (Ouganda) ou de la ville intermédiaire moyenne de Kisumu (Kenya). Mek'ele (Éthiopie), une ville intermédiaire au nord d'Addis Abeba, est un bon exemple de cluster situé dans une économie d'enclave, regroupant plus de 250 entreprises impliquées dans la fabrication de meubles, de matériaux de construction et de machines agricoles. La province du Gauteng (Afrique du Sud), est un autre endroit où un cluster de villes intermédiaires (ex. Sasolburg, Potchefstroom, Klerksdorp et autres villes historiquement liées au secteur minier) émerge à proximité des métropoles (Johannesburg et Pretoria).

Une meilleure compréhension des caractéristiques des villes intermédiaires et des clusters situés autour des centres métropolitains est nécessaire afin de visualiser les opportunités émergentes pour l'augmentation du capital social, financier et humain du continent africain.

La géographie physique du continent africain ainsi que le faible niveau d'inter-connectivité territoriale de son réseau de transport intérieur ont contribué à l'émergence de corridors de villes, principalement le long des côtes, comme c'est le cas en Afrique du Nord et de l'Ouest, ou de corridors de villes dans les pays enclavés, traditionnellement reliés par voies fluviales, comme l'axe Nord-Sud reliant la région des Grands Lacs à l'Afrique du Sud.

Les frontières nationales, cependant, ont été un frein au commerce transfrontalier et ont empêché la création de corridors de villes intermédiaires dans certaines régions (ex. un corridor potentiel de villes intermédiaires partant du Maroc et reliant directement les villes libyennes de Misrata et Syrte à travers une série de villes côtières algériennes et tunisiennes). Dans le golfe de Guinée, un corridor international relie Abidjan (Côte d'Ivoire) à Port Harcour (Nigeria) (*cf.* encadré 3.1). Un autre corridor important est celui reliant Nairobi (Kenya) à Lira et Gulu (Ouganda) le long de ses 600 kilomètres. En Afrique centrale, le système de villes de la République démocratique du Congo repose sur un corridor interne de 1 600 kilomètres qui relie la mégapole frontalière de Kinshasa-Brazzaville à Lusaka (Zambie). Il est important de noter que des accords de libre-échange et des investissements en infrastructures sont requis pour le développement de ces corridors de villes intermédiaires.

Cameroun, Égypte, Éthiopie et Nigéria possèdent tous des corridors intérieurs de villes intermédiaires. L'un d'entre eux relie 12 villes du Cameroun, depuis Kumbo jusqu'à Douala, et abrite plus de 60 % de la population urbaine du pays. L'Égypte a développé trois grands corridors de villes intermédiaires afin de soutenir la structure économique du pays (ex. l'axe Le Caire-Alexandrie dans le delta du Nil, l'axe Suez, Ismaïla-Port Saïd le long du canal de Suez, et, bien qu'encore peu structuré, le corridor Le Caire-Assouan).

L'Éthiopie, qui est à la fois un pays largement rural et enclavé et l'une des économies émergentes du continent, a développé trois grands corridors pour renforcer son système de villes : l'axe Addis Abeba-Asmara (Érythrée) comme passerelle naturelle pour accéder à la mer ; l'axe Addis Abeba-Berbera (Somalie), autre accès à la mer, cependant compromis par des tensions militaires et de sécurité régionale ; et l'axe Addis Abeba-Arba Minch, un axe rural interne. Au Nigeria, un corridor métropolitain comprenant Abuja-Onitsha-Port Harcour s'étend sur plus de 400 kilomètres et intègre des villes intermédiaires de plus de 500 000 habitants telles que Makurdi, Enugu et Aba. Économiquement, ce corridor contrebalance la mégalopole de Lagos et son système de villes intermédiaires satellites, tous les deux frontaliers avec le fleuve Niger.

Les villes intermédiaires africaines joueront un rôle fondamental dans les décennies à venir,

Mek'ele (Éthiopie), une ville intermédiaire au nord d'Addis Abeba, est un bon exemple de cluster situé dans une économie d'enclave, regroupant plus de 250 entreprises

absorbant une part importante de la population du continent, contribuant à son intégration économique et à sa cohésion territoriale. En fait, les corridors et les clusters de villes intermédiaires pourraient réaliser leur énorme potentiel si les déficits des infrastructures étaient corrigés pour faciliter l'interconnexion régionale et internationale. C'est notamment un défi pour des zones intérieures où des cadres de gouvernance inadéquats et leur vulnérabilité structurelle ont fait de ces régions les zones urbaines les plus fragiles.

ENCADRÉ 3.1 CORRIDOR DE COMMERCE DE LA CÔTE OUEST-AFRICAINE

La Commission économique pour l'Afrique des Nations unies (CEA) et la Banque africaine de développement (BAfD) ont reconnu l'importance croissante des corridors de commerce et de développement économique dans le renforcement des relations commerciales et des investissements entre les villes et les pays d'Afrique. La BAfD et la Banque mondiale ont apporté une contribution importante au financement d'autoroutes transafricaines en vue d'améliorer la connectivité et le commerce le long de la route Lagos-Dakar, connue sous le nom de « Highway 7 » (4 010 km) donnant accès à onze nations d'Afrique de l'Ouest : Sénégal, Gambie, Guinée-Bissau, Guinée, Sierra Leone, Liberia, Côte d'Ivoire, Ghana, Togo, Bénin et Nigeria. L'autoroute transafricaine joue un rôle important dans le commerce et les opportunités économiques des pays d'Afrique de l'Ouest en tant que voie transfrontalière la plus directe. Les villes intermédiaires bénéficient également de l'autoroute, devenant ainsi d'importants carrefours et centres de transfert pour l'accès à d'autres villes et pays enclavés.

La gestion du corridor se fait à un niveau multinational par les communautés économiques régionales : L'Union économique monétaire ouest-africaine (UEMOA) et la Communauté économique des États d'Afrique de l'Ouest (CEDEAO). Alors que l'amélioration et l'extension de l'autoroute stimulent le développement des aires métropolitaines et des villes intermédiaires, il reste des obstacles importants au développement du commerce et des investissements le long du corridor, parmi lesquels : des sections mal construites ou mal entretenues[119], le manque d'uniformité des normes et règlements douaniers qui rallonge le temps de passage des frontières, la faible intégration des infrastructures de transfert de biens et l'insuffisante régulation du développement de l'autoroute. Tout ceci contribue à des embouteillages importants dans les villes intermédiaires et petites le long de la route[120].

3.1.2 Tendances et réponses des politiques urbaines nationales pour les villes intermédiaires d'Afrique

Beaucoup d'États africains ont continué les modèles de développement de la période coloniale, avec une concentration de la croissance dans les villes capitales et les grandes agglomérations liées aux activités d'exportation. Cette évolution a défavorisé un développement urbain plus équilibré avec des réseaux de villes intermédiaires. La majorité des pays africains restent majoritairement dépendants du secteur agricole ou des exportations de matières premières, ce qui rend leurs économies plus vulnérables à la volatilité des marchés internationaux. Ce contexte, joint aux conflits régionaux et aux crises humanitaires, a provoqué, par ailleurs, de nombreuses vagues d'exode rural de populations en quête de sécurité et d'opportunités, ce qui a creusé le fossé entre les zones rurales et urbaines.

Au cours des dernières décennies, les programmes d'ajustement structurel imposés par le Fonds monétaire international (FMI) aux pays africains n'ont pas pris en compte leur impact sur l'équilibre des territoires. Le faible niveau d'industrialisation dans les plus grandes villes d'Afrique – contrairement à l'Asie du Sud-Est, par exemple – n'a pas permis à ces villes de répondre à une demande d'emplois en augmentation résultant de la croissance urbaine, particulièrement parmi les jeunes. Cette population a donc été dirigée vers des activités économiques et des quartiers informels. **Le développement urbain a favorisé, en même temps, l'émergence d'une classe moyenne qui a stimulé de nouvelles formes de prestation de services, d'accès économique et de gouvernance.**

Du côté institutionnel, suite à des réformes démocratiques et aux processus de décentralisation, des gouvernements locaux élus ont vu le jour dans la majorité des pays africains. La décentralisation, cependant, a en général été partielle, avec une autonomie limitée pour les administrations locales et régionales, tant du point de vue financier qu'en termes de gouvernance.

Ces obstacles structurels ont empêché les gouvernements nationaux de profiter pleinement des avantages générés par la dernière décennie de croissance économique. La dépendance de l'exportation de matières premières devait être contrebalancée par une industrialisation et une modernisation progressive de l'économie – un processus qui gagnerait au développement de systèmes de villes bien connectés, équipés, diversifiés et économiquement efficaces. Cependant, les sociétés urbaines d'Afrique font face aux conséquences d'une croissance urbaine massive et désordonnée. Dans les villes africaines, les établissements informels (*slums*)

dominent, caractérisés par un régime foncier non sécurisé, un manque de services et d'infrastructures essentielles, et une mise en pratique défaillante des régulations et de la planification[121]. Les sociétés urbaines africaines font face au défi de transiter vers des sociétés urbaines capables de répondre de manière durable aux besoins et demandes de leur population.

Cette transition démographique et urbaine de l'Afrique ne se fait pas de façon homogène à travers le continent. Certaines économies urbaines de zones industrialisées d'Afrique du Nord, comme le Maroc et l'Algérie, ont cherché depuis longtemps à s'aligner avec les régions industrialisées du sud de l'Europe, quoique ces dernières années, elles aient aussi dû s'adapter aux évènements et incertitudes résultant du « printemps arabe ». De l'autre côté, de nombreux pays d'Afrique subsaharienne ont des difficultés structurelles à mettre à jour leurs politiques urbaines nationales en fonction des changements démographiques et économiques[122].

À la lumière de cette évolution, les pays africains doivent réviser leurs cadres institutionnels et leurs politiques urbaines nationales pour promouvoir un développement urbain et territorial plus équilibré. Seize pays africains ont déjà développé des politiques urbaines nationales au cours de la dernière décennie. Tandis que certains pays ont été pionniers pour la reconnaissance des villes intermédiaires dans leurs politiques nationales (ex. Algérie, Éthiopie, Madagascar, Maroc, Rwanda, Afrique du Sud), d'autres font référence aux villes intermédiaires dans leurs programmes de développement national. Le Bénin, le Ghana, le Mali, le Niger et l'Ouganda se proposent de créer de nouvelles opportunités pour améliorer la gestion urbaine et rationaliser les investissements en infrastructures des villes intermédiaires (voir encadré 3.2)[123].

La décentralisation, l'amélioration de l'environnement urbain, la croissance durable, la mise en réseau et la coordination de ces réseaux de villes font partie des recommandations pour répondre aux futurs défis urbains de l'Afrique. Le Sommet des chefs d'États et gouvernements de l'Union africaine a approuvé, en juin 2014, la Charte africaine sur les valeurs et les principes de la décentralisation, du développement local et des gouvernements locaux[124]. La Déclaration d'Abuja, proclamée par les États africains membres de l'ONU en février 2016 dans les travaux préparatoires d'Habitat III, présente les « priorités de l'Afrique pour le Nouvel Agenda urbain », reconnaissant la nécessité d'une vision intégrée des établissements humains d'Afrique couvrant les zones rurales, les villes intermédiaires et les métropoles. La Déclaration est également une contribution à l'Agenda 2063 pour l'Afrique. Ce document stratégique, promu par l'Union africaine, sert de feuille de route pour le développement socio-économique du continent à long terme, dans lequel l'urbanisation est reconnue comme moteur essentiel de l'innovation et les villes comme centres dynamiques d'économies intégrées et « locomotives » de la transformation du continent[125]. Cependant, bien que l'Agenda 2063 imagine les « villes et autres établissements » comme « pôles d'activités culturelles et économiques à l'infrastructure modernisée » où les gens puissent avoir accès à un logement abordable et décent, y compris avec le financement du logement ainsi que tous les besoins de base tels que l'eau, l'assainissement, l'énergie, le transport public et les TIC[126], plus d'attention devrait être accordée au rôle des villes intermédiaires émergentes.

Bien qu'elles soient souvent absentes des programmes et priorités du continent, le rôle des villes intermédiaires d'Afrique est essentiel. Au-delà de reconnaître que les villes intermédiaires sont le « chaînon manquant » ou le facteur « invisible » des priorités de développement nationales africaines, les politiques urbaines nationales doivent prendre en compte qu'environ 250 millions de nouveaux citadins rejoindront un nombre croissant de villes intermédiaires dans les deux décennies à venir. Ce processus pourrait définitivement transformer les liens urbains-ruraux existant, promouvoir le développement de zones rurales environnantes, améliorer l'accès aux services publics, relier les villes plus petites et l'économie rurale aux marchés nationaux et internationaux. Les villes intermédiaires peuvent aussi atténuer les embouteillages des aires métropolitaines en limitant l'exode rural et en développant leur rôle de centres socio-économiques régionaux ou provinciaux. Les niveaux de gouvernement infranationaux doivent se rendre compte et tirer profit du potentiel que représentent les corridors économiques et les clusters spécialisés des villes intermédiaires – ce qui peut contribuer à attirer les investissements en infrastructures et faciliter le commerce transfrontalier. La transition d'une société rurale vers une économie urbaine développée dépend de l'intégration adéquate des hinterlands et zones rurales environnantes des villes[129].

De même, les politiques urbaines nationales doivent reconnaitre la pertinence et la fonction des villes intermédiaires en termes de cohésion sociale du territoire et d'intégration économique. Dans les régions les plus dynamiques d'Afrique de l'Ouest, Nord et Est, la population des villes intermédiaires est déjà similaire ou plus importante que celle des métropoles. Beaucoup de pays devront miser sur leur modernisation économique sans transition industrielle, en améliorant la productivité agricole et en investissant dans les services et l'innovation. À cet égard, la technologie joue un rôle important dans la décentralisation économique des territoires qui sont de plus en plus souvent affaiblis par une

Du côté institutionnel, suite à des réformes démocratiques et aux processus de décentralisation, des gouvernements locaux élus ont vu le jour dans la majorité des pays africains

ENCADRÉ 3.2 LES POLITIQUES URBAINES NATIONALES (PUN) EN AFRIQUE

Les 16 pays africains ayant développé des PUN durant la dernière décennie sont : l'Afrique du Sud, l'Algérie, le Bénin, le Burkina Faso, la Côte d'Ivoire, l'Éthiopie, le Gabon, le Ghana, le Malawi, le Mali, le Maroc, le Niger, le Rwanda, le Sénégal, le Swaziland et l'Ouganda.

Jusqu'à récemment, l'Afrique du Sud était dépourvue d'une politique urbaine nationale et plaçait le développement rural en priorité. En 2009, une première tentative d'introduction d'une PUN fut suivie en 2013 par l'initiative d'un travail du gouvernement sur un cadre de développement urbain intégré (*Integrated Urban Development Framework*) impliquant que chaque ville formule une stratégie de croissance et de développement à long terme (trente ans). Sept composantes guideront les politiques : les réseaux d'infrastructure de base, le développement économique inclusif, les transports et la mobilité intégrés, les établissements humains intégrés, la gestion des terres, la transformation sociale et la gouvernance urbaine. Les priorités, préoccupations et capacités des petites municipalités, y compris leurs ressources financières inadéquates, font l'objet d'un débat. Le réseau des villes d'Afrique du Sud (SACN) souhaite une catégorisation plus flexible et diversifiée des villes intermédiaires, prenant mieux en compte leurs réalités et vulnérabilités, tout en reconnaissant leur rôle dans le développement national, ainsi que des politiques de développement rural pouvant contribuer à un développement urbain et territorial plus équilibré[127].

Le Nigeria a adopté en 2012 une politique nationale de développement urbain (PNDU) dans le but de promouvoir un système dynamique d'établissements urbains favorisant une croissance économique durable, une planification régionale et urbaine efficace, et améliorant le niveau de vie et le bien-être des nigérians[128]. Le PNDU comprend 18 stratégies et actions à mettre en œuvre à tous les niveaux de gouvernement dans le court, moyen et long terme. Une des priorités fut d'établir un cadre institutionnel pour assurer un développement ordonné et une bonne gestion des établissements urbains, tandis que des problèmes structurels liés à la décentralisation et la répartition des fonds et ressources aux autorités locales ont représenté des obstacles au processus.

Le Rwanda a fait d'importants progrès en termes de développement depuis le génocide et la guerre civile de 1994, en combinant la croissance économique avec une rapide réduction du taux de pauvreté et des inégalités. À cet égard, la politique urbaine nationale approuvée par le cabinet gouvernemental rwandais en décembre 2015 définit les stratégies nationales de développement des établissements humains dans des conditions de croissance économique. La stratégie propose de s'appuyer sur les villes intermédiaires pour préparer la transition vers une société urbaine. Prenant en considération les principes d'une administration efficace, la participation des communautés, le renforcement des ressources humaines et une planification durable, la politique urbaine nationale du Rwanda est divisée en quatre piliers qui illustrent le caractère transversal de l'urbanisation. Ces quatre piliers sont : la **coordination**, afin d'assurer la coopération institutionnelle multi-niveaux, la bonne gouvernance, une planification urbaine et une gestion efficaces ; la **densification**, afin d'utiliser les terres de manière efficace et intégrer les principes du développement durable pour des quartiers urbains bien desservis, tout en préservant les ressources naturelles et agricoles ; la **convivialité**, afin d'assurer l'inclusion sociale et la préservation culturelle comme parties intégrantes de l'urbanisation et de la **croissance économique**, guidées par les critères de l'économie « verte », de sorte à ce que les zones urbaines soient des centres d'innovation et de l'esprit d'entreprise, des sources de services et d'opportunités socio-économiques.

L'Éthiopie gère activement un processus d'urbanisation afin de devenir un pays à prédominance urbaine d'ici vingt ans. Un programme national urbain fut intégré au Plan de croissance et de transformation (GTP) visant à faire de l'Éthiopie un pays à revenu intermédiaire d'ici à 2023. Le programme urbain comprend des stratégies spatiales et économiques, le développement des infrastructures et le renforcement de l'autonomie des autorités locales, faisant pour la première fois un lien entre les stratégies spatiales et économiques du pays pour identifier des corridors stratégiques de croissance et établir une « hiérarchie » de centres urbains. Pour promouvoir une urbanisation socialement et économiquement inclusive, résistante au climat et respectueuse de l'environnement, l'accent a été mis sur la prestation des services et la performance économique. Son programme de développement des gouvernements locaux urbains fait également partie de la stratégie nationale urbaine. Financé par le gouvernement central en partenariat avec la Banque mondiale, ce programme vise à renforcer les gouvernements locaux dans les zones urbaines. Il prévoit des mesures de décentralisation fiscale et a pour ambition de créer des métropoles « vertes », bien gouvernées et moteurs du développement économique et social. Le programme a ciblé 16 centres urbains de moins de 500 000 habitants pour développer le tourisme et le secteur manufacturier.

Jusqu'à 2013, Madagascar avait créé 13 000 nouveaux emplois à travers une vague d'investissements dans des secteurs tels que l'eau, la mobilité et les transports, la formation et l'éducation dans les villes intermédiaires, afin d'établir un réseau régional de communautés urbaines fonctionnel. Le Maroc a soutenu le développement du tourisme et d'autres secteurs industriels dans la région de Tanger et Meknès, tandis qu'un plan régional soutient les villes périphériques dans la région de Casablanca.

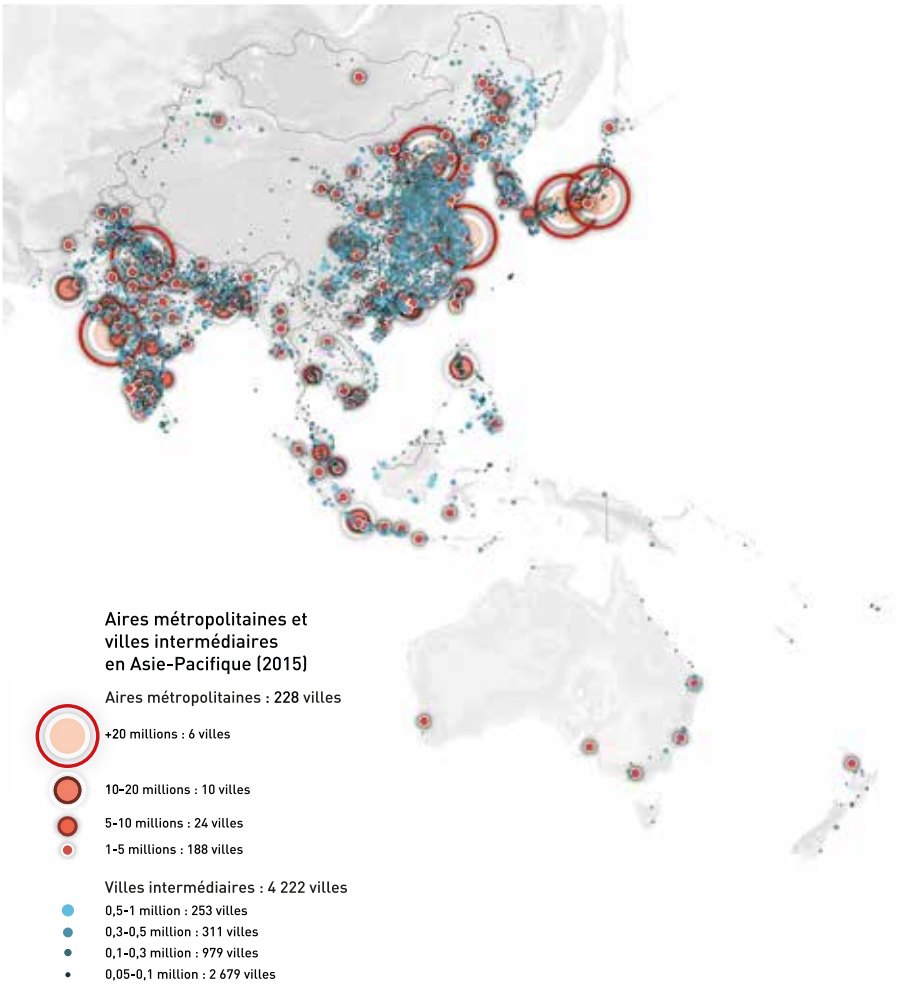
infrastructure de transports déficiente. Les villes intermédiaires doivent intensifier leurs efforts pour promouvoir la connectivité dans les secteurs de l'énergie et des télécommunications, renforçant leur développement local tout en minimisant les vulnérabilités sociales et environnementales **inhérentes au processus d'expansion urbaine rapide** des années à venir.

Photo : Bikejuju - Nampula (Mozambique).

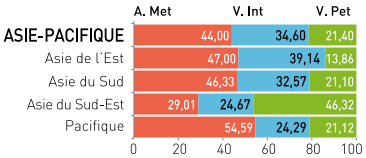
3.2
SYSTÈMES URBAINS ET VILLES INTERMÉDIAIRES EN ASIE-PACIFIQUE

Schéma 3.3 Asie-Pacifique : agglomérations urbaines et distribution de la population selon la taille des villes

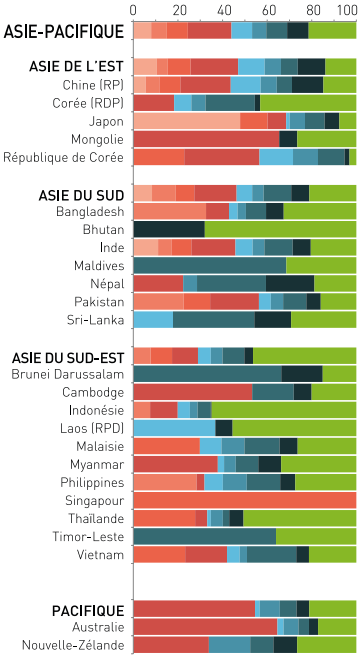
Source : CGLU et CIMES-UNESCO. Pour la Chine et l'Inde, plus de détails dans le schéma 3.3 *bis*.



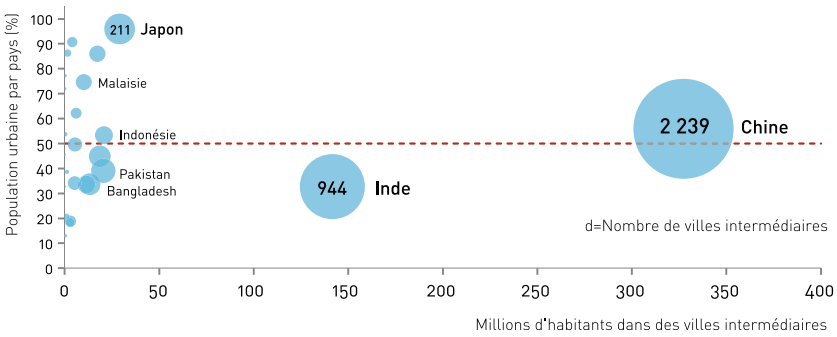
Répartition de la population urbaine dans les régions d'Asie-Pacifique selon la taille des villes (%)



Répartition de la population urbaine dans les pays d'Asie-Pacifique selon la taille des villes (%)



Importance des villes intermédiaires en Asie-Pacifique, par pays (2015)



Aires métropolitaines	Villes intermédiaires	Villes petites
1-5 millions	0,1-0,05 million	-0,05 million
5-10 millions	0,1-0,3 million	
10-20 millions	0,3-0,5 million	
+20 millions	0,5-1 million	

3.2.1 Intégration spatiale et équilibre fonctionnel des villes intermédiaires d'Asie-Pacifique

L'Asie-Pacifique comprend quatre grandes sous-régions : l'Asie de l'Est, du Sud, du Sud-Est et le Pacifique. C'est la région la plus grande et la plus densément peuplée du monde (54 % de la population mondiale et 46,2 % des citadins du monde), avec une grande variété en termes géographiques, culturels, économiques, climatiques et politiques. La Chine, l'Inde, l'Indonésie et les Philippines figurent parmi les pays les plus peuplés de la planète, tandis que les États insulaires du Pacifique de Nauru, Tuvalu et Palau sont parmi les moins peuplés. La région comprend des villes compactes et urbanisées à 100 % comme Singapour, ainsi que des États insulaires en déclin urbain (taux d'urbanisation de -1 % en 2011) comme Samoa, des pays enclavés comme la Mongolie ou comme le Népal, au Tibet. La région Pacifique, souvent appelée Océanie, est la plus grande mais la moins peuplée de la zone.

Les systèmes de villes intermédiaires d'Asie sont beaucoup plus vastes, concentrés, diversifiés et complexes que dans les autres continents. La région comprend 222 métropoles et 16 mégapoles qui abritent 49 % de la population mondiale vivant dans les aires métropolitaines. Elle compte également le plus grand nombre de villes intermédiaires de toutes les régions (4 177 villes avec 635 millions d'habitants, soit 45 % de la population mondiale habitant dans les villes intermédiaires). Dans le Pacifique, par ailleurs, les villes intermédiaires, en dehors de l'Australie et de la Nouvelle-Zélande, sont souvent caractérisées par une faible population (moins de 100 000 habitants) et une faible densité, et sont souvent situées à des milliers de kilomètres les unes des autres.

Dans le dénombrement mondial des villes intermédiaires, la domination démographique de la Chine et de l'Inde est écrasante. Ces deux pays comptent respectivement 2 238 et 944 villes intermédiaires (35 % de toutes les villes du monde). Le Japon, la troisième plus grande économie et l'une des sociétés les plus urbanisées au monde, suit de loin (211 villes intermédiaires). D'autres économies émergentes moins urbanisées suivent également, par exemple le Pakistan (134 villes intermédiaires), le Bangladesh (105), les Philippines (104), l'Indonésie (72) et le Vietnam (71). Il y a toutefois une plus forte concentration de villes intermédiaires dans les huit provinces les plus peuplées de Chine – avec 1 467 villes intermédiaires et environ 200 millions d'habitants – que dans toute l'Amérique du Nord et l'Europe. Ces données ne tiennent même pas compte du fait que, selon les normes chinoises, les villes de deux à trois millions d'habitants sont généralement considérées comme « de taille moyenne ». De même, on estime que la population urbaine de l'Inde augmentera de 160 millions d'habitants d'ici à 2030 (environ 30 000 personnes par jour), et que 44 % de cet afflux s'installera dans les villes intermédiaires du pays. Cependant, le pourcentage de la population vivant en zone urbaine en Inde devrait atteindre 39,5 % d'ici à 2030 (actuellement, 67,3 % vivent toujours dans les zones rurales) et ne dépassera le seuil des 50 % qu'en 2050[130].

Le niveau et la vitesse de développement des villes intermédiaires de la région varient donc considérablement. Certaines villes de taille moyenne (de moins de 500 000 habitants) connaissent une croissance relativement rapide. Cenxi (Chine) affiche une croissance annuelle de 5,5 %, Ambon (Indonésie) de 4,95 % et Begusarai (Inde) de 8,8 % par an. Dans l'ensemble, la croissance de la population urbaine dans les villes intermédiaires entre 2000 et 2015 a été plus élevée que dans les aires métropolitaines, mais inférieur que dans les mégalopoles (voir le tableau 2.1 de la section 2). Au cours des quinze prochaines années, cependant, on s'attend à ce que les métropoles comprenant entre un et cinq millions d'habitants se développent plus vite que les villes intermédiaires, en particulier les plus petites.

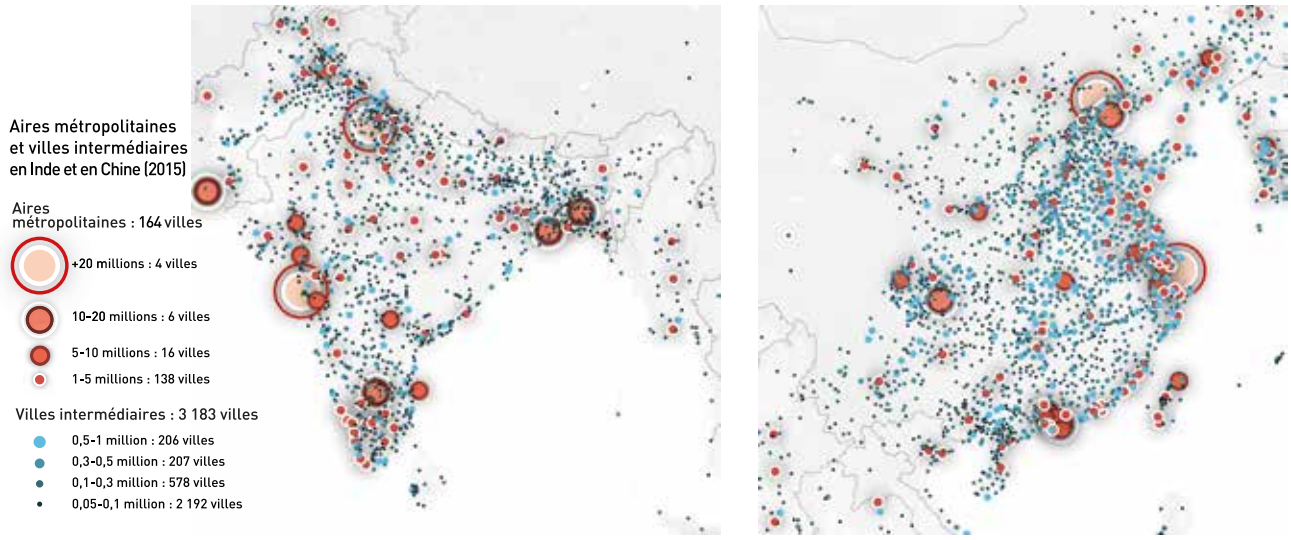
Structure spatiale régionale monocentrique/polycentrique en Asie-Pacifique

Il existe des différences importantes dans la structure des systèmes de villes de la région. En général, l'Asie de l'Est a une structure beaucoup plus uniforme que celle de l'Asie du Sud et du Sud-Est. La plus grande hétérogénéité des systèmes de villes en Asie du Sud-Est est peut-être due à la structure archipélagique de ses deux pays les plus peuplés, à savoir l'Indonésie et les Philippines. En Asie du Sud, le système de villes suit une structure hiérarchique plus uniforme qu'en Asie du Sud-Est, ce qui s'explique en partie par la forme fédérale du gouvernement des pays importants de la région, comme l'Inde et le Pakistan.

Dans le cas de la Chine et de l'Inde, il peut cependant être plus approprié d'analyser les systèmes de villes dans leurs régions internes en raison de leur poids démographique et de leur structure (voir schéma 3.3 *bis*). La province la plus peuplée de Chine, le Guangdong, a une configuration urbaine polycentrique et accueille 15 métropoles de plus d'un million d'habitants (74 % de la population urbaine de la province), dont deux – Guangzhou et Shenzhen – sont des mégapoles comptant plus de dix millions de personnes. Avec les régions limitrophes de Hong Kong et de Macao, la province forme l'une des zones urbaines les plus peuplées du monde. En outre, plusieurs provinces de l'intérieur ont un système monocentrique : Chongqing, par exemple, rassemble 60 % de sa population urbaine totale dans sa capitale. La province de Tianjin, près de la région de Pékin, est un exemple similaire, sa capitale étant 35 fois plus grande que sa deuxième ville.

Les systèmes de villes intermédiaires d'Asie sont beaucoup plus vastes, concentrés, diversifiés et complexes que dans les autres continents

Schéma 3.3 *bis* **Distribution de la population de Chine et d'Inde selon la taille des agglomérations et proportion de la population urbaine dans les villes intermédiaires** Source : CGLU et CIMES-UNESCO.



Les États fédérés d'Inde sont généralement caractérisés par des systèmes urbains fortement polycentriques, avec un réseau compact de villes intermédiaires ayant bénéficié de leur proximité à la fois aux grandes agglomérations métropolitaines et au milieu rural. En 2012, l'Inde comptait 54 villes métropolitaines qui représentaient 13 % de la population. En comprenant leurs hinterlands et leurs villes intermédiaires, l'ensemble de ces régions métropolitaines concentrent 40 % du PIB national. Leur nombre (les prévisions indiquent 69 régions métropolitaines d'ici à 2025) et leur poids économique devraient croître (il est calculé que d'ici à 2025, elles concentreront la moitié du PIB indien)[131]. Le développement des villes intermédiaires, en particulier celles situées aux alentours des aires métropolitaines, affectera donc de manière significative le développement économique de l'Inde. D'autres économies en développement d'Asie du Sud-Est à faible taux d'urbanisation, comme la Birmanie, les Philippines, la Thaïlande et le Vietnam, concentrent une part importante de leurs populations urbaines dans les capitales, tout en favorisant un vaste réseau de villes intermédiaires et petites entretenant un lien étroit avec les zones rurales. Les Philippines possèdent deux pôles métropolitains : l'aire métropolitaine de Manille dans le Nord, une mégapole de plus de 13 millions d'habitants, et Davao dans le Sud, avec 1,6 million d'habitants. Entre ces deux villes se trouve un long couloir de 104 villes intermédiaires, avec des villes plus petites, qui concentrent 68 % de la population urbaine du pays.

Villes intermédiaires côtières, intérieures et enclavées en Asie-Pacifique

Une caractéristique géographique des villes intermédiaires de la région Asie-Pacifique est que beaucoup d'entre elles sont situées sur les côtes ou le long de grands fleuves navigables. En conséquence, beaucoup ont des ports jouant un rôle crucial dans les systèmes logistiques nationaux et les services pour les zones intérieures. De nombreuses villes intermédiaires situées dans les économies émergentes de la région sont caractérisées par des constructions basses et des taux relativement élevés de croissance urbaine. Cela entraîne un étalement et une mauvaise planification, ainsi que des services urbains et des logements de mauvaise qualité. Dans les économies développées du Japon, de la Corée, de l'Australie et de la Nouvelle-Zélande, **les villes intermédiaires sont généralement mieux planifiées et disposent d'infrastructures et de services urbains relativement bons. Ces pays ont des systèmes nationaux de transport plus efficaces et portent plus d'attention à la gestion des risques, à la densification, à la construction adéquate des bâtiments et à l'efficacité énergétique.**

Les villes intermédiaires côtières de la région ont développé un large éventail d'activités économiques. Les pays d'Asie de l'Est ont connu un développement commercial et industriel prospère généré autour des zones franches d'exportation (ZFE). Les coûts de transaction pour les villes

intermédiaires, cependant, ont tendance à être plus élevés que dans les régions métropolitaines, en raison du manque d'efficacité des chaînes d'approvisionnement. En outre, les réseaux routiers et l'accès à la logistique des transports entre les régions métropolitaines et les villes intermédiaires tendent à être fortement embouteillés en raison du taux élevé de véhicules individuels, même dans les pays plus développés. Alors que l'ensemble de la région asiatique est de plus en plus en proie aux menaces environnementales, l'exposition aux catastrophes naturelles (tsunamis, tremblements de terre et ouragans), la pollution des cours d'eau et les inondations pendant les saisons humides menacent particulièrement les villes intermédiaires du littoral. L'élévation du niveau de la mer dans les îles du Pacifique a considérablement affecté la performance économique, la stabilité et le bien-être des citoyens.

Les villes intérieures d'Asie connaissent une croissance inférieure à celle des villes côtières. En Chine, par exemple, les villes côtières se développent à des taux d'environ 2,7 % par an, contre 2,4 % pour les villes intérieures et non fluviales. Beaucoup de ces villes intérieures sont des centres régionaux industriels ou agricoles, par exemple dans le cas de l'Australie. La plupart des villes indiennes se concentrent dans les régions intérieures de l'Uttar Pradesh, du Bihar et du Bengale occidental, situées dans les vastes plaines du Gange, qui accueillent un tiers de la population totale du pays. L'Uttar Pradesh seul, où vivent environ 200 millions de personnes, compte 124 villes intermédiaires, avec une population de 17 millions d'habitants, ce qui correspond approximativement à la population totale de ses neuf aires métropolitaines. Dans de nombreux pays asiatiques en développement, des problèmes de logistique et d'accès, conséquences d'une infrastructure inadéquate ou vieillissante, ont eu un impact sur la compétitivité, la productivité et la croissance de ces villes intermédiaires. Beaucoup de petites villes intermédiaires intérieures de la région, en particulier en Asie du Sud et de l'Est et en Australie, connaissent un ralentissement important en termes d'urbanisation et de croissance économique, principalement en raison de leurs difficultés à conserver leurs compétences et à attirer des capitaux d'investissement.

Le Népal, le Bhoutan, le Laos et la Mongolie sont quatre pays en développement enclavés de la région. Le Népal est le plus peuplé (29 millions d'habitants) et le moins urbanisé (seulement 20 % de la population vit en milieu urbain), tandis qu'en Mongolie, 75 % de la population vit en ville. Dans ces pays, le développement des villes principales et intermédiaires est généralement limité par la déficience des réseaux régionaux de transport routier et aérien et par un accès difficile aux ports des pays limitrophes. Beaucoup dépendent des importations, ont des économies informelles importantes et manquent d'infrastructures de base. En conséquence, les villes intermédiaires enclavées d'Asie ont tendance à lutter pour leur propre développement tout en devant trouver les ressources et les capacités nécessaires afin d'accueillir un nombre croissant de migrants ruraux faisant face à des pressions économiques croissantes.

Équilibre fonctionnel des villes intermédiaires d'Asie-Pacifique : clusters et corridors

Les clusters de villes intermédiaires sont un développement récent dans les systèmes de villes d'Asie et – dans une moindre mesure – d'Australasie. La plupart des grandes aires métropolitaines sont entourées d'un ensemble de villes intermédiaires se situant dans un rayon de 75 à 150 km. Beaucoup de ces clusters ont été planifiés comme nœuds ou clusters de croissance, comme c'est le cas de Clark et Angeles City, à 85 km au nord de Manille. Clark était une ancienne base militaire des États-Unis, qui a été transformée en une zone franche d'exportation (ZFE). Il s'agit de l'une des nombreuses villes du pays avec ZFE gravitant autour de l'aire métropolitaine de Manille, comme Subic Bay et Cavite.

Dans certains pays, les gouvernements s'engagent à promouvoir des clusters de villes intermédiaires pouvant jouer le rôle de nœuds de croissance régionaux tout en tirant profit des retombées des mégapoles. Afin de soutenir le développement initial de ces clusters, des niveaux élevés d'investissements et d'implication publics sont nécessaires. Dans certains cas, les gouvernements ont combiné cette stratégie avec des partenariats public-privé (PPP) et un développement du foncier. Les grandes aires métropolitaines de Beijing, Shanghai (Chine), Bangkok (Thaïlande), Hô Chí Minh Ville (Vietnam), Delhi, Mumbai (Inde) et Dhaka (Bangladesh) planifient et développent des clusters de villes intermédiaires pour soulager la pression exercée sur les aires métropolitaines[132]. En Inde, par exemple, les clusters situés à proximité des aires métropolitaines jouent un rôle essentiel pour l'économie indienne. Les 49 clusters métropolitains comprennent 250 des 450 villes intermédiaires du pays comptant plus de 100 000 habitants. Ces clusters pourraient représenter environ 77 % de la croissance du PIB indien de 2012 à 2025[133].

Le développement de corridors de villes intermédiaires a été une caractéristique importante de l'expansion urbaine en Asie et en Australie. Beaucoup de corridors de villes intermédiaires, cependant, sont le sous-produit d'une mauvaise planification régionale et d'un mauvais contrôle du développement. Certains corridors de villes intermédiaires sont de forme longue et continue, par exemple le corridor urbain entre Hồ Chí Minh Ville et Vang Tau au

En 2012, l'Inde comptait 54 villes métropolitaines qui représentaient 13 % de la population. En comprenant leurs hinterlands et leurs villes intermédiaires, l'ensemble de ces régions métropolitaines concentrent 40 % du PIB national

Vietnam, qui s'étend sur presque 100 kilomètres. Un développement similaire de corridors de villes intermédiaires se développe au Sri Lanka, entre Colombo et Galle, en Thaïlande entre Bangkok et Rayong, et entre Manille et Batangas aux Philippines.

Au Japon, en Corée et en Australie, les corridors de villes intermédiaires continuent de croître et seront bientôt connectés, comme c'est le cas dans le sud-est du Queensland, en Australie. Le gouvernement indien planifie un des corridors de villes intermédiaires le plus important du monde, entre Delhi et Mumbai, qui devrait inclure 170 millions de personnes, avec plus de 40 nouvelles villes élargies et huit « régions d'investissement » dédiées au développement industriel[134]. À Gansu, une province intérieure chinoise à la frontière mongole, le système urbain est composé de 36 villes intermédiaires s'étendant sur 1 000 kilomètres d'infrastructures liées à la connectivité entre Tianshui, sa capitale Lanzhou et Jiuquan, formant un vaste corridor spécialisé dans l'industrie minière.

Les corridors de villes intermédiaires en Asie, cependant, sont difficiles à gérer. Les petites villes ont tendance à se multiplier le long des grands axes routiers entre les métropoles et les grandes villes intermédiaires régionales, puis à se développer en longues franges où se concentrent les activités commerciales ; ces corridors sont souvent caractérisés par des niveaux élevés de spécialisation et des clusters se développant dans différentes parties en leur sein. Finalement, ces corridors prennent une forme continue de villes et de villages élargis formant un système linéaire de villes intermédiaires, ce qui brouille souvent leurs frontières administratives. Ils sont souvent victimes des externalités négatives des facteurs qui ont rendu possible leur développement. Les embouteillages, l'augmentation de la pollution de l'eau et de l'air, et la diminution de l'efficacité économique sont autant de symptômes communs d'un développement déséquilibré ou déficient dans ce type d'établissement urbain.

Les aires urbaines de Chine ont connu une croissance sans précédent qui continuera au cours des prochaines décennies

Un mot sur les villes intermédiaires des îles du Pacifique

Il est nécessaire ici d'aborder les systèmes urbains et les villes intermédiaires des États insulaires du Pacifique. Dans ces petits pays, les systèmes des villes ont tendance à graviter autour de la capitale, souvent composée de moins de 100 000 habitants. Le développement urbain est généralement caractérisé par une faible densité, avec une présence croissante de quartiers informels. La plupart des villes intermédiaires portuaires/aéroportuaires sont devenues dépendantes du tourisme et des politiques gouvernementales pour stimuler leur développement économique. La distance, une logistique défaillante et une base économique généralement limitée – conjuguées à une extrême vulnérabilité aux effets du changement climatique – ont entravé le développement des villes intermédiaires dans les pays insulaires du Pacifique.

3.2.2 Tendances et réponses des politiques urbaines nationales pour les villes intermédiaires d'Asie-Pacifique

La diversité des pays d'Asie-Pacifique rend difficile l'analyse des PUN de la région sans souligner l'importance des contextes économiques et sociaux, ainsi que les différences et variations dans leur conception et leur mise en œuvre. La plupart des pays sont confrontés aux défis de l'urbanisation, c'est-à-dire d'un développement urbain spatialement déséquilibré, d'une migration des zones rurales vers les villes, d'une concentration accrue dans les principales agglomérations métropolitaines, du développement de quartiers informels et de l'insuffisance des infrastructures et des services urbains, en particulier dans les zones périurbaines des métropoles et des villes intermédiaires. Même les pays qui ne présentent pas actuellement un taux d'urbanisation élevé connaîtront des taux croissants importants au cours des prochaines décennies. **La plupart d'entre eux, et en particulier les pays des archipels de l'océan Pacifique et les États insulaires, sont particulièrement exposés aux aléas liés au changement climatique, aux catastrophes naturelles et aux défis environnementaux.**

Au cours des dernières décennies, des pays de la région ont renforcé le rôle des collectivités locales dans la gestion urbaine, notamment à travers la décentralisation (Indonésie et Philippines) ou l'augmentation de l'autonomie administrative et financière au niveau local (Chine et Vietnam). Les pays développés de la région ont également renforcé le rôle de leurs gouvernements locaux. Cependant, en Inde, en Malaisie, au Pakistan, au Sri Lanka et en Thaïlande, les processus de décentralisation sont très partiels (et dans certains cas il y a eu des reculs). Ici, l'État, les provinces et les gouvernements centraux concentrent la majeure partie du pouvoir et des ressources. Dans d'autres pays, les gouvernements locaux sont encore à un stade embryonnaire.

En même temps, les pays de la région s'orientent progressivement vers l'élaboration de politiques urbaines plus cohérentes. Les pays avec des systèmes de gouvernance centralisés et les petits États ont tendance à concentrer les politiques nationales de développement urbain entre les mains de l'État. Certains États fédéraux, ou du moins ceux dont les structures s'inscrivent dans un modèle moins centralisé, ont favorisé une approche plus décentralisée de la politique urbaine. Enfin, les grandes économies ayant un poids sociopolitique important comme la Chine, l'Inde ou l'Indonésie n'ont pas de PUN, mais

s'appuient sur des plans nationaux généralistes ou des initiatives sectorielles. La Thaïlande n'a pas développé de PUN, tandis que l'Autorité métropolitaine de Bangkok a conçu son propre programme destiné à traiter les questions de développement urbain de la région.

Les aires urbaines de Chine ont connu une croissance sans précédent qui continuera au cours des prochaines décennies. Son système urbain soulève des questions importantes : comment corriger le déséquilibre du développement territorial, l'augmentation des inégalités sociales et les questions environnementales ? Parmi les défis que doivent relever les politiques urbaines en Chine au cours des prochaines années, il y a la nécessité d'une planification urbaine plus efficace et plus respectueuse de l'environnement, une meilleure coordination des politiques urbaines, les réformes des finances publiques locales, l'inclusion sociale – en particulier le statut non reconnu des migrants ruraux installés dans les villes – ainsi qu'une meilleure gestion des terres pour l'expansion urbaine. Il convient de noter que, depuis décembre 2014, le système du *hukou* est en cours de réforme afin de régulariser la situation de la population flottante dans les petites villes et les villes intermédiaires[135].

À l'inverse, l'Inde, en dépit d'une économie en croissance rapide, s'urbanise à un rythme plus lent que ceux d'autres pays en développement et ne devrait atteindre le seuil de 50 % de population dans les villes que vers 2040. Les grandes villes sont confrontées à des niveaux d'inégalités très importants, à l'extension des quartiers informels (*slums*), à des infrastructures et des services essentiels déficients. Lancée en 2005, la Mission nationale de renouvellement urbain de Jawaharlal Nehru (JNNURM) est probablement ce que l'Inde a de plus proche d'une PUN. Elle a entraîné un « changement de paradigme » significatif en intégrant la question urbaine dans les objectifs nationaux de développement et débloquant un programme d'investissement de 24 milliards de dollars sur une période de sept ans[136]. Le JNNURM a été remplacé en juin 2015 par la Mission des villes intelligentes (*Smart Cities Mission*), dans le but de contribuer au développement de 100 villes avec un investissement de 15 milliards de dollars (voir encadré 3.3).

Au lieu d'un PUN complet, l'Indonésie s'appuie sur des plans sectoriels[138] pour mobiliser des ressources humaines, financières et administratives adéquates, et créer un consensus politique pour aider les aires métropolitaines et les petites villes à adopter une approche locale du développement. La géographie du pays exige en outre des politiques urbaines flexibles qui s'adaptent à la géographie – un éparpillement d'archipels abritant l'une des populations les plus importantes du monde. Des défis similaires sont présents aux Philippines, dont les politiques urbaines[139] souffrent d'une collaboration horizontale et verticale défaillante entre les autorités locales et l'État. L'informalité reste un problème important, ainsi que l'accès aux services et aux infrastructures. Le manque de ressources financières et humaines a empêché le développement d'une réponse efficace et cohérente aux défis urbains. Cela est d'autant plus nécessaire que les établissements humains à travers le pays sont de plus en plus menacés par les catastrophes naturelles récurrentes[140].

ENCADRÉ 3.3 LA MISSION DES VILLES « INTELLIGENTES » : LES VILLES INTERMÉDIAIRES DANS L'AGENDA URBAIN DE L'INDE

Les villes « intelligentes » impliquées dans le plan récemment approuvé par le gouvernement indien partagent quelques caractéristiques qui visent à un développement urbain plus intégré. Ces caractéristiques concernent l'investissement dans l'infrastructure de base, la connectivité informatique fiable, la « e-gouvernance » et la participation citoyenne. Cela favorisera **l'utilisation mixte du sol** dans les nouvelles zones d'aménagement urbain ; des **politiques de logement et d'inclusion** œuvrant pour l'accès au logement pour tous ; des **espaces piétons** pour réduire les embouteillages, la pollution de l'air et l'épuisement des ressources, tout en **stimulant l'économie locale**, en favorisant les interactions sociales et en assurant une plus grande sécurité pour tous. Le programme vise également à **préserver et à développer les espaces publics** comme les parcs, les terrains de jeux et les espaces récréatifs pour améliorer la qualité de vie des citoyens, réduire les effets d'îlots thermiques urbains et promouvoir un meilleur équilibre global. La mission vise à **promouvoir une variété d'options de transport** – un développement axé sur les transports en commun et la connectivité des transports de proximité (« last-mile-para-transport »). Les attentes de la mission reposent sur l'objectif d'une **gouvernance plus respectueuse des citoyens et plus efficace** qui s'appuie de plus en plus sur les services en ligne pour renforcer la reddition des comptes et la transparence. Dans le cadre de la mission, les villes « intelligentes » recherchent une **identité et encouragent l'application de solutions intelligentes pour les infrastructures et services**. Sur les 98 villes sélectionnées pour mettre en œuvre la stratégie intégrée de développement humain, près de la moitié (46) sont des villes intermédiaires. Seulement cinq d'entre elles, cependant, ont été incluses dans la première phase de mise en œuvre du programme – Solapur, Davengere, Belgaum, Kakinada et Udaipur. Ce programme a été rapidement révisé et les villes intermédiaires désormais impliquées comprennent Warangal, Bhagalpur, Imphal, Panaji et Agartala – ces quatre dernières étant également les capitales des États fédérés les moins peuplés du pays[137].

Les pays développés de la région, comme l'Australie et la Nouvelle-Zélande, ont adopté récemment des PUN. Par exemple, le programme australien « Nos villes, notre avenir » se concentre sur les villes de plus de 100 000 habitants. La Nouvelle-Zélande a approuvé fin 2015 une Déclaration sur la politique nationale de développement urbain après une consultation publique. Les deux pays ont progressé dans leur approche intégrée de la politique urbaine, et leurs stratégies nationales sont parmi les rares qui prennent en compte l'intégration des villes secondaires et intermédiaires. La Corée est en train d'élaborer une stratégie urbaine nationale pour faire face aux défis urbains et, notamment, les disparités régionales (49 % de la population est concentrée dans l'aire métropolitaine de Séoul), ainsi que la pression croissante des aires urbaines sur l'environnement et le vieillissement de la population[141].

D'autres pays ont promu des politiques urbaines par le biais de différentes politiques sectorielles visant à favoriser le développement économique (Vietnam[142] ou Malaisie[143], par exemple). Un pays comme le Pakistan, dans lequel la ville joue depuis longtemps un rôle central, a réalisé des progrès en termes de prestation des services dans ses métropoles. Il considère le PUN comme une façon d'améliorer l'intégration de son système de villes.

Plusieurs autres pays ont adopté différentes stratégies pour faciliter la transition entre les zones rurales et urbaines (Bangladesh, Cambodge) ou pour faire face aux effets des migrations induites par les conflits et les catastrophes naturelles (Népal, Sri Lanka). Le Bangladesh lutte depuis 2006 pour développer une PUN dont les buts comprennent l'amélioration de la planification urbaine, les capacités de gestion des terres, ainsi que la protection de l'environnement et de ses ressources en eau[144]. Le Cambodge est en train d'élaborer une stratégie nationale de développement urbain pour 2014-2018. Le Népal a créé sa première PUN en 2007 et son ministère du Développement urbain en 2012. Mais suite au tremblement de terre de 2015, la plupart des ressources seront dédiées à la reconstruction au cours des prochaines années. Le Sri Lanka a présenté sa première PUN en 2010, visant à devenir la « Perle de la Route de la soie ». Ce document a été remplacé et mis à jour en 2015[145].

Dans le Pacifique, en dehors des grands pays continents (Australie et Nouvelle-Zélande), les petits États insulaires ou archipels sont confrontés à des difficultés structurelles (ou géographiques) dans l'établissement d'une infrastructure fiable, la réduction de l'informalité et le renforcement de leurs capacités en termes d'action politique urbaine. Les effets du changement climatique et la vulnérabilité aux catastrophes naturelles (ouragans, inondations, incendies de forêt) sont parmi les priorités de l'agenda urbain.

Malgré les contributions des villes intermédiaires au développement de la région Asie-Pacifique, les différences entre les villes intermédiaires et les métropoles ou les mégalopoles sont de plus en plus importantes

Un élément commun des PUN dans la région Asie-Pacifique est que la présence des villes intermédiaires, bien que mentionnée dans plusieurs documents stratégiques, n'est pas vraiment mise en valeur. La Commission économique et sociale des Nations unies pour l'Asie et le Pacifique (CESAP-ONU) a fortement soutenu les pays de la région dans l'élaboration de politiques urbaines pour favoriser l'intégration et le développement des systèmes de villes secondaires[146]. L'importance des liens fonctionnels entre les systèmes de villes a également été soulignée par la Communauté économique Asie-Pacifique (APEC)[147].

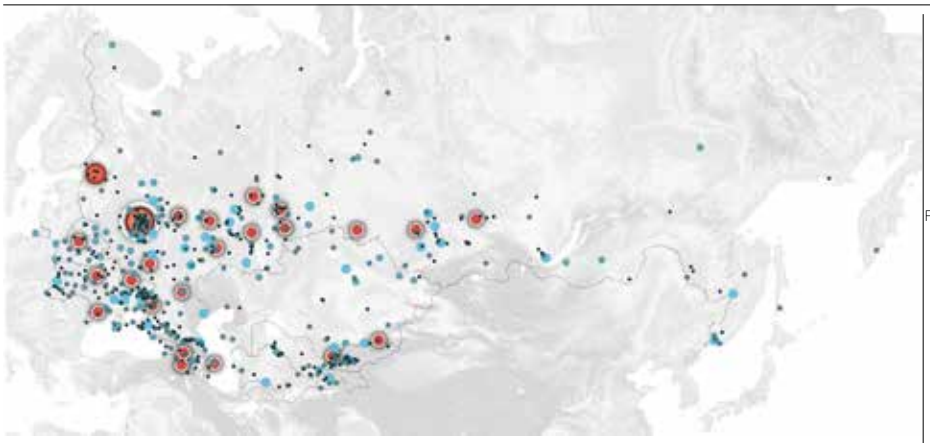
Dans le cadre des débats préparatoires qui ont précédé le sommet Habitat III en 2016, les représentants de la région Asie-Pacifique se sont mis d'accord sur la Déclaration de Jakarta (« l'urbanisation durable pour accélérer le développement »). **Ce document reconnaît la nécessité de renforcer le dialogue sur l'urbanisation et ses effets au-delà des frontières et entre les différents niveaux de gouvernance.** Mais il définit également des directives stratégiques pour la future coordination régionale sur le développement urbain et son impact. La Déclaration ne fait pas expressément référence aux villes intermédiaires, mais présente une évaluation qui peut servir de feuille de route pour les villes intermédiaires dans les années à venir. Il reconnaît la nécessité de « solutions systémiques » et de favoriser une « croissance urbaine planifiée, productive et intégrée ». Il appelle à la coopération entre les parties prenantes pour gérer la diversité croissante et la complexité démographique des villes d'Asie et du Pacifique.

Malgré les contributions des villes intermédiaires au développement de la région Asie-Pacifique, et particulièrement à son système de villes polycentriques, les différences entre les villes intermédiaires et les métropoles ou les mégalopoles sont de plus en plus importantes. Cela affecte la capacité des villes intermédiaires à contribuer à une répartition plus équitable de la richesse et de la production. Les défis auxquels sont confrontées les villes intermédiaires d'Asie sont principalement liés à l'amélioration de l'interconnectivité (routes, chemins de fer, communications), à la faiblesse de la gouvernance et du financement local, et à l'inefficacité de la politique urbaine stratégique, notamment en termes de mise en œuvre.

3.3 SYSTÈMES URBAINS ET VILLES INTERMÉDIAIRES EN EURASIE

Schéma 3.4 **Agglomérations urbaines en Eurasie et distribution de la population selon la taille des villes**

Source : CGLU et CIMES-UNESCO.

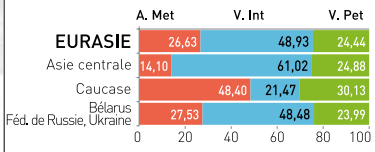


Aires métropolitaines et villes intermédiaires en Eurasie (2015)

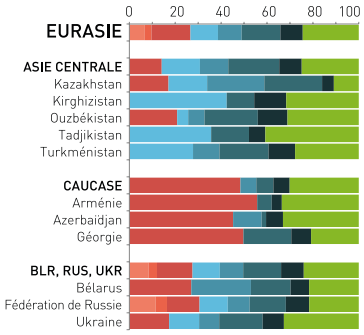
Aires métropolitaines : 24 villes
- 10-20 millions : 1 ville
- 5-10 millions : 1 ville
- 1-5 millions : 22 villes

Villes intermédiaires : 515 villes
- 0,5-1 million : 33 villes
- 0,3-0,5 million : 51 villes
- 0,1-0,3 million : 178 villes
- 0,05-0,1 million : 253 villes

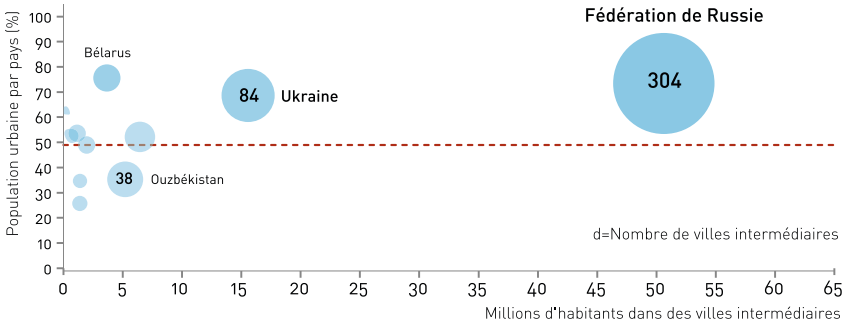
Répartition de la population urbaine dans les régions d'Eurasie selon la taille des villes (%)



Répartition de la population urbaine dans les pays de l'Eurasie selon la taille des villes (%)



Importance des villes intermédiaires en Eurasie, par pays (2015)



3.3.1 Intégration spatiale et équilibre fonctionnel des villes intermédiaires d'Eurasie

L'Eurasie couvre trois sous-régions : l'Europe de l'Est, les pays du Caucase et l'Asie centrale[148]. La région est composée de onze pays, dont neuf sont enclavés, et couvre un sixième de la surface totale de la Terre. Les États eurasiatiques faisaient partie de l'Union soviétique avant son éclatement en 1991[149]. La population totale de la région est d'environ 279 millions d'habitants, avec une population urbaine s'élevant à plus de 180 millions (2015), dont 59 % dans la Fédération de Russie. Plus de 73 % des habitants de Russie et d'Europe de l'Est vivent en milieu urbain. Ce taux descend à 56 % dans les pays du Caucase et à 40 % en Asie centrale. La région compte un total de 24 aires métropolitaines et de 515 villes intermédiaires. Près de 49 % de la population vit dans les villes intermédiaires et, bien qu'il existe des variations importantes entre les pays de la région, la population médiane des villes intermédiaires est d'environ 171 000 habitants.

Comparées à l'Europe, les distances entre les villes eurasiennes sont importantes. Dans la partie européenne de la Russie, les centres régionaux (dont

la plupart sont des villes intermédiaires) sont séparés d'environ 200 kilomètres en moyenne, une distance qui est encore plus élevée dans la partie asiatique du pays. **Il existe des différences importantes dans les structures et les facteurs qui ont façonné le développement des villes intermédiaires de la région**. La forte influence historique de l'héritage soviétique sur les systèmes institutionnels, la planification et le passé socioculturel de la région sont indéniables. Les taux de croissance démographique dans les pays d'Europe de l'Est et du Caucase diminuent, en raison du vieillissement rapide de la population (des taux qui sont à peine plus élevés dans les pays d'Asie centrale).

Chaque pays d'Eurasie a adopté sa propre approche pour définir le statut et classifier les établissements urbains, en fonction de la population, de l'importance socio-économique et politique, parmi d'autres critères[150].

Structure spatiale régionale monocentrique/polycentrique en Eurasie

La structure de la population urbaine varie d'une région à l'autre. En Arménie, en Azerbaïdjan, en Géorgie, au Kirghizistan et au Tadjikistan, 35 à 50 % de la population urbaine totale est concentrée dans les capitales, tandis qu'en Fédération de Russie, en Biélorussie, au Kazakhstan, au Turkménistan, en Ukraine et en Ouzbékistan, la population urbaine est davantage répartie à travers les grandes agglomérations, les villes intermédiaires et les petites villes.

La transition économique qui a suivi les événements de 1991 a créé une tendance à la concentration de la population, en particulier dans les grandes villes et les capitales nationales

La transition économique qui a suivi les événements de 1991 a créé une tendance à la concentration de la population, en particulier dans les grandes villes et les capitales nationales. Alors que la plupart des capitales ont augmenté leur poids démographique, de nombreuses villes moyennes et petites sont en train de perdre la population et connaissent un important recul économique[151]. En Russie, le nombre de villes de plus d'un million d'habitants est passé de 13 en 1990 à 15 à la fin 2012. De même, la population de la plupart des villes comptant plus de 500 000 habitants en Russie et 250 000 habitants en Biélorussie a augmenté, particulièrement depuis la seconde moitié des années 2000. Dans les régions les plus arides de l'Ouzbékistan, du Tadjikistan et du Turkménistan, les villes intermédiaires sont très dispersées et fonctionnent généralement comme des centres régionaux administratifs éducatifs et agricoles.

Villes côtières, intérieures et enclavées d'Eurasie

La structure spatiale des systèmes de villes varie d'une région à l'autre. La plupart des villes d'Europe de l'Est sont situées sur des plaines le long d'un vaste réseau fluvial. Les villes intermédiaires d'Asie centrale se situent principalement au sein de systèmes de vallées fertiles. Les villes plus isolées des principales agglomérations ont tendance à présenter une situation socio-économique plus dégradée et font face à des défis supplémentaires liés à la perte d'une grande partie de leurs jeunes travailleurs qui migrent vers des villes plus prospères. Le vieillissement de la population et la migration rurale-urbaine ont contribué à cette disparité.

Équilibre fonctionnel des villes intermédiaires d'Eurasie : clusters et corridors

Sous l'Union soviétique, la création et la croissance de nouvelles villes ont été réalisées de façon utilitaire en Europe de l'Est et en Asie centrale, principalement en vue de répondre aux besoins de l'économie nationale de l'Union. Ces villes intermédiaires étaient souvent développées comme des « villes monoproductives » répondant aux besoins et aux objectifs des grands programmes industriels au niveau national, intégrées dans les chaînes de production de l'Union soviétique, plutôt que pour stimuler les économies locales[152].

Une partie considérable de la population de la région est concentrée dans des clusters de villes s'étendant à l'est de Saint-Pétersbourg et de Minsk, jusqu'à Moscou. Ce système se déploie vers le nord à Iekaterinbourg, Astana, Omsk et Novossibirsk, et vers le sud à Rostov, Tbilissi, Bakou, Tachkent et Almaty.

L'Arménie et l'Azerbaïdjan figurent parmi les pays de la région tirant le meilleur parti de leur position géostratégique le long des pipe-lines de gaz et de pétrole reliant la mer Caspienne et la mer Noire, et plaçant avec succès leurs propres villes sur la carte mondiale. Le corridor de Tbilissi (Géorgie)-Bakou (Azerbaïdjan) relie presque toutes les villes intermédiaires des deux pays – y compris certains clusters historiquement spécialisés, tels que Gandja (Azerbaïdjan), un centre important de fabrication de soie. Des projets ambitieux, tels que le chemin de fer Kars-Akhalkalaki-Tbilissi-Bakou (qui visait à relier l'Azerbaïdjan et la Turquie à travers la Géorgie en contournant l'Arménie, du fait de tensions persistantes) ont tenté pendant des années d'utiliser les villes intermédiaires comme centres et points de contrôle dans le développement des infrastructures. Dans le Caucase russe, un corridor parallèle relie Makhatchkala (Daghestan), Grozny (Tchétchénie) et Naltchik (Kabardino-Balkarie) à Krasnodar. Le corridor est d'autant plus pertinent que des tensions conflictuelles sous-jacentes ont caractérisé ces régions depuis des générations.

3.3.2 Tendances et réponses des politiques urbaines nationales pour les villes intermédiaires d'Eurasie[153]

La dissolution de l'Union soviétique en 1991 a conduit à la fin de son économie centralisée, à la rupture des relations économiques entre ses

républiques et, par conséquent, à de sérieuses difficultés pour assurer le flux de matières premières et de ressources industrielles. Après le déclin économique inévitable du début des années 1990, la plupart de ces pays ont accéléré le processus de modernisation de leurs économies. Toutefois, le PIB de certains d'entre eux est aujourd'hui encore inférieur à celui de 1990 ; c'est le cas de la Géorgie, du Kirghizistan, du Tadjikistan et de l'Ukraine[154].

Ce processus de restructuration a exacerbé la polarisation existante entre les villes de premier et deuxième rang, ainsi qu'entre les régions centrales et périphériques. Les pertes d'emploi, les inégalités croissantes, les migrations vers les capitales et les grandes villes, la stagnation des petites et moyennes agglomérations urbaines, notamment les nombreuses villes mono-industrielles de l'ère soviétique et celles qui restent en dehors des axes centraux du développement, sont devenues des problèmes structurels qui affectent le développement urbain de toute la région[155].

Cependant, certaines villes de Russie, du Kazakhstan, de l'Azerbaïdjan et du Turkménistan bénéficient de nouvelles opportunités économiques liées à la production et à l'exportation de pétrole, de gaz, de minéraux, de métaux et de produits chimiques. Des améliorations ont également été observées dans les villes intermédiaires reliées aux ports, aux centres de transport, au commerce transfrontalier lié aux activités d'importation, ainsi qu'aux petites villes attrayantes pour le tourisme. En outre, le nombre de clusters de villes intermédiaires situées autour de grandes villes présentant des avantages économiques spécifiques s'est élargi. Cependant, nombre d'autres villes sont confrontées aux effets néfastes de la proximité des mégapoles – par exemple, la perte d'emplois locaux et leur transformation graduelle en périphéries résidentielles. Il est important de noter que les « villes avec des économies enclavées » dépendantes de l'industrie extractive et minière n'ont pas nécessairement bénéficié des richesses produites, car ces dernières se sont généralement accumulées dans les capitales nationales et régionales ou à l'étranger par l'intermédiaire d'acteurs financiers actifs sur le marché mondial. Cela contribue à une augmentation des inégalités ainsi qu'au manque d'opportunités économiques[156].

Pour la plupart des agglomérations urbaines, la transition vers une économie de marché a entraîné une diminution dans l'accès et la qualité des services publics. Bien que l'ancien régime soviétique ait laissé derrière lui un ensemble d'infrastructures de services publics (eau, assainissement, transport, chauffage, entre autres), celui-ci est caractérisé par des coûts de production élevés et une utilisation inefficace des ressources. **Au cours de la dernière décennie, la fourniture de services et la gestion des infrastructures se sont stabilisées, suggérant une d'amélioration.** Cependant, la majorité des villes intermédiaires continuent d'être confrontées à des coûts élevés d'entretien et de renouvellement de ces infrastructures, ce qui entraîne d'importantes perturbations du service dans de nombreuses villes du Caucase et d'Asie centrale.

Il est estimé que 40 % du parc d'anciens logements publics, privatisés dans les années 1990, se sont considérablement détériorés, affectant ainsi la qualité de vie des citoyens, augmentant le coût de l'énergie et l'empreinte environnementale des villes. Pour faire face à leur faible efficacité énergétique, des pays comme la Russie et la Biélorussie ont lancé des programmes pour améliorer les grands bâtiments résidentiels, tandis que d'autres pays mettent en œuvre des programmes pilotes (Arménie, Kazakhstan et Ouzbékistan). En général, toutefois, la construction de logements plus économes en énergie reste relativement rare dans la région. La transformation progressive du régime foncier et de la fourniture de logements à travers des mécanismes de marché a entraîné une augmentation considérable de l'étalement urbain, ce qui exerce une pression supplémentaire sur l'utilisation du sol dans les hinterlands, particulièrement en Asie centrale et dans le Caucase. Dans les villes d'Europe de l'Est, où la population a connu une faible augmentation, voire a diminué, les zones « centrales » se sont détériorées en raison de l'étalement urbain et des problèmes d'entretien et d'infrastructure. De plus, le vieillissement de la population dans les villes d'Europe de l'Est entrave la fourniture de logements et de services de santé.

Les tensions et les conflits régionaux ont également un impact sur la stabilité des gouvernements, ainsi que sur leur capacité à assurer la sécurité des villes proches des zones de conflit. Des réformes administratives insuffisantes ou irrégulières et des processus de décentralisation très partiels ont laissé de nombreuses villes intermédiaires avec des ressources et capacités réduites pour faire face aux défis actuels. Les villes intermédiaires ont vu leur contrôle sur les processus de développement urbain, la planification territoriale à long terme et les ressources naturelles progressivement diminuer. La répartition et la duplication des fonctions, des pouvoirs et des compétences entre les niveaux central et régional ont eu des répercussions sur la performance de la gestion dans de nombreuses villes, tout comme le manque de financement pour mettre en œuvre les programmes nécessaires au développement.

Suite à la dissolution de l'Union soviétique, **la planification urbaine, autrefois au cœur des politiques urbaines de la région, est devenue progressivement moins efficace, tandis que le lien entre l'aménagement du territoire et le développement des ressources économiques et**

Ce processus de restructuration a exacerbé la polarisation existante entre les villes de premier et deuxième rang, ainsi qu'entre les régions centrales et périphériques

humaines reste limité. Même si le discours officiel privilégie un développement territorial équilibré, les réelles priorités politiques de la région se sont concentrées, au cours des dernières décennies, sur les régions de croissance économique plus dynamiques, autour des grandes agglomérations (Moscou et Saint-Pétersbourg en premier lieu), avec des investissements sur les infrastructures et le regroupement des villes et villages environnants. Plusieurs pays de la région, comme l'Arménie et la Géorgie, sont à divers stades de la formulation de politiques urbaines nationales, bien que celles-ci n'aient pas été finalisées ou intégrées dans les politiques nationales économiques, de transport et de gestion des ressources humaines.

Le destin des villes intermédiaires du monde post-soviétique a été largement négligé dans les agendas nationaux de développement territorial et urbain. En Russie, les villes intermédiaires et les petites villes sont souvent caractérisées par des économies spécialisées et peu diversifiées. Beaucoup de villes intermédiaires ont du mal à s'adapter au déclin des industries manufacturières lourdes et à moderniser leur économie locale, ce qui pose des problèmes pour attirer des investissements. Plusieurs villes intermédiaires ont également connu un déclin significatif de leur population en raison de la baisse du taux de fécondité et de la migration des jeunes et des entrepreneurs, un problème qui semble inévitable pour de nombreuses villes intermédiaires eurasiennes. Comme mentionné ci-dessus, cela ne s'applique pas à celles qui ont réussi à tirer profit des nouvelles tendances économiques orientées vers l'exportation.

Les systèmes politiques nationaux, régionaux et locaux sont fortement hiérarchisés et les villes intermédiaires sont souvent mises à l'écart dans le processus de prise de décision, situation que partagent les petites villes et les zones rurales, dont l'existence dépend d'une interaction régulière avec d'autres villes. La détérioration de leurs systèmes, le manque d'investissements pour renforcer leurs relations économiques et sociales et leur manque de capacités pour identifier et s'attaquer à leurs problèmes spécifiques compromettent l'intégration territoriale et les perspectives de développement des villes intermédiaires.

Comme indiqué dans le rapport de l'ONU-CESAP, « le changement du statut de la région, auparavant isolé de l'économie mondiale, exigera une nouvelle compréhension du rôle des villes ainsi que la création d'un nouveau système urbain. Ce nouveau paradigme appelle à une reconfiguration majeure du rôle des villes au niveau national et régional, y compris l'émergence de nouvelles villes de premier plan dotées d'un potentiel en termes industriels, d'innovation, de transport et de logistique ». Plus d'attention doit être accordée au potentiel des villes intermédiaires pour créer des emplois, attirer des investissements et améliorer leurs liens internationaux[157].

La décentralisation des pouvoirs devrait être légalement renforcée ainsi que les capacités administratives et financières des autorités locales. Cela devrait également contribuer à la formulation de politiques nationales plus équilibrées et à la création de mécanismes capables de stimuler le développement, de moderniser les villes intermédiaires. Un développement plus endogène est nécessaire pour revitaliser le capital matériel et social ainsi que les atouts des villes intermédiaires, en faisant appel aux activités basées sur le savoir, l'information, la créativité et la technologie tout en réduisant leur dépendance aux importations. La prospérité à long terme des villes intermédiaires n'est cependant pas seulement une question économique. De nouveaux cadres politiques locaux devraient favoriser et privilégier le patrimoine culturel et l'éducation – sources d'une meilleure qualité de vie à long terme, en particulier dans un contexte de modernisation des économies, des modes de vie et de participation[158].

L'impact environnemental des aires urbaines, les mesures d'adaptation et atténuation du changement climatique, ainsi que la gestion des catastrophes, devraient également être abordés à travers une planification urbaine adéquate, la modernisation des infrastructures et des services. Des politiques doivent être définies pour endiguer le déclin démographique qui a affecté de nombreuses villes intermédiaires, en encourageant la densité et la compacité urbaines, et en cherchant des solutions aux problèmes toujours plus pressants du vieillissement et des migrations. Les villes intermédiaires devraient être mieux intégrées dans les corridors de développement économique et commercial. Les pays eurasiatiques doivent inclure les villes intermédiaires dans leurs plans stratégiques nationaux, particulièrement en ce qui concerne l'amélioration des infrastructures de transport pour constituer des axes régionaux de développement – des stratégies qui ont sensiblement amélioré l'efficacité des politiques urbaines dans d'autres régions du monde. Les pays eurasiatiques bénéficieraient considérablement de l'adoption de politiques urbaines intégrées qui définiraient des concepts et des stratégies de développement urbain et territorial explicites. Pour ce faire, ils doivent élaborer des approches plus ouvertes, collaboratives et inclusives en matière de gouvernance urbaine. Les gouvernements eurasiens ont la responsabilité d'améliorer leurs politiques de développement économique et leur articulation avec la planification du développement urbain afin de surmonter les défis qui entravent le développement de la région et de tirer profit des nombreuses opportunités existantes pour un développement urbain plus efficace, durable et inclusif[159].

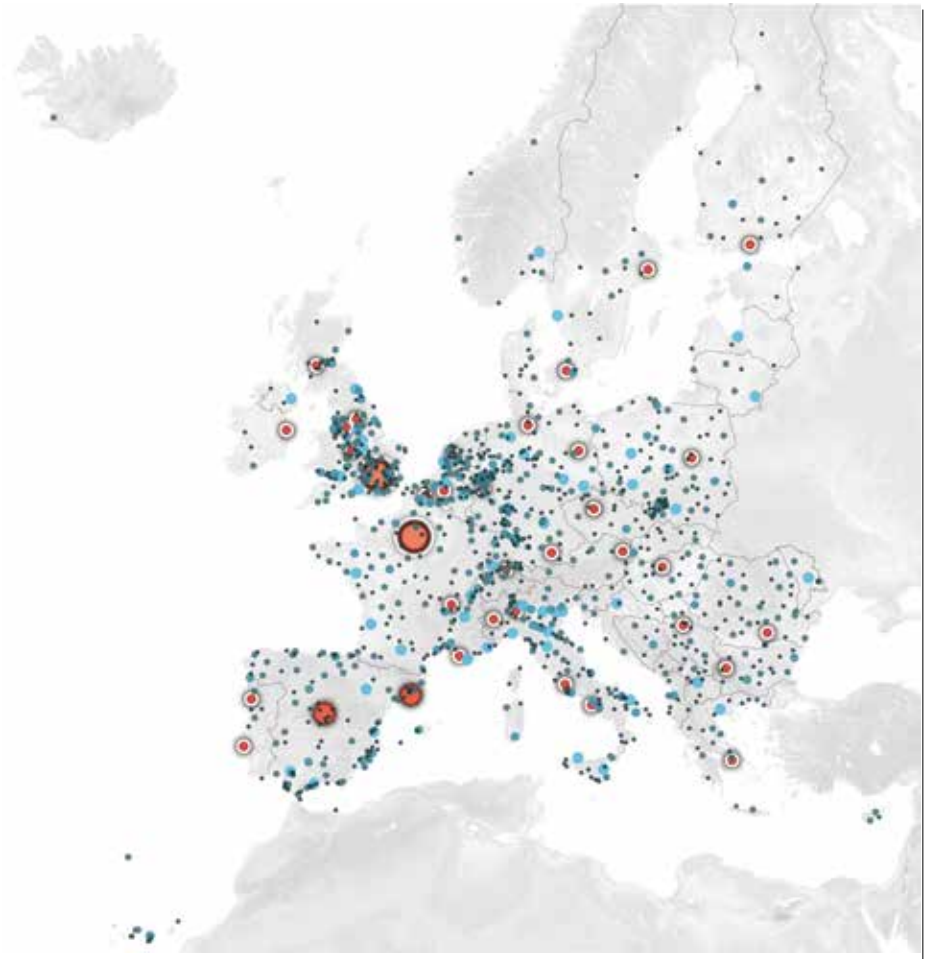
Ce nouveau paradigme appelle à une reconfiguration majeure du rôle des villes au niveau national et régional, y compris l'émergence de nouvelles villes de premier plan dotées d'un potentiel en termes industriels, d'innovation, de transport et de logistique

Photo : ppl / Shutterstock.com - Astana (République du Kazakhstan).

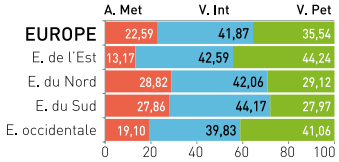
3.4 SYSTÈMES URBAINS ET VILLES INTERMÉDIAIRES EN EUROPE

Schéma 3.5 Agglomérations urbaines en Europe et distribution de la population selon la taille des villes

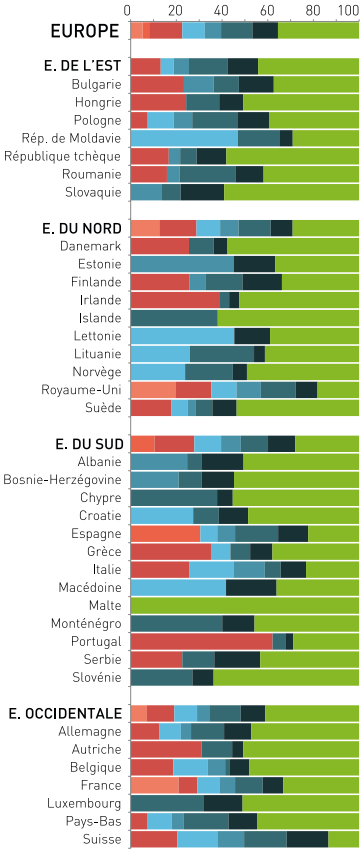
Source : CGLU et CIMES-UNESCO.



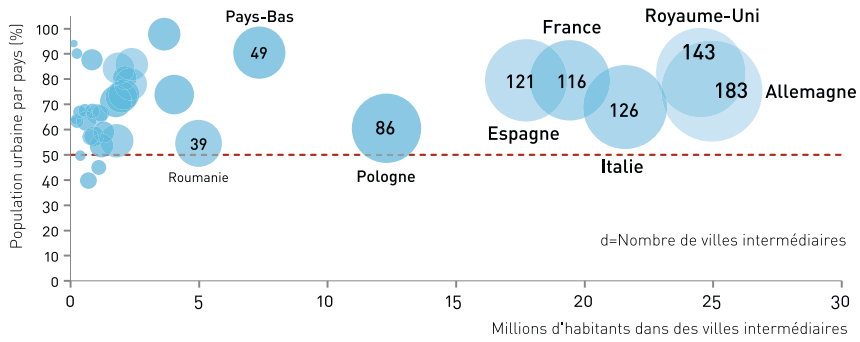
Répartition de la population urbaine dans les régions d'Europe selon la taille des villes (%)



Répartition de la population urbaine dans les pays d'Europe selon la taille des villes (%)



Importance des villes intermédiaires en Europe, par pays (2015)



3.4.1 Intégration spatiale et équilibre fonctionnel des villes intermédiaires d'Europe

L'Europe possède la plus grande proportion de population urbaine qui habite dans les villes intermédiaires (41,9 %). Celles de moins de 300 000 habitants, en particulier, accueillent un quart de la population urbaine du continent, contre 22,6 % pour les métropoles. En tant que troisième région la plus urbanisée de la planète, l'Europe accueille 12 % de la population mondiale installée dans les villes intermédiaires, après l'Asie (45 %) et l'Afrique (12,3 %), et avant l'Amérique latine (11 %).

Même si les villes intermédiaires ont une place importante au sein de chacune des sous-régions d'Europe, six pays concentrent 775 villes intermédiaires sur un total continental de 1 136. Ces 775 villes intermédiaires comptent 120,4 millions d'habitants, soit 71 % de l'ensemble de la population des villes intermédiaires d'Europe et 30 % de la population urbaine totale du continent. Ces six pays sont : l'Allemagne (183 villes intermédiaires et 40 % de la population urbaine), le Royaume-Uni (143 villes et 46 % du total de la population urbaine), l'Italie (126 villes et 51 %), l'Espagne (121 villes et 47 %), la France (116 villes et 37 %) et la Pologne (86 villes et 53 %). De plus, les villes intermédiaires des pays du nord de l'Europe accueillent plus de 37 % de la population urbaine, même si les petites villes de moins de 50 000 habitants prédominent (48 % de la population urbaine).

Structure spatiale régionale monocentrique/polycentrique de l'Europe

Le système urbain européen est un bon exemple de système polycentrique caractérisé par une forte cohésion territoriale. Sur 65 % du territoire de l'Union européenne, et particulièrement en Europe centrale et occidentale, les aires urbaines se situent en moyenne à 45 minutes de transport (routier ou ferroviaire) les unes des autres[160]. L'Europe de l'Est, bien que la moins urbanisée du continent', a également une structure urbaine polycentrique : 87 % de la population urbaine vit dans des villes intermédiaires et petites. En Pologne, par exemple, les grandes villes intermédiaires telles que Cracovie, Łódz, Wrocław et Poznaz ont perdu de la population mais ont tout de même réussi à rester compétitives face à l'aire métropolitaine de Varsovie – dont la population, au contraire, n'a cessé d'augmenter depuis les années 1990. Par ailleurs', en Hongrie, la dominance de Budapest est considérable : elle a le même nombre d'habitants que l'ensemble des dix-huit autres villes du pays. Dans les petits pays d'Europe occidentale, comme la Suisse, les Pays-Bas et la Belgique, respectivement 66 %, 48 % et 33 % de la population urbaine vit dans des villes intermédiaires bien connectées à leurs capitales respectives. Avec la région de Zurich, le corridor Genève-Lausanne-Berne-Bâle accueille 50 % de la population urbaine de Suisse.

Le nord et le sud de l'Europe ont la plus petite concentration de population dans les villes intermédiaires. Le Portugal, par exemple, a un système « bipolaire » s'articulant entre les centres urbains de Porto et de Lisbonne, qui accueillent 60 % de la population urbaine (contre 8,9 % dans les villes intermédiaires). Une tendance similaire existe en Espagne, où les villes de Madrid et Barcelone accueillent 30 % de la population urbaine de l'ensemble du pays. Cependant, ses 121 villes intermédiaires forment un réseau étendu et continu donnant forme à différents corridors sur la côte méditerranéenne ainsi qu'à l'intérieur des terres, traversant en particulier les capitales provinciales intermédiaires. En Italie, Milan et Turin représentent l'épine dorsale d'un réseau de villes intermédiaires connectées traversant les plaines du Pô et partageant les infrastructures territoriales les plus développées du pays. Dans le centre, les villes de Rome et de Naples sont les portes d'un système urbain qui, dans le Sud, repose presque exclusivement sur les villes intermédiaires et petites, profondément liées à l'économie et à l'environnement ruraux. En Scandinavie, le développement urbain est largement influencé par la faible population et par des extensions territoriales importantes en Suède, en Norvège et en Finlande. Oslo accueille 23,8 % de l'ensemble de la population urbaine norvégienne et est connectée à Bergen, Stavanger et Trondheim à travers un système urbain côtier caractérisé par des distances importantes. En Suède, les petites villes de moins de 50 000 habitants accueillent 53,6 % de l'ensemble de la population urbaine, avec Göteborg et Malmö comme principales villes intermédiaires du système – cette dernière est également essentielle dans la région de l'Øresund, tout comme la capitale du Danemark, Copenhague.

Villes intermédiaires côtières et intérieures en Europe

Le système urbain de villes intermédiaires d'Europe est l'un des plus complexes du monde. **Sa densité élevée, sa connectivité territoriale et son intégration économique et fonctionnelle avec les régions métropolitaines et rurales, estompent les différences entre les villes côtières, intérieures et enclavées.** Géographiquement, la population urbaine est répartie de manière uniforme, bien que la côte joue un rôle important, accueillant 35 % de la population[161]. Les voies fluviales comme le Danube ou le Rhin rassemblent traditionnellement des

Le système urbain européen est un bon exemple de système polycentrique caractérisé par une forte cohésion territoriale

centres industriels hébergeant un certain nombre de villes intermédiaires intérieures.

Alors que les villes intermédiaires côtières ou de l'arc alpin sont reliées, formant des corridors urbains stratégiques, de nombreuses villes intermédiaires régionales ont également eu une place centrale dans le développement rural intérieur des grandes économies européennes. Tel est le cas de Lérida (Espagne), Limoges (France), Erfurt (Allemagne) et Lincoln (Royaume-Uni), des zones les moins peuplées de Scandinavie ou des grandes plaines d'Europe de l'Est. Dans des pays comme la France, l'Allemagne, l'Espagne ou l'Italie, il existe des différences considérables en termes de niveaux de développement et de compétitivité entre les villes intermédiaires côtières et intérieures, même si beaucoup d'entre elles ont été en mesure de renverser certaines tendances négatives en développant, par exemple, leur industrie agro-alimentaire et le tourisme[162].

Équilibre fonctionnel des villes intermédiaires d'Europe

Les capitales nationales jouent un rôle essentiel dans les économies de nombreux pays européens[163]. En France et au Royaume-Uni, par exemple, les villes intermédiaires bénéficient de leur proximité avec des villes mondiales comme Paris et Londres, qui sont les zones les plus accessibles et connectées de leur région. Des villes intermédiaires comme Oxford, Brighton et Southampton (Royaume-Uni) se sont repositionnées par rapport aux grandes aires métropolitaines en tant que clusters d'industries créatives.

Grâce à un mélange historique de systèmes spatiaux ainsi qu'à des politiques qui ont longtemps favorisé l'équilibre spatial, les villes intermédiaires allemandes se sont développées comme centres administratifs ou manufacturiers, caractérisés par une forte tradition d'intégration régionale et internationale au marché. Mayence, Karlsruhe et Münster (Allemagne), par exemple, forment un cluster biopharmaceutique important, foyer d'une industrie émergente mettant en lien l'industrie chimique, les centres de recherche et les universités. Dans les pays d'Europe du Nord, Aalborg (Danemark) ou la petite ville intermédiaire de Gävle (Suède, au nord de Stockholm) ont longtemps pesé dans l'industrie digitale (conception de logiciels et e-commerce).

Les clusters de technologie et de mobilité ont bénéficié de retombées liées à l'industrie automobile de la région de Stuttgart (Allemagne), alors que Wolfsburg, à 75 kilomètres à l'est de Hanovre, accueille le siège de Volkswagen. Le cluster de micro-électronique de Grenoble (France) a longtemps prospéré au sein de la région Rhône-Alpes, l'un des centres clés du continent pour la recherche appliquée. Rzeszów, une ville de seulement 185 000 habitants dans le sud de la Pologne, située dans une des régions les moins connectées d'Europe, a néanmoins développé un cluster important lié à l'aérospatial, illustré par la création du groupe d'entreprises Aviation Valley.

L'industrie agro-alimentaire a également un poids important dans l'économie de plusieurs régions d'Europe du Sud et de l'Est. Logroño, capitale de la région de la Rioja en Espagne, et centre de l'un des groupes viticoles les plus importants du monde, et Almería, région ayant la plus forte concentration de serres et l'un des centres agro-alimentaires et horticoles les plus importants des pays proches de la Méditerranée, se démarquent dans le paysage espagnol des clusters de villes intermédiaires. Comme mentionné dans la section 2, les clusters spécialisés du nord et du centre de l'Italie sont à l'origine d'une volonté de créer une politique européenne intégrée de clusters productifs.

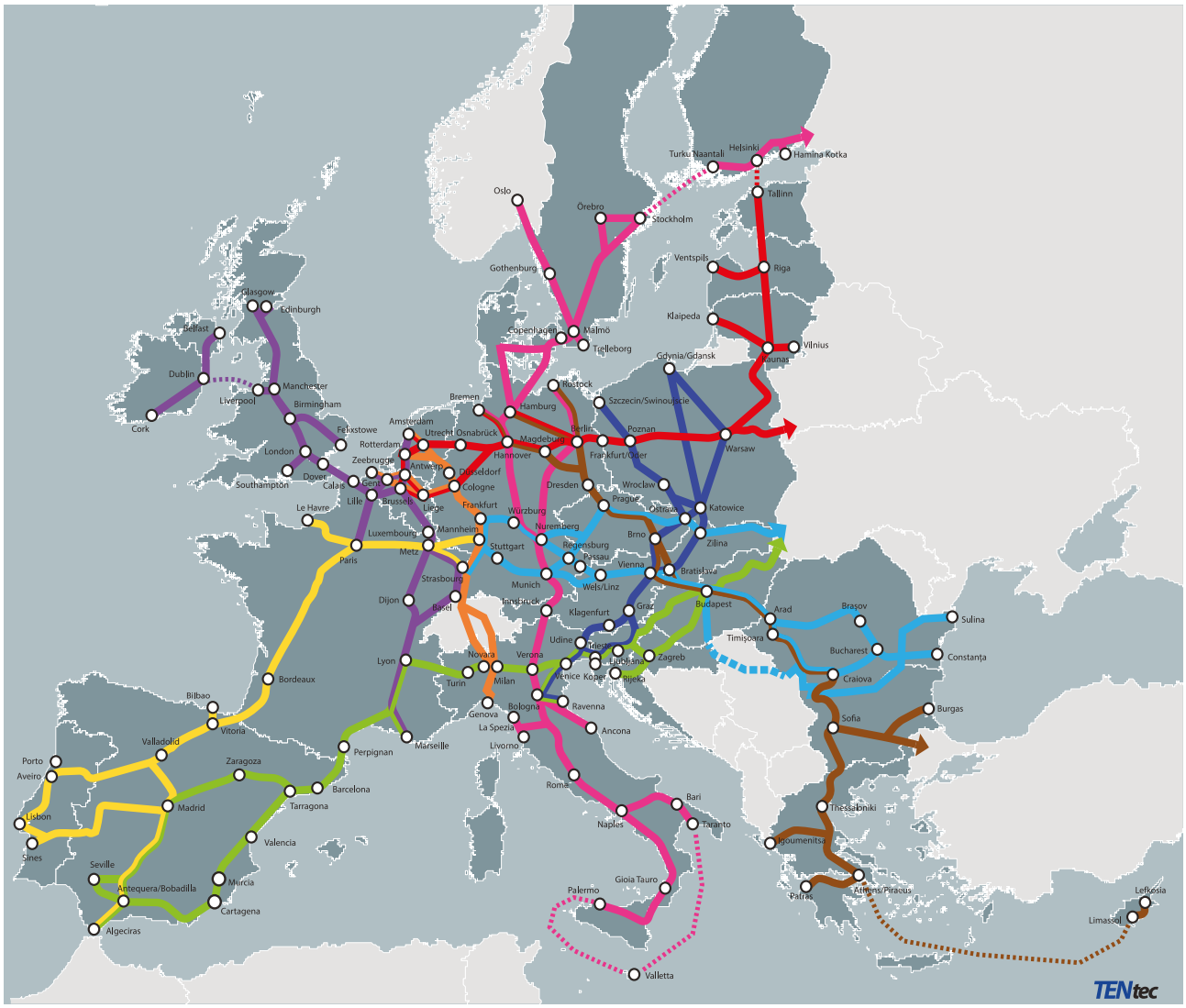
Les corridors urbains ont joué un rôle central dans les politiques européennes pour structurer le territoire. Un cadre pour le développement de corridors interconnectés à travers l'Europe a été créé en 1996. La politique des réseaux transeuropéens (RTE) a largement porté sur des projets ambitieux financés par l'UE pour l'infrastructure et la connectivité des transports (RTE-T programme) et de l'énergie (RTE-E programme). Cette politique fut considérablement remaniée en 2014[164] et dotée d'un nouveau cadre budgétaire[165] en lien étroit avec les objectifs de développement durable et de compétitivité de l'UE dans le cadre du programme EU2020. La carte des nouveaux objectifs en termes d'infrastructures (voir schéma 3.6) montre l'ampleur et l'importance des investissements de l'UE dans les corridors stratégiques à travers toute l'Europe.

La politique des réseaux transeuropéens (RTE) a largement porté sur des projets ambitieux financés par l'UE pour l'infrastructure et la connectivité des transports (RTE-T programme) et de l'énergie (RTE-E programme)

Plusieurs exemples de corridors performants sortent du lot. La région du Randstad aux Pays-Bas, une région métropolitaine polycentrique composée de 7 millions d'habitants, comprend 21 villes de taille moyenne dans un couloir en forme de croissant s'étalant d'Utrecht à l'est, à Dordrecht dans le Sud, et Alkmaar dans le Nord. La région forme un anneau avec quatre grandes agglomérations urbaines (une population comprise entre 0,5 et 1,3 millions d'habitants) : Amsterdam, Rotterdam, La Haye et Utrecht, ainsi que dix-sept municipalités de taille moyenne et petite, comme Almere, Delft, Leyde et Haarlem. Le système de planification néerlandais a été conçu pour relier les villes le long des grands axes routiers et ferroviaires et placer stratégiquement les centres d'emploi dans les petites villes intermédiaires afin de mieux distribuer l'emploi à travers le pays en évitant une concentration trop importante dans les grandes villes. Le développement des systèmes de transports routiers et ferroviaires européens a relié de nombreuses villes intermédiaires à ces corridors, que ce soit au sein d'un pays ou entre différents pays (voir encadré 3.4).

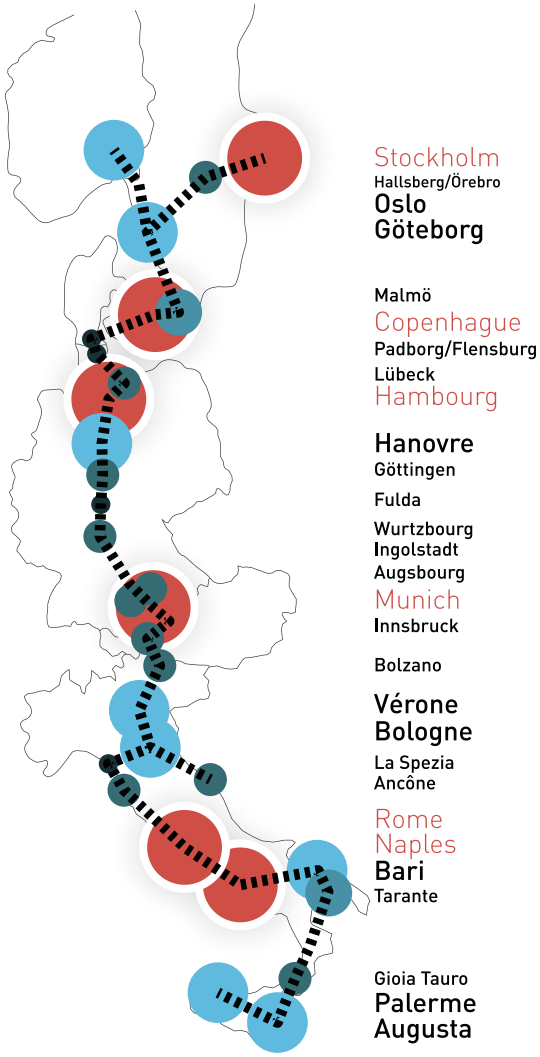
Schéma 3.6 **Réseaux de corridors transeuropéens (TEN)**

Source : http://ec.europa.eu/transport/infrastructure/tentec/tentec-portal/site/.



Le développement des corridors de villes intermédiaires a également eu une place importante dans le sud de l'Europe. Avec la présence historique de corridors[166], l'UE a favorisé l'émergence d'une coopération inter-villes transfrontalière (par exemple, Biarritz et Saint-Sébastien entre la France et l'Espagne, ou Bâle et Fribourg entre la Suisse et l'Allemagne). Bon nombre des corridors TEN présentés dans le schéma 3.6 sont d'ailleurs situés le long de corridors sociaux et économiques préexistants, historiquement actifs, qui, au cours des deux dernières décennies, ont considérablement bénéficié de la modernisation des infrastructures et des normes harmonisées imposées par l'UE. Dans le cadre de la présidence néerlandaise du Conseil de l'UE (au cours du premier semestre de 2016), un laboratoire européen (« EuroLab ») sur la mobilité des travailleurs a été mis en place entre les Pays-Bas, la Belgique et certaines villes allemandes, avec un agenda urbain visant à identifier les obstacles et les lacunes de la réglementation européenne pour un développement urbain cohérent et efficace à travers la région.

ENCADRÉ 3.4 LE CORRIDOR EUROPÉEN SCANDINAVE-MÉDITERRANÉEN



Le corridor scandinave-méditerranéen est le plus long des neuf corridors principaux d'Europe, soutenues par les politiques de l'UE[167]. Il relie des centres économiques et des ports tels que Helsinki, Stockholm, Copenhague, Berlin, Rome et La Valette, et s'étend de la Scandinavie au sud de l'Italie, jusqu'à Malte, tout en reliant les zones fortement productives du sud de l'Allemagne, de l'Autriche et du nord de l'Italie. Il traverse la mer Baltique pour atteindre des ports sur les mers Tyrrhénienne, Adriatique et Ionienne. Ce corridor est devenu un axe nord-sud essentiel au cœur de l'économie européenne. Les principaux projets en développement le long de ce corridor comprennent le lien Fehmarnbelt, reliant la Suède à l'Allemagne à travers le Danemark, et le tunnel du Brenner entre l'Autriche et l'Italie. Les deux devraient résoudre certains problèmes liés à l'inter-connectivité et aux embouteillages qui entravent les capacités de transport dans la région. Ils permettraient également d'améliorer la performance économique de manière significative.

De nombreuses villes intermédiaires sont situées le long de ce corridor, traversant quelques-unes des plus grandes villes d'Europe. Nombre de ces villes intermédiaires possèdent des petites et moyennes industries, qui assemblent et fournissent une large gamme de produits et de services entrant et sortant des chaînes d'approvisionnement de la région le long du corridor. Celui-ci donne accès aux ports méditerranéens en croissance, grâce à leurs liens avec les plus grandes routes de navires conteneurs du monde en provenance d'autres continents. Les villes situées le long des corridors commerciaux européens sont également de plus en plus attrayantes en termes d'investissement, en partie dû à l'amélioration de leur accès aux marchés et à la spécialisation de l'infrastructure développée pour soutenir les projets et les perspectives de ces politiques[168].

3.4.2 Tendances et politiques urbaines nationales pour les villes intermédiaires d'Europe

En Europe, les politiques urbaines nationales (PUN) varient considérablement d'un pays à l'autre, même si l'UE entend agir comme moteur de la convergence, pour donner à ces politiques urbaines une véritable orientation stratégique européenne[169]. L'idée d'un agenda urbain commun au sein de l'UE comporte un certain nombre de défis. Les villes et établissements humains présentent une large diversité de formes qui, tout en créant des opportunités, sont particulièrement vulnérables aux cycles économiques et à l'évolution du marché local de l'emploi. Par ailleurs, l'Europe se caractérise par une grande diversité de systèmes urbains[170], avec certaines parties du territoire qui restent largement rurales (par exemple, les régions occidentales et centrales d'Espagne comme la Castille et l'Estrémadure, et les régions centrales de France, de Pologne, de Roumanie ou de Moldavie). Dans le même temps, d'autres régions sont caractérisées par une concentration urbaine importante (c'est le cas de l'Allemagne, de la Belgique, des Pays-Bas ou de l'Angleterre). L'évolution de la démographie varie également au sein du paysage urbain européen : alors que de nombreuses villes intermédiaires (par exemple en Allemagne de l'Est) ont connu un déclin de la population, d'autres bénéficient de l'arrivée d'immigrants ou sont confrontées

à un vieillissement important de la population. On estime que 40 % des villes intermédiaires d'Europe ayant une population de 200 000 habitants ou plus ont connu une baisse de leur population. Le déclin des villes intermédiaires est souvent lié à des changements dans leur système économique (par exemple, le déclin de l'industrie de l'acier à Katowice en Pologne ou à Timisoara en Roumanie). Ceci représente un autre défi récemment relevé par la politique de l'UE[171]– particulièrement en termes de relations entre les villes et les campagnes et la promotion des villes intermédiaires moyennes en tant que nœuds importants des systèmes urbains polycentriques nationaux[172].

Traditionnellement, les villes ont joué un rôle très important dans les politiques régionales et nationales de l'Europe. En mai 2016, la présidence néerlandaise du Conseil de l'UE a œuvré pour l'adoption du « Pacte d'Amsterdam », un nouveau programme urbain de l'Union européenne pour guider le débat politique sur les priorités de l'UE en termes de développement, de décentralisation et de transfert de capacités aux villes et gouvernements locaux. Le Pacte s'appuie sur les principaux documents stratégiques adoptés dans le passé par l'UE – la Charte de Leipzig sur les villes européennes durables (2007), la Déclaration de Tolède sur le développement urbain (2010), la Déclaration de Riga sur l'agenda urbain de l'Union européenne (2015). Il contribue à la vision de l'UE en matière de politique urbaine dans le cadre des objectifs de l'UE2020 et signale les défis auxquels l'UE doit faire face d'ici à 2050. Comme les documents que l'ont précédé, le Pacte d'Amsterdam est né de l'initiative de l'État membre qui préside le Conseil de l'UE et montre comment l'UE et ses institutions peuvent faire avancer la politique urbaine de manière coordonnée.

Le Pacte d'Amsterdam réaffirme les relations étroites entre la politique urbaine

Photo : Andrea Ciambra - Palerme (Italie).

de l'UE et les villes des pays membres. Après tout, c'est au niveau des villes que se concrétisent une grande partie des actes législatifs et des avancées de la coopération entre pays européens, notamment : le Programme de coopération territoriale européenne (URBACT) ; l'Observatoire en réseau de l'aménagement du territoire européen (ORATE) ; ainsi que des réseaux de villes européennes et d'administrations locales comme Eurocities, le Conseil des communes et régions d'Europe (CCRE), Eurotowns et des dizaines d'autres réseaux thématiques. En outre, le Pacte sert de feuille de route pour l'avenir de la politique urbaine de l'UE, en indiquant les prochaines étapes institutionnelles en vue d'améliorer la réglementation, le financement et le partage des connaissances. Il permet également l'adoption d'une position commune et cohérente face aux institutions internationales, y compris Habitat III. De nombreuses visions stratégiques développées au niveau européen s'intéressent au rôle des villes intermédiaires ou moyennes. La proportion importante de la population européenne vivant dans ces établissements, leur rôle face aux défis économiques, sociaux et environnementaux actuels, et leurs liens avec le bon fonctionnement des grandes agglomérations et des métropoles sont autant de principes clés de la stratégie politique à long terme intégrés dans le Pacte, de même que dans beaucoup d'autres documents de la politique urbaine européenne.

Par ailleurs, dans le cadre de la préparation d'Habitat III (2016), les représentants des membres européens de la Commission économique des Nations unies pour l'Europe (CEE-ONU) ont adopté, en mars 2016, la Déclaration de Prague sur « l'habitat européen ». Ce document rassemble les éléments qui façonnent le débat urbain en Europe. Tout en mettant l'accent sur les effets du changement climatique, la marginalisation des groupes les plus vulnérables et l'importance d'une gouvernance locale inclusive, la Déclaration invite également les gouvernements nationaux à intégrer la « planification stratégique des établissements humains et à promouvoir un développement territorial polycentrique et équilibré » – ce qui illustre bien l'importance de l'intégration territoriale dans la tradition urbaine européenne et qui constitue un objectif stratégique pour les villes intermédiaires.

La politique urbaine européenne a également un effet direct sur les politiques nationales, puisqu'elle définit le contexte de l'élaboration de la législation et les plans de différents pays. La France, par exemple, est un pays traditionnellement centralisé, mais ses villes restent néanmoins un interlocuteur politique influent[173]. En France, la structurelle Politique de la Ville, initialement conçue dans les années 1980, a été sensiblement remaniée dans les années 2010, en favorisant, conformément aux lignes directrices internationales et européennes, un dialogue renforcé, un meilleur accès aux ressources financières pour les collectivités territoriales, et la réorganisation de l'administration infranationale. L'organisation territoriale a été simplifiée, plusieurs agences ont été fusionnées ou créées[174], et les canaux de participation à la prise de décision locale ont été améliorés[175]. Désormais, la Commission générale à l'égalité des territoires a pour mission de renforcer la gestion des fonds structurels et d'investissement européens.

L'Allemagne, en revanche, est un État fédéral doté d'une gouvernance urbaine multiniveau[176] qui permet d'associer les différents niveaux de gouvernement – local, régional et national – à la définition d'une politique urbaine commune. Le mémorandum de 2007 « Vers une politique nationale de développement urbain en Allemagne » est la feuille de route de la politique urbaine nationale. Elle s'appuie sur une collaboration active entre le niveau local (par l'intermédiaire de l'Association allemande des villes et municipalités et de l'Association allemande des villes) et des Länder (États fédérés). Le document promeut des plateformes ouvertes pour la coopération horizontale, ainsi que des mécanismes de financement renforcés pour soutenir les initiatives de l'administration locale autonome. Le rôle du gouvernement fédéral en tant que médiateur et « agent de consensus » au niveau national et européen reste toutefois fondamental.

Les questions telles que la gouvernance urbaine intégrée et le développement économique (par exemple en Serbie), les inégalités entre le développement rural et urbain (par exemple en Norvège) ou les disparités entre centre et périphérie au sein des aires métropolitaines (par exemple en Moldavie) font partie du débat sur les politiques urbaines nationales aussi dans les pays européens ne faisant pas partie de l'UE. Avec la coopération horizontale au niveau continental, le débat international – notamment Habitat III – contribue également à façonner les politiques urbaines européennes, leurs objectifs et méthodes.

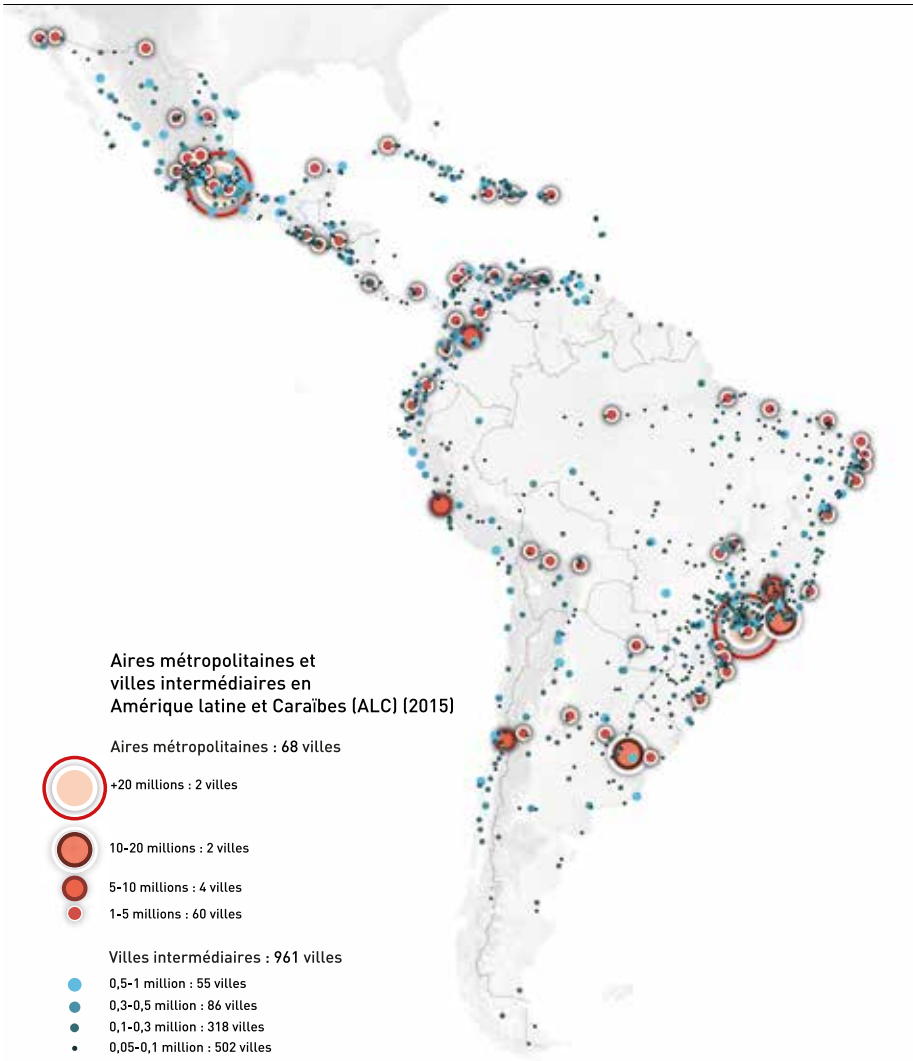
Les exemples présentés ci-dessus montrent qu'en dépit de la diversité et de la fragmentation qui caractérisent la gouvernance en Europe, particulièrement en ce qui concerne la relation entre les niveaux central et local, les politiques européennes ont exercé une influence déterminante sur les PUN. Les documents stratégiques qui ont contribué à développer la politique urbaine de l'UE ont créé les conditions et apporté les ressources nécessaires pour que les PUN convergent vers des valeurs, des visions et des objectifs communs.

Les documents stratégiques qui ont contribué à développer la politique urbaine de l'UE ont créé les conditions et apporté les ressources nécessaires pour que les PUN convergent vers des valeurs, des visions et des objectifs communs

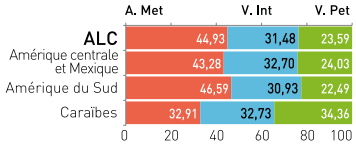
3.5
SYSTÈMES URBAINS ET VILLES INTERMÉDIAIRES EN AMÉRIQUE LATINE ET AUX CARAÏBES

Schéma 3.7 Agglomérations urbaines en Amérique latine et distribution de la population selon la taille des villes

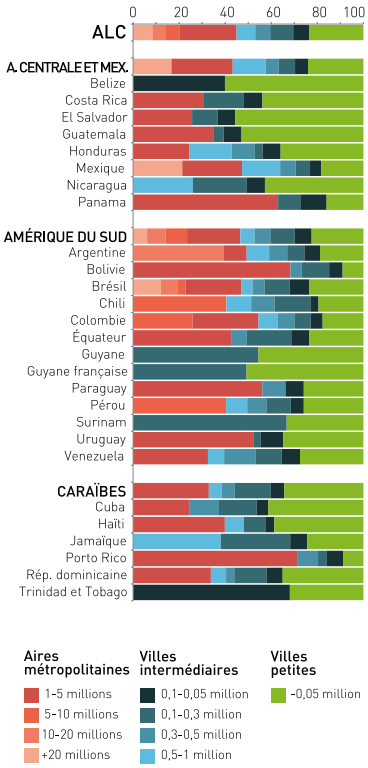
Source : CGLU et CIMES-UNESCO.



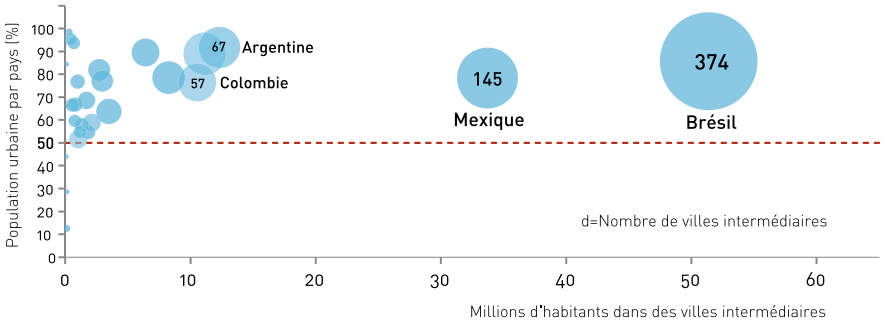
Répartition de la population urbaine dans les régions d'Amérique latine et Caraïbes (ALC) selon la taille des villes (%)



Répartition de la population urbaine dans les pays d'Amérique latine et Caraïbes (ALC) selon la taille des villes (%)



Importance des villes intermédiaires en Amérique latine et Caraïbes (ALC), par pays (2015)



3.5.1 Intégration spatiale et équilibre fonctionnel des villes intermédiaires d'Amérique latine et des Caraïbes

Parmi les 961 villes intermédiaires d'Amérique latine, 693 (72,1 %) sont situées en Amérique du Sud, principalement au Brésil, la plus grande économie de la région, qui concentre plus du tiers des villes intermédiaires d'Amérique latine. Viennent ensuite le Mexique (15 % du total), le Venezuela (7,3 %) et l'Argentine (6,9 %). **Le Brésil et le Mexique sont les principales économies émergentes de la région**, regroupant 54 % de l'ensemble de la population urbaine d'Amérique latine installée dans les villes intermédiaires. De l'autre côté, dans le contexte insulaire de la mer des Caraïbes, Cuba et la République dominicaine sont les pays les plus peuplés de la région, accueillant 57 % de la population des Caraïbes vivant dans les villes intermédiaires.

Structure spatiale monocentrique/ polycentrique en Amérique latine et aux Caraïbes

La plupart des systèmes urbains d'Amérique latine et des Caraïbes sont monocentriques ou avec deux grandes agglomérations. En Amérique du Sud, les systèmes urbains d'Argentine, du Chili, du Paraguay, du Pérou et de l'Uruguay sont caractérisés par une ville capitale hyperdéveloppée (accueillant entre 32 % et 56 % de la population urbaine totale de ces pays). La population de Buenos Aires, par exemple, est dix fois supérieure à celle des deux autres plus grandes métropoles du pays. Les villes intermédiaires d'Argentine (67) accueillent 32 % de la population urbaine. Au Chili, la capitale, Santiago, abrite la même population que l'ensemble des 30 villes intermédiaires du pays. Les pays d'Amérique centrale et des Caraïbes, quoique dans une moindre mesure, présentent un profil similaire. La ville de Panama accueille 63 % de la population urbaine du pays. La ville de Guatemala compte une population 18 fois supérieure à celle de Quetzaltenango – la deuxième plus grande ville du pays – alors que toutes les villes intermédiaires du Guatemala sont situées dans un rayon de 100 kilomètres de la capitale. La Bolivie et le Honduras possèdent un modèle bicentrique ou tricentrique (deux ou trois villes concentrent respectivement 68 % et 43 % de la population urbaine). Dans ces deux pays, les villes intermédiaires accueillent respectivement 22 % et 39 % de la population urbaine répartie dans douze et huit villes.

Le Brésil, la Colombie, le Mexique et le Venezuela sont les seuls pays de la région ayant des systèmes urbains plus polycentriques – même si, dans les trois premiers, la plus grande ville est considérablement plus grande que la suivante (la ville de Mexico concentre à elle seule 21 % de la population urbaine du pays, chiffre qui est de 20 % pour Bogota, et de 12 % et 7 % respectivement pour São Paulo et Rio de Janeiro). Au Brésil, plus de 50 millions de personnes, soit 30 % de la population urbaine, sont répartis dans 374 villes intermédiaires, principalement de 100 à 300 000 habitants (10,8 %) et de 50 000 à 100 000 habitants (8, 6%). La plupart des villes intermédiaires brésiliennes sont situées dans un rayon de 300 kilomètres entre Rio et São Paulo, dans les zones côtières des États du Nord-Est et des États du Paraná, de Santa Caterina et de Rio Grande do Sul au Sud. La Colombie compte 57 villes intermédiaires qui accueillent 28 % de la population urbaine, ainsi que six agglomérations comptant plus

Photo : Lina Gast - San Juan de Pasto (Colombie).

d'un million d'habitants (54 % de la population urbaine). Le Mexique possède la deuxième plus grande mégalopole de la région, suivie de 13 agglomérations de plus d'un million d'habitants et de 145 villes intermédiaires, où vivent 34,3 % de la population urbaine (parmi lesquels 16,5 % dans des agglomérations comprenant entre 500 000 et un million d'habitants). Le Venezuela accueille 33 % de sa population urbaine dans ses cinq aires métropolitaines et 40 % dans ses 71 villes intermédiaires.

Villes intermédiaires côtières, intérieures et enclavées en Amérique latine et aux Caraïbes

Environ 42 % de la population d'Amérique latine et des Caraïbes se situe le long d'une bande côtière d'une largeur de 100 kilomètres, qui ne représente que 20 % du vaste territoire amazonien. L'Amérique du Sud, cependant, en plus d'un certain nombre de villes côtières, est composée d'un groupe de villes relativement éparpillées à travers le système andin et qui, dans certains cas, ont une histoire qui remonte à l'époque préhispanique. Dans l'ensemble, les villes d'héritage colonial fortement concentrées dans les zones côtières ou le long des voies maritimes stratégiques ont prospéré pendant l'industrialisation de la seconde moitié du XXe siècle, préservant ainsi les avantages concurrentiels liés à leur localisation[177]. Un exemple similaire est celui du développement de la « demi-lune » bolivienne, un groupe urbain enclavé s'étalant à travers l'est du pays, son haut plateau et la région du Mercosur, où des villes intermédiaires telles que Montero, Warnes et La Guardia se sont développées autour du pôle métropolitain de Santa Cruz.

Le Mexique compte un nombre important de grandes villes intermédiaires enclavées, comme Chihuahua et Delicias, y compris dans les États arides du Nord où la ville de Hermosillo, par exemple, gère un territoire municipal de 18 000 kilomètres carrés, une surface équivalente à l'ensemble du Salvador. En Amérique du Sud, les villes isolées sont principalement concentrées dans les provinces de l'Amazone ou dans les provinces méridionales d'Argentine. Parmi les villes intermédiaires de plus de 300 000 habitants figurent Iquitos (Pérou), Boa Vista, Rio Branco et Porto Velho (Brésil), comprenant toutes d'importantes industries extractives. Les villes au patrimoine important comme Cuzco (Pérou) et Potosí (Bolivie) sont situées dans la région andine et se concentrent principalement sur le tourisme. En Argentine, les plus grandes villes intermédiaires isolées sont Neuquen, Trelew et Rio Gallegos, ainsi qu'Ushuaia, la ville la plus au sud du monde. Cúcuta (Colombie), San Cristóbal (Venezuela), Pedro Juan Caballero (Paraguay) et Ponta Pora (Brésil) sont d'autres exemples de villes intermédiaires qui se développent comme « économies d'enclave » transfrontalières.

Équilibre fonctionnel des villes intermédiaires d'Amérique latine et des Caraïbes : clusters et corridors

La plupart des pays d'Amérique latine et des Caraïbes ont développé des programmes visant à améliorer la productivité et la compétitivité de leurs micros, petites et moyennes entreprises, et ce en favorisant également la création de clusters dépassant parfois l'échelle régionale de consommation, devenant ainsi compétitives à l'échelle nationale ou mondiale. Cinq types de clusters peuvent être identifiés[178]:

- Des clusters de micros et petites entreprises qui « survivent » dans des secteurs manufacturiers à faible spécialisation, généralement situés dans des grandes villes intermédiaires et intégrés au secteur informel, où la présence d'emplois alternatifs résulte du manque d'emplois formels ;
- Des clusters de petites et moyennes entreprises (PME) plus avancées et spécialisées, ayant des niveaux de productivité plus élevés et un accès aux marchés nationaux et internationaux. C'est notamment le cas de l'industrie de la chaussure à Novo Hamburgo (Brésil), dans la région de Porto Alegre, ou des clusters de l'agro-industrie et du métal de Rafaela (Argentine) ;
- Les clusters liés aux activités agro-industrielles, de l'exploitation minière et de l'exploitation forestière, comme celui du café en Colombie, qui regroupe des villes comme Manizales, Pereira, Armenia ou Ibague, ou celui du sucre dans la vallée du Cauca, regroupant près de 40 communes ;
- Des clusters de services liés à l'économie de la connaissance à haute valeur ajoutée, comme ceux développés au Brésil par des villes telles que Londrina et Maringá, dans l'État du Paraná, et reliés à Campinas et à Florianópolis (généralement appelée la « Silicon Valley » du Brésil) ;
- Les clusters transnationaux tels que ceux de l'industrie automobile à Ramos Arizpe (Mexique) ou Resende (Brésil), ou les villes formant un cluster de l'industrie textile le long de la frontière entre le Mexique et les États-Unis. Celles-ci comprennent Nogales, Agua Prieta, Ciudad Acuña, Piedras Negras (la plus peuplée du Nouveau Laredo) et leurs villes américaines « jumelles » de l'autre côté de la frontière.

De nombreux corridors urbains en Amérique latine et dans les Caraïbes sont composés de villes intermédiaires de différentes tailles, principalement le long de la côte, mais aussi dans des corridors intérieurs adaptés à l'orographie andine. Toutes les villes intermédiaires du Guatemala, du Salvador et du Nicaragua sont alignées le long d'un corridor s'étendant sur 1 000 kilomètres le long de la côte Pacifique, depuis Tuxtla Gutiérrez, capitale de l'État mexicain du Chiapas, jusqu'à Grenade, au sud-est de Managua au Nicaragua. L'axe Caracas-Mérida, le long des Andes, et le corridor Ciudad Bolívar-Barcelona, reliant le bassin de l'Orénoque

De nombreux corridors urbains en Amérique latine et dans les Caraïbes sont composés de villes intermédiaires de différentes tailles, principalement le long de la côte, mais aussi dans des corridors intérieurs adaptés à l'orographie andine

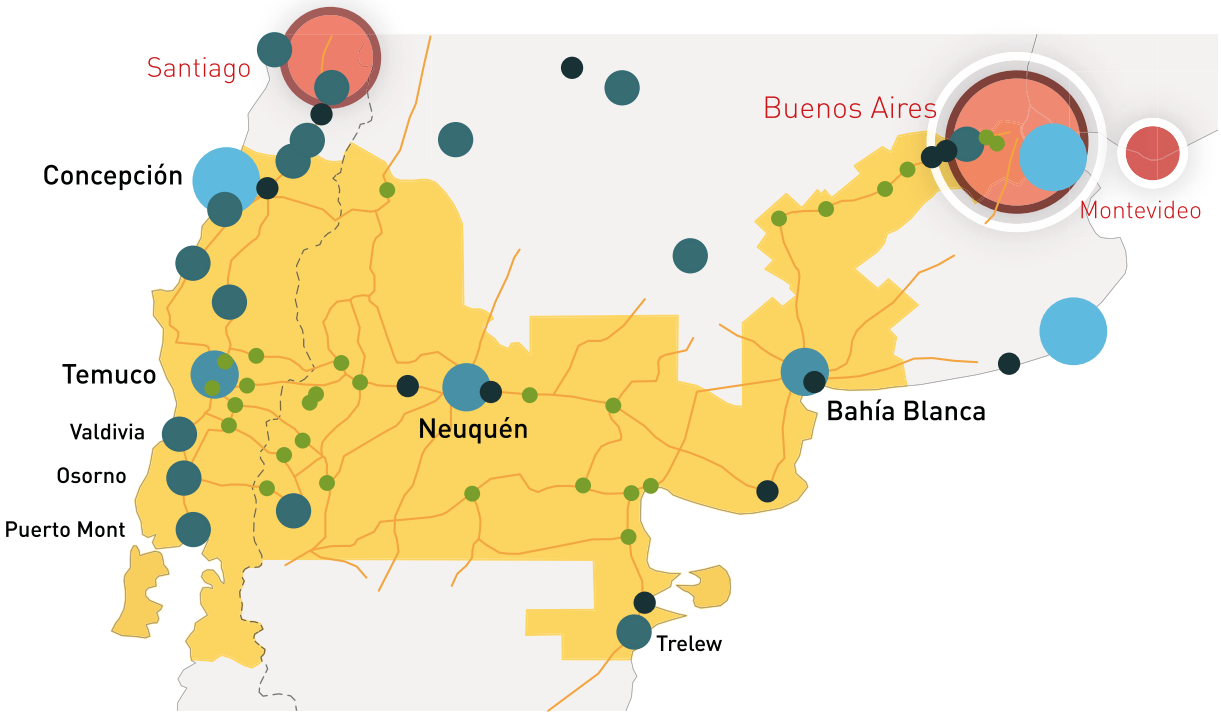
à la côte Atlantique, sont les principaux couloirs du Venezuela. La géographie du Chili a inévitablement favorisé l'émergence d'un corridor longeant sa côte, en reliant la ville de Puerto Mont à Santiago à travers plus de dix villes intermédiaires, ayant toutes une population inférieure à 300 000 habitants (par exemple, Talca et Curicó). Au Brésil, de petits corridors de villes intermédiaires liées aux activités agro-industrielles et extractives se sont développés le long des différents affluents du fleuve Amazone. À une autre échelle, les trois mégapoles du cône Sud – Rio de Janeiro, São Paulo et Buenos Aires – forment un corridor régional soutenant plus de 20 villes intermédiaires, telles que Londrina, Maringá et Uruguaiana (Brésil) ou Salto (Uruguay) (voir encadré 3.5). La région de São Paulo seule concentre un certain nombre de corridors intérieurs, tels que l'axe São Paulo-Bauru-Aracuba-Tres Lagos ; le corridor São Paulo-Campinas-São José do Rio Prieto et le corridor São Paulo-Ribeirão Prieto-Uberaba-Uberlandia, qui s'étend jusqu'à l'État de Brasilia.

ENCADRÉ 3.5 LE CORRIDOR DE COMMERCE ET DE DÉVELOPPEMENT DU MERCOSUR EN AMÉRIQUE LATINE

Le Mercosur (*Mercado Común del Sur*) est un bloc régional comprenant le Venezuela, le Brésil, le Paraguay, l'Uruguay et l'Argentine[179], et ayant pour but d'établir une zone de libre-échange à travers l'Amérique du Sud. Mercosur a posé les bases pour l'émergence d'un corridor de commerce et de développement allant de Rio de Janeiro (Brésil) à Valparaíso (Chili), à travers Mendoza (Argentine). Ce corridor Mercosur-Chili relie un certain nombre de centres économiques connectés aux corridors de transport les plus importants. Il couvre une surface de 3,46 millions de kilomètres carrés et sa population s'élève à 36,8 % de la population totale des cinq pays.

Le corridor relie quatre des plus grandes économies urbaines d'Amérique latine à un réseau de petites villes intermédiaires. Il contribue à peu près à 46 % du PIB total des pays formant ce bloc régional qui, ensemble, ont comptabilisé un taux de croissance annuel moyen de 3,7 % en 2012. Le développement du corridor a apporté de nombreux avantages aux villes intermédiaires, bien que des défis importants apparaissent lorsqu'il s'agit d'éliminer les obstacles au commerce et à l'investissement entre tous les pays qui forment ce corridor. La carte ci-dessus illustre le corridor économique et de développement Mercosur-Chili[180].

Carte du corridor de commerce et de développement Mercosur-Chili



3.5.2 Tendances et politiques urbaines nationales pour les villes intermédiaires d'Amérique latine

L'Amérique latine et les Caraïbes ont entamé leur transition démographique et urbaine après la Seconde Guerre mondiale, une transition favorisée par les déplacements internes des zones rurales vers les capitales et les principales villes secondaires (par exemple Rosario ou Córdoba en Argentine), ainsi que – dans certaines régions – par la migration économique en provenance d'Europe. Après la grande dépression de 1929-1930, ainsi qu'après la Seconde Guerre mondiale, un certain nombre de pays de la région – comme l'Argentine, le Brésil et le Mexique – ont progressivement adopté des politiques d'industrialisation par substitution des importations. Dans les années 1970, la crise pétrolière mondiale a mis en évidence les risques de ce modèle, déclenchant une crise de la dette qui a affecté plusieurs économies du continent jusque dans les années 1990 (dite la « décennie perdue »).

Au cours de cette période, les grandes villes intermédiaires se sont développées à différents rythmes, principalement à travers la migration des zones rurales vers les zones urbaines, y compris des populations fuyant les conflits, comme en Colombie (36 % de la croissance urbaine dans les années 1980) et en Amérique centrale. Depuis la fin des années 1990, la « transition démographique » en Amérique du Sud s'est stabilisée (la population urbaine représentait 75 % de la population totale en 2000, un chiffre s'élevant à 80 % quinze ans plus tard). La migration est devenue principalement interurbaine, caractérisée par une population jeune se déplaçant vers des villes plus dynamiques offrant plus d'opportunités d'emplois. Dans certaines régions, cela inclut des migrations depuis des pays limitrophes. Il est important de noter que les villes d'accueil ne se limitent plus seulement aux métropoles.

Dans la plupart des pays de la région, ce processus s'est accompagné d'une « transition démocratique », suivie d'une décentralisation de l'État, un renforcement du rôle des gouvernements locaux, un soutien à la démocratisation (y compris la démocratie participative) et des gouvernements urbains novateurs (comme Porto Alegre, Ilo, Villa El Salvador, Manizales, Medellín, Rosario et bien d'autres). De plus, alors que le rythme de la croissance urbaine dans les principales aires métropolitaines a diminué au cours de ces dernières années, les villes intermédiaires, elles, ont connu une augmentation de leur population, souvent sans avoir les ressources économiques et techniques adéquates pour faire face aux chocs et aux risques qui en découlent. Ces faiblesses ont entraîné une croissance périurbaine et la création de nouveaux établissements informels qui, en particulier dans les villes intermédiaires, nécessitent des politiques publiques de gestion du sol plus efficaces afin de lutter contre la fragmentation et l'étalement urbains.

En général, les régions d'Amérique latine ont évolué à des vitesses variables face à diverses défis, parmi lesquels l'augmentation de l'inégalité entre les villes intermédiaires et les aires métropolitaines. Dans les villes intermédiaires enclavées dans des écosystèmes fragiles comme l'Amazonie, l'expansion urbaine exacerbe les problèmes environnementaux créés par le développement agricole et l'exploitation forestière. Le manque de planification et de gestion territoriale au-delà des aires urbaines reste une vulnérabilité pour de nombreuses économies d'Amérique latine.

Photo : Nico Kaiser - Mendoza (Argentine).

Au cours des dernières années, de nombreux pays ont commencé à développer ou entamé des réformes des politiques urbaines, en parallèle des restructurations de leurs économies et leurs systèmes régionaux. Il est de plus en plus reconnu que, en plus d'un meilleur équilibre entre le développement économique et social, les pays d'Amérique latine doivent améliorer la gestion des villes pour promouvoir leur attractivité. Des pays tels que le Brésil, la Bolivie, la Colombie, l'Équateur et le Mexique ont développé des PUN avec des priorités différentes : contrôle de l'expansion urbaine, mobilité urbaine, gouvernance métropolitaine, coopération entre villes intermédiaires et approches territoriales plus équilibrées (voir l'encadré 3.6 sur l'expérience colombienne). L'Équateur a élaboré une stratégie territoriale nationale comprenant neuf zones pour le développement urbain durable afin de renforcer les pouvoirs municipaux en intégrant le concept du « *buen vivir* » (« bien-vivre ») dans la Constitution nationale. Le Brésil a engagé des réformes juridiques considérables (par exemple, en introduisant le Statut des villes) et, en 2003, a créé le ministère des Villes (*Ministério das Cidades*), épaulé par le Conseil des villes, une entité délibérante qui regroupe des représentants des autorités locales et de la société civile. Ce processus a contribué au développement des politiques urbaines, dans le but de promouvoir plus d'équité, d'efficacité et d'inclusion sociale dans les villes. Par conséquent, en 2013, presque toutes les municipalités de plus de 500 000 habitants avaient adopté un plan directeur. Toutefois, les résultats restent partagés, car de nombreuses réformes n'ont été que partiellement mises en œuvre et les investissements demeurent insuffisants. La crise politique actuelle au Brésil met en péril la continuité de ces politiques.

Dans la plupart des cas, cependant, les politiques urbaines nationales sectorielles sont principalement conçues pour s'attaquer aux problèmes spécifiques des grandes agglomérations urbaines et tendent à laisser de côté les villes intermédiaires et les petites municipalités. Les PUN doivent reconnaître la contribution des villes intermédiaires au développement économique, renforcer le leadership régional des villes intermédiaires et soutenir la création de corridors économiques et de clusters pouvant améliorer la compétitivité et la coopération intermunicipale. Cela nécessite une amélioration de la connectivité physique (transports, communications, énergie), ainsi que le renforcement de l'accès au financement pour soutenir les services publics et le développement économique local. Pour de nombreuses villes intermédiaires d'Amérique latine, la coopération avec l'hinterland et l'intégration régionale peuvent contribuer à améliorer les opportunités économiques et sociales et réduire les inégalités structurelles existant entre les zones rurales et urbaines. Les projets d'intégration régionale et les cadres institutionnels tels que l'Union des nations sud-américaines (UNASUR), le Système d'intégration centraméricain (SICA) et le Mercosur devraient jouer un rôle majeur dans les politiques pour renforcer la coopération entre les villes, une planification rationnelle des infrastructures et un assouplissement des barrières favorisant les échanges. À cet égard, donner plus de capacités aux mécanismes institutionnels tels que le Forum consultatif de villes et régions du Mercosur, qui regroupe les municipalités, les États fédérés, les provinces et les départements des États membres du Mercosur[182], peut contribuer de façon significative au progrès et à la coopération.

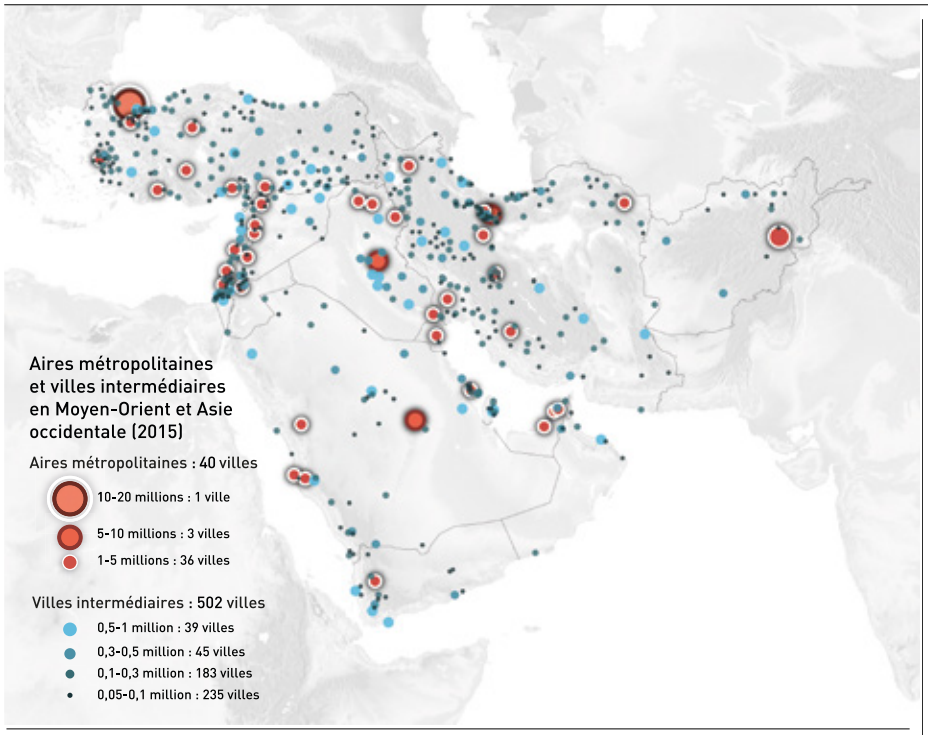
ENCADRÉ 3.6 VERS DES SYSTÈMES DE VILLES EN COLOMBIE

À travers son plan de développement national (PND) 2010-2014 « Prospérité pour tous », le gouvernement colombien a reconnu la nécessité de renforcer ses systèmes urbains et de tirer profit des avantages de l'économie d'agglomération et du développement urbain comme outils pour contrer les inégalités régionales et la pauvreté. La mission visant à instaurer un système de villes, mise en place par le PND en 2012, a publié en 2016 un rapport de synthèse – Une politique nationale pour un système de villes en Colombie avec une vision à long terme. Le rapport souligne l'isolement géographique et le faible niveau de spécialisation économique de nombreuses villes intermédiaires colombiennes en raison de la faiblesse des infrastructures territoriales, de la coordination institutionnelle, des mécanismes de financement et de gestion supra-municipale. Le plan propose de surmonter cette situation en reconnaissant le rôle des corridors et des sous-systèmes urbains et régionaux intégrés. Dans ce cadre, les villes intermédiaires sont classées en trois groupes principaux : a) les associations de villes intermédiaires avec un centre unique (par exemple, Bucaramanga et Barrancabermeja) ; b) les corridors fonctionnels et économiques de villes intermédiaires (par exemple, les axes Cafetero et Montería-Sincelejo) ; c) les corridors historiques ayant connu une croissance constante (par exemple, les axes de Bogotá-Fusagasuga et de Bogotá-Cúcuta). En fin de compte, les aires métropolitaines demeurent l'exemple le plus pertinent d'une gestion supra-municipale dans les systèmes de villes de Colombie, et constituent un modèle pour de nombreuses villes intermédiaires que se lancent dans la coopération. De même, la législation pour favoriser des « contrats-plans » entre l'État et les collectivités locales, mise en place en 2012, s'est révélée être un outil précieux pour favoriser la cohésion territoriale. Cela a amélioré la coordination entre le gouvernement central et les entités territoriales afin d'identifier les projets stratégiques ayant une incidence régionale, en particulier en ce qui concerne les infrastructures de transport, les services publics, la participation et les différentes sources de financement[181].

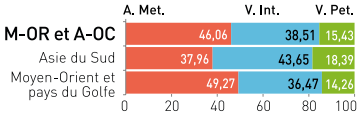
3.6
SYSTÈMES URBAINS ET VILLES INTERMÉDIAIRES AU MOYEN-ORIENT ET EN ASIE OCCIDENTALE (MEWA)

Schéma 3.8 **Agglomérations urbaines dans la région Moyen-Orient et Asie occidentale (MEWA), distribution de la population selon la taille des villes**

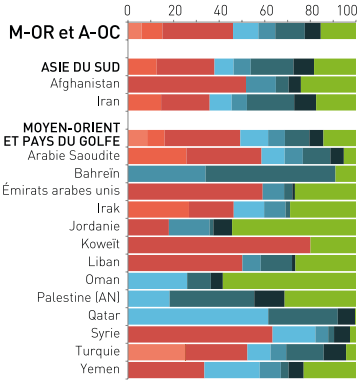
Source : CGLU et CIMES-UNESCO.



Répartition de la population urbaine dans les régions de M-Or et A-Oc selon la taille des villes (%)



Répartition de la population urbaine dans les pays de M-Or et A-Oc selon la taille des villes (%)

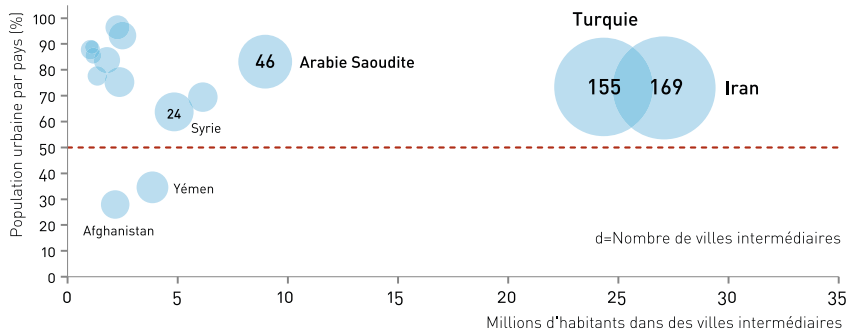


Aires métropolitaines: 1-5 millions; 5-10 millions; 10-20 millions; +20 millions

Villes intermédiaires: 0,1-0,05 million; 0,1-0,3 million; 0,3-0,5 million; 0,5-1 million

Villes petites: -0,05 million

Importance des villes intermédiaires en Moyen-Orient et Asie occidentale, par pays (2015)



3.6.1 Intégration spatiale et équilibre fonctionnel des villes intermédiaires de la région MEWA

La région du Moyen-Orient et de l'Asie occidentale (MEWA) compte 502 villes intermédiaires, qui accueillent 38,5 % des 236 millions de citadins du pays. Ces chiffres placent la région à la troisième position des régions les plus urbanisées du Sud (67,8 % de la population dans les villes), après l'Amérique latine et l'Océanie. L'Iran et la Turquie, quant à elles, ont les économies les plus peuplées et les plus dynamiques de la région. Elles concentrent le nombre de villes intermédiaires le plus important de la région (65 %), abritant 57 % de la population des villes intermédiaires et 22 % de la population urbaine de la région. L'Arabie Saoudite (46 villes intermédiaires), la République de Syrie (24 villes

intermédiaires) et le reste des petits pays de la côte méditerranéenne et de la Péninsule arabique suivent de loin. Tous ces pays ont toutefois des niveaux d'urbanisation importants, à l'exception du Yémen (34,6 %) et de l'Afghanistan (28 %).

Structure spatiale régionale monocentrique/polycentrique dans la région MEWA

La structure des systèmes de villes intermédiaires de la région Moyen-Orient et Asie occidentale (MEWA) varie considérablement en fonction de la population, l'extension du pays, les facteurs climatiques et le nombre de villes qu'ils comprennent. Les pays principalement ruraux comme l'Afghanistan et le Yémen ont développé des aires métropolitaines hypertrophiées. Kaboul (Afghanistan) concentre 51,7 % de la population urbaine du pays, la capitale du Yémen, Sanaa, 33,5 %. Les petits pays du Golfe concentrent presque toute leur population dans leurs capitales, comme c'est le cas pour la ville de Koweït (avec la banlieue industrielle importante de la ville intermédiaire d'Hawallï), Dubaï (Qatar) et la métropole de Sharjah-Abu Dhabi-Ajman aux Émirats arabes unis (EAU).

À l'inverse, les pays les plus grands et les plus peuplés de la région MEWA ont tendance à développer des systèmes urbains polycentriques. L'Iran, l'Irak, l'Arabie Saoudite et la Turquie partagent ce même schéma. La population urbaine de l'Iran est répartie dans huit grandes villes et provinces (35,6 %) et 169 villes intermédiaires (46,6 %), la plupart dans les petites provinces du nord du pays, entre les frontières avec la Turquie, l'Irak et la mer Caspienne. La plupart des 14 villes intermédiaires d'Irak sont situées dans le bassin du Tigre et de l'Euphrate tandis que ses cinq plus grandes agglomérations se trouvent toutes dans les provinces du Nord. Bien qu'elle abrite l'une des mégalopoles les plus dynamiques au monde (Istanbul, qui héberge 25 % de la population urbaine du pays), la Turquie a développé un système urbain polycentrique comprenant sept métropoles et 155 villes intermédiaires réparties de manière homogène à travers le pays. Plusieurs concentrations de villes intermédiaires se sont développées dans les régions environnantes d'Istanbul et d'Izmir, le long de la côte sud du pays et de la frontière syrienne. Contrairement aux tendances générales observées ailleurs, environ 40 % de la population urbaine vit loin du littoral ou des voies navigables.

Les pays les plus grands et les plus peuplés de la région MEWA ont tendance à développer des systèmes urbains polycentriques

Villes intermédiaires côtières, de l'intérieur et enclavées dans la région MEWA

Historiquement, la région MEWA peut être considérée comme le lieu de naissance des villes et certaines villes intermédiaires ont des histoires millénaires. Elles tendent à être fortement concentrées le long du littoral méditerranéen. De nombreux ports importants desservent des portions de l'arrière-pays ainsi que des villes intérieures ; par exemple, Tripoli, la deuxième ville du Liban, est le principal centre du nord du pays et s'articule avec une arche de villes intermédiaires qui s'étend jusqu'à Beyrouth. Beaucoup de ces ports sont des centres régionaux de taille intermédiaire (par exemple, Latakia et Tartous en Syrie ou Ðskenderun en Turquie), qui dépendent d'un large éventail d'activités commerciales, de services et des industries ; ils ont longtemps servi également de terminaux transfrontaliers au transport d'hydrocarbures. Les villes intermédiaires se sont aussi développées le long de la côte de la mer Noire (par exemple, EreÐli, près d'Istanbul, et le corridor Samsun-Giresun-Trabzon dans le nord de la Turquie). En Iran, de nombreuses villes intermédiaires sont situées sur la côte du golfe Persique (par exemple, Bandar-Abbas) et le long de la chaîne de montagnes du Zagros. Dans les États du Golfe et en Arabie Saoudite, le développement industriel urbain à grande échelle a principalement pris place au sein de zones franches d'exportation (ZFE).

Le « Croissant fertile », délimité par les fleuves Tigre et Euphrate, accueille plusieurs villes intermédiaires intérieures. Des systèmes de villes intérieures se sont également développés à la frontière turque, syrienne et irakienne, ainsi qu'en Iran. Dans la région MEWA, la plupart des villes intérieures sont généralement plus pauvres, plus petites et moins accessibles que les villes côtières. Contrairement à la conception moins dense des villes côtières, de nombreuses villes de l'intérieur des terres se sont développées de façon compacte, une tendance imposée par la pénurie d'eau et les conditions climatiques (par exemple, Homs en Syrie et Kayseri en Turquie). Au cours des trois dernières décennies, de nombreuses villes intérieures d'Afghanistan, d'Irak, de Palestine, de Syrie et du Yémen ont été partiellement détruites par la guerre. D'autres villes intermédiaires de la région MEWA sont situées dans des zones exposées aux risques sismiques (par exemple, Bam en Iran, qui a été gravement touchée en 2003). Ces facteurs sont à l'origine de mouvements massifs de population, de changements démographiques et de pertes de compétences dans les régions touchées, dues au départ de jeunes travailleurs à la recherche d'opportunités dans les grandes villes ou dans d'autres pays. **Beaucoup de régions du Moyen-Orient et d'Asie occidentale ont été longtemps confrontées à des conflits qui ont entraîné des difficultés structurelles pour le développement d'économies stables et performantes**. Dans leurs systèmes urbains, les villes intermédiaires sont parmi les plus vulnérables aux problèmes de sécurité et d'instabilité.

Équilibre fonctionnel des villes intermédiaires de la région MEWA : clusters et corridors

Les clusters de villes intermédiaires sont apparus assez récemment dans la région MEWA. Ceux-ci se sont généralement développés autour de lieux économiques plus dynamiques, avec des avantages logistiques et des transports. Autour d'Istanbul, par exemple, un cluster lié à l'industrie automobile s'est développé dans la région de Marmara, s'étendant jusqu'à l'aire métropolitaine de Bursa et à la ville intermédiaire d'Adapazari. Celui-ci doit beaucoup à des infrastructures techniques, logistiques, de transports, et éducatives fiables. Les exportations – en particulier vers l'UE – ont également été un moteur important pour le développement de clusters industriels, à proximité des plateformes logistiques. Comme mentionné ci-dessus, dans d'autres parties de la région, les conflits et l'instabilité politique ont entravé le développement de clusters de villes intermédiaires (par exemple, le long du littoral libanais et palestinien). En Palestine, le blocus israélien et le contrôle des ressources territoriales – en particulier aggravé par les destructions liées à la guerre – ont été un facteur déterminant.

Les clusters et les effets d'agglomération ont été différents dans les régions plus riches en ressources. Jīzān (Arabie Saoudite) a développé son économie locale en s'appuyant sur des industries lourdes dans les secteurs de l'énergie et de l'acier, ainsi que des industries textiles, pharmaceutiques et biotechnologiques secondaires. Pour déplacer la croissance économique vers ses villes secondaires, l'Arabie Saoudite a également amélioré l'infrastructure des zones entourant Asir, Hail, Hofuf, Tabuk et Taif[183].

Dans la région, il existe un nouveau modèle pour le développement des corridors de villes intermédiaires, en particulier le long des côtes de Turquie et du Liban. Ces corridors, notamment entre Beyrouth et Tripoli (Liban), Antalya et Alanya, Istanbul et Marmara Ereğlisi le long de la mer de Marmara (Turquie), s'étendent sur plus de 100 kilomètres et relient plusieurs petites villes dans un schéma linéaire continu, ponctué de noyaux d'activité économique. Les différents développements exercent une pression importante sur les petites collectivités locales qui doivent de fait fournir des services essentiels adéquats, gérer l'impact sur la circulation et les embouteillages, et promouvoir le développement durable le long de zones côtières qui devraient

Photo : Reibai - Shah Cheragh Mosque, Shiraz (Iran)

être de plus en plus soumises à l'érosion et aux risques d'inondations. Dans les États du Golfe, le phénomène se présente principalement sous la forme d'une série de nœuds de croissance urbaine prévus le long des réseaux routiers interrégionaux. Dans la région du Golfe, un projet d'une valeur de 25 milliards de dollars a été développé dans le but de créer un système ferroviaire régional. De plus, l'Arabie Saoudite développe le projet « Saudi Landbridge », une ligne ferroviaire de 1 000 kilomètres reliant Djeddah, Riyad et Bahreïn. S'ils étaient achevés, ces corridors ferroviaires consolideraient davantage les établissements humains de la côte est de la région MEWA, formant une région métropolitaine étendue, pertinente et cohésive[184].

3.6.2 Tendances et politiques urbaines nationales dans la région MEWA

Les moteurs de l'urbanisation dans la région MEWA sont divers. Les systèmes et les conditions de l'urbanisation varient considérablement d'un pays à l'autre[185]. Doha, la capitale métropolitaine du Qatar, par exemple, possède un PIB par habitant de plus de 93 000 dollars par an, contre seulement 2 900 dollars en Palestine et 876 dollars à Gaza[186]. Ces différences considérables expliquent le contraste significatif entre la qualité des espaces urbains et la conception des politiques urbaines.

Les économies urbaines les plus avancées des pays du Golfe abritent des métropoles devenues des centres financiers internationaux. Dans le même temps, des économies fragiles comme l'Afghanistan, le Yémen ou l'Irak sont constamment confrontées à des difficultés pour garantir un niveau minimum de services essentiels à leurs habitants et pour promouvoir une bonne gouvernance dans leurs villes, en particulier dans les petites agglomérations situées loin des grandes métropoles ou proches des zones de conflit. En conséquence, l'Afghanistan, l'une des économies les moins développées du monde, se propose de développer des politiques urbaines et des stratégies d'aménagement du territoire pour favoriser sa transition urbaine et promouvoir un développement régional plus équilibré au cours des trois prochaines décennies. Cette stratégie spatiale devrait réduire la pression exercée par la migration sur la capitale, Kaboul, en stimulant le développement des villes dans les régions,

Photo : Andrew Moore - Muscat (Oman).

en exploitant les ressources et les corridors urbains, et en améliorant l'économie urbaine et la création d'emplois. La PUN de l'Afghanistan devrait promouvoir un développement urbain davantage axé sur les citoyens, mettant l'accent sur le respect, la protection et la promotion des droits humains[187].

Les politiques urbaines nationales des pays de la région MEWA ne peuvent s'abstraire des conséquences de la guerre, des conflits politiques et de l'instabilité. Des villes intermédiaires comme Irbid ou Zarka (Jordanie) subissent les conséquences de l'afflux de réfugiés provenant de la Syrie voisine (les pays du Machrek accueillent en général 50 % des réfugiés enregistrés dans le monde). Le gouvernement jordanien est en train de promouvoir des politiques visant à renforcer les infrastructures et les services urbains pour les communautés et les municipalités afin d'accueillir et gérer ces mouvements de population. De même, des millions de migrants se concentrent dans de villes de l'est de la Turquie, sans que les autorités locales disposent des ressources ni du soutien adéquat pour faire face à cet afflux de réfugiés. Des villes comme Tripoli (Liban) ont montré cependant une résilience « post-conflit » remarquable, en introduisant des plans urbains destinés à revitaliser les quartiers les plus défavorisés et détruits par la guerre. **Les crises de réfugiés causées par les conflits (anciens et actuels) représentent toujours une urgence majeure pour les gouvernements de la Turquie, de la Syrie, de la Jordanie, du Liban, de l'Afghanistan, du Yémen et de l'Autorité nationale palestinienne, avec une forte incidence sur la gouvernance urbaine.**

Les pays du Golfe, de leur côté, sont confrontés au défi de la diversification de leurs économies, car elles sont de plus en plus vulnérables à différents facteurs externes (par exemple, le prix des matières premières sur le marché mondial et la disponibilité des réserves). Les perspectives sont plus favorables pour les pays ayant réussi à diversifier leurs économies et à promouvoir un développement plus durable, accompagné d'une croissance urbaine plus « intelligente » (par exemple, les Émirats arabes unis).

Les économies émergentes comme la Turquie et l'Iran ont des difficultés à moderniser leurs villes et à limiter la périurbanisation. Ces pays doivent moderniser la législation et mieux gérer les quartiers et activités informelles – prévenir, régulariser et/ou renouveler. Cela est encore plus pressant dans les villes intermédiaires, particulièrement en Turquie, car nombre d'entre elles sont construites dans des zones sujettes aux tremblements de terre. Le non-respect de la réglementation affecte également les systèmes urbains du Liban, de la Jordanie et de l'Irak, ce qui se manifeste souvent par des constructions, des réseaux routiers et des services publics de mauvaise qualité. Dans les régions centrales de la Turquie, de l'Iran et du Yémen, les villes intérieures des territoires situées dans les régions arides et inhospitalières sont souvent déconnectées des principales agglomérations urbaines et n'ont pas accès aux infrastructures, aux marchés et au capital humain pour faciliter leur intégration. Ce phénomène est particulièrement aigu dans les zones kurdes de la région.

Malgré les conditions (souvent extrêmes) auxquelles sont confrontés les pays de la région, ainsi que la fragmentation culturelle, sociale et économique de plusieurs d'entre eux[188], des efforts considérables ont été faits pour développer des politiques urbaines et/ou promouvoir la reconstruction des villes – comme cela a été le cas au Liban après la guerre civile et au Kurdistan irakien. Certains pays ont avancé dans l'élaboration de politiques urbaines, notamment : le Koweït (Vision 2035), la Jordanie (Plan national d'utilisation du sol de 2006), le Bahreïn (PUN 2007), Oman (Stratégie nationale d'aménagement du territoire 2010) et l'Arabie Saoudite. Néanmoins, dans la plupart des pays de la région MEWA, la reconstruction des villes détruites ou sévèrement endommagées et les afflux de réfugiés nécessiteront une réhabilitation intensive et de larges investissements de capital. Ces fonds seront nécessaires pour financer le logement, l'infrastructure et les services publics de base, pour répondre aux droits humains fondamentaux. La reconstruction, non seulement physique, mais aussi économique, sociale et culturelle, sera sans doute le principal défi pour les pays touchés par les conflits, privés de capital humain et de ressources de base. Le développement de la région, y compris des villes intermédiaires, passe donc dans un premier temps par la paix et la stabilité.

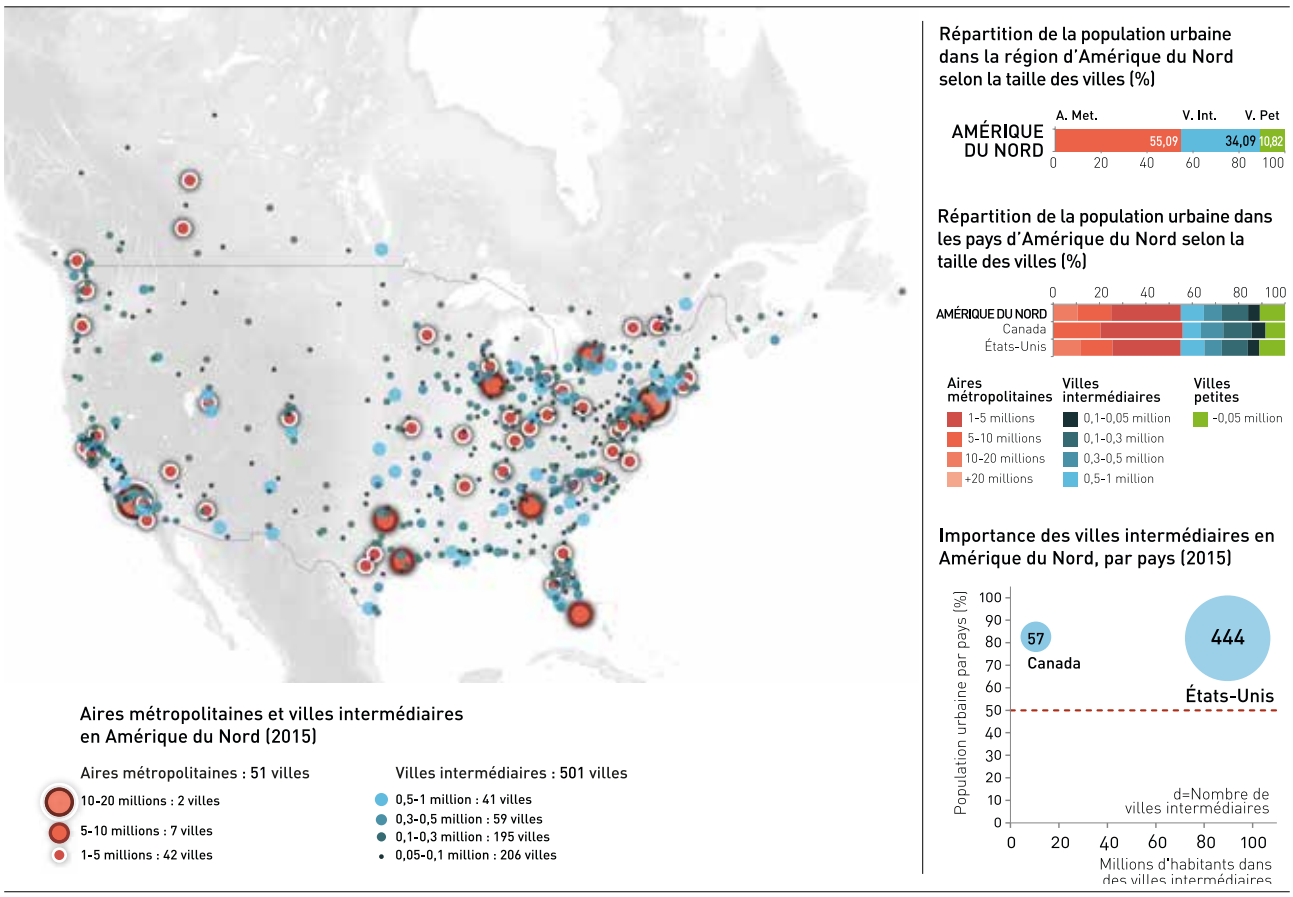
Une planification urbaine stratégique et globale – prenant en compte les villes, leurs économies et les régions environnantes – est nécessaire pour promouvoir une croissance durable et améliorer les écosystèmes urbains et ruraux dans la région. Cela implique de répondre, de manière intégrée et équilibrée, à certaines priorités comme la sécurité alimentaire et l'accès à l'eau pour une population urbaine en constante augmentation. Des villes durables et sûres nécessitent également une prise en compte des risques naturels et des vulnérabilités, en particulier pour les villes intermédiaires des pays moins développés de la région.

Dans la plupart des pays de la région MEWA, la reconstruction des villes détruites ou sévèrement endommagées et les afflux de réfugiés nécessiteront une réhabilitation intensive et de larges investissements de capital

3.7 SYSTÈMES URBAINS ET VILLES INTERMÉDIAIRES EN AMÉRIQUE DU NORD

Schéma 3.9 **Agglomérations urbaines en Amérique du Nord et distribution de la population selon la taille des villes**

Source : CGLU et CIMES-UNESCO.



3.7.1 Intégration spatiale et équilibre fonctionnel des villes intermédiaires d'Amérique du Nord

La région Amérique du Nord comprend le Canada et les États-Unis d'Amérique. Seuls 34 % de la population urbaine de la région vivent dans des villes intermédiaires (ou « moyennes », comme elles sont définies aux États-Unis), une proportion plus faible que dans les autres régions. Il y a actuellement 501 villes intermédiaires, dont 444 (88,6 %) sont situées aux États-Unis. Les villes des États-Unis et du Canada dépendent des États et des provinces, qui ont façonné le cadre juridique et institutionnel des collectivités locales, créant ainsi une diversité importante dans les systèmes urbains de toute la région.

Structure spatiale régionale monocentrique/polycentrique en Amérique du Nord

Au Canada, les trois aires métropolitaines de Toronto, Vancouver et Montréal accueillent près de 30 % de la population du pays. Alors que les structures des systèmes urbains du Canada et des États-Unis sont différentes pour les aires métropolitaines, les deux pays partagent des modèles similaires au niveau des villes intermédiaires. Ils possèdent tous les deux des corridors métropolitains complexes et bien établis (par exemple, le corridor New York-Washington, le système urbain de Floride et les agglomérations côtières des régions de San Francisco, Los Angeles et Seattle-Vancouver). Un grand nombre

de villes intermédiaires sont situées le long de ces corridors de développement urbain. De plus, une proportion importante de la population vit dans les villes intermédiaires intérieures : le système des Grands Lacs et les grands bassins le long et autour du fleuve Mississippi et de ses affluents abritent d'importantes concentrations urbaines.

L'Amérique du Nord possède l'un des systèmes de villes les mieux planifiés au monde. La plupart des villes intermédiaires sont reliées par des réseaux ferroviaires, routiers et aériens bien développés. Le modèle de développement des villes intermédiaires est largement basé sur le transport automobile et sur une expansion urbaine à faible densité. Le plan « classique » de développement urbain implique un quartier d'affaires central et compact, entouré par des quartiers périphériques industriels dispersés. Bon nombre des villes intermédiaires plus matures font encore face aux défis créés par les programmes et les politiques d'ajustements structurels des années 1990, ainsi qu'à la récession financière mondiale de 2008. D'autres villes intermédiaires, principalement en Californie, au Texas, en Virginie et en Nouvelle-Angleterre, ont été capables de diversifier leurs économies grâce, en premier lieu, à des investissements considérables dans les technologies de l'information et du savoir, ainsi que dans les industries extractives. L'investissement technologique à Toronto et à Vancouver, par exemple, a favorisé l'émergence de diverses entreprises de composantes électroniques et leurs dérivés dans de petites villes intermédiaires.

Villes intermédiaires côtières, intérieures et enclavées en Amérique du Nord

Les côtes est et ouest des États-Unis hébergent l'une des plus grandes concentrations mondiales de villes. Sur la côte Est, l'agglomération régionale de Boston, New York, Philadelphie, Baltimore et Washington, D.C., abrite environ 40 millions d'habitants, un chiffre relativement similaire à celui de l'agglomération régionale de Tijuana, San Diego, Los Angeles, San Francisco et Sacramento sur la côte Ouest. La région des Grands Lacs concentre la troisième plus grande agglomération du pays. De Washington, D.C., vers le sud, jusqu'à l'aire métropolitaine de Miami, la côte Atlantique est peu urbanisée, caractérisée par des distances importantes séparant de nombreuses villes intermédiaires. Le même modèle apparait sur la côte Ouest, du nord de San Francisco à Seattle.

Aux États-Unis, la plupart des États fédérés sont enclavés. Beaucoup concentrent leurs populations dans leurs capitales respectives, qui sont reliées par un réseau routier, dans un système d'agglomération relativement dense, ce qui favorise les transports en voiture individuelle. Dans les quatre États les moins peuplés – le Montana, le Wyoming, le Dakota du Nord et le Dakota du Sud – les capitales des États et les principaux centres économiques (par exemple les villes intermédiaires telles que Bismarck, Billings ou Rapid City) jouent le rôle clé de villes intermédiaires régionales. Outre leur rôle de centres administratifs, ces villes ont structuré l'industrie laitière et agroalimentaire la plus productive du pays. Dans les États du Mid-West comme le Kansas, l'Oklahoma, l'Arkansas et le Tennessee, le réseau des villes intermédiaires devient plus dense : Wichita et Tulsa, les villes centrales du Kansas et de l'Oklahoma, articulent efficacement l'économie rurale de ces deux États.

Au Canada, les conséquences de la distance et de l'isolement attribuables aux caractéristiques climatiques et géographiques du pays sont beaucoup plus apparentes qu'aux États-Unis ; elles ont un impact important sur les villes intermédiaires, comme Saskatoon et Regina, situées dans les régions peu peuplées de la province occidentale du Saskatchewan.

Équilibre fonctionnel des villes intermédiaires d'Amérique du Nord : clusters et corridors

Seules quelques régions métropolitaines d'Amérique du Nord accueillent des clusters de villes intermédiaires. Dans la région de Washington, D.C., les États limitrophes du Maryland et de Virginie ont inclus dans leur planification stratégique le développement de villes intermédiaires et petites se trouvant dans un rayon de 100 kilomètres autour de l'aire métropolitaine de Washington. Le Carolina Research Triangle est un cluster composé de l'Université de l'État de Caroline du Nord, de l'Université Duke et de l'Université de Caroline du Nord à Chapel Hill. Ces centres de Recherche & Développement (R&D) de haut niveau ont revitalisé les cadres économiques et politiques de villes intermédiaires comme Raleigh, Durham et Chapel Hill. Ce Triangle de recherche s'est transformé en un cluster de haute technologie qui bénéficie d'un lien direct avec l'économie de Washington et les marchés publics du gouvernement fédéral dans les secteurs de la défense, de la technologie de l'information et des biotechnologies[189]. De nombreuses grandes entreprises et organismes publics profitent de coûts de fonctionnement inférieurs pour relocaliser leurs fonctions administratives ainsi que leurs activités de R&D dans des villes intermédiaires en expansion situées dans des clusters en bordure des régions métropolitaines. Ce type de développement se manifeste dans les alentours de l'agglomération Dallas-Fort Worth au Texas, de Chicago, Los Angeles et Toronto.

Au cours des dernières décennies, de nombreux corridors complexes de villes intermédiaires se sont développés à travers toute l'Amérique du Nord, en particulier le long des grandes routes inter-États qui traversent le

L'Amérique du Nord possède l'un des systèmes de villes les mieux planifiés au monde. La plupart des villes intermédiaires sont reliées par des réseaux ferroviaires, routiers et aériens bien développés

continent. Contrairement aux corridors de villes intermédiaires existant dans d'autres régions du monde, l'Amérique du Nord cultive une tradition de bonne planification et administration, ayant permis d'empêcher une urbanisation effrénée le long des grands axes. Les corridors de villes intermédiaires d'Amérique du Nord se développent plutôt comme une série de centres et de nœuds de villes plus petites qui gardent néanmoins les caractéristiques urbaines des villes intermédiaires. Salem (Oregon) a une population de 160 000 habitants et a réussi – en vertu de l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA) – à capitaliser sur le développement de corridors commerciaux internationaux spécifiques afin de créer des emplois et de nouveaux types d'industries à travers la région.

3.7.2 Tendances et politiques urbaines nationales dans les villes intermédiaires d'Amérique du Nord

Le discours des « belts » donnait une idée relativement fiable de l'économie américaine pendant des années, mais le ralentissement économique récent, à la fois national et mondial, a radicalement changé la carte productive de ces régions – ainsi que du pays dans son ensemble

En Amérique du Nord, le système de villes intermédiaires est caractérisé par deux types de villes. L'un est un système de villes prospères et dynamiques. L'autre est un ensemble de villes en difficulté et en déclin. Historiquement, en particulier aux États-Unis, les systèmes de villes ont été classifiés selon la dichotomie *Sun Belt et Rust Belt*. Les villes du *Sun Belt* étaient des agglomérations urbaines prospères aux taux de croissance importants et concentrées dans le dernier tiers méridional du pays, s'étendant de l'Atlantique au Pacifique. Depuis les années 1970, les villes intermédiaires se trouvant le long du *Sun Belt* ont bénéficié d'une fiscalité plus favorable, d'une immigration de retraités à haut revenu, d'un climat plus chaud et donc propice à l'industrie agroalimentaire et, plus récemment, du boom de l'économie axée sur la technologie et le savoir, principalement dans le Sud-Ouest. À l'inverse, le surnom de *Rust Belt* désigne une région entre le nord du Mid-West et la côte atlantique des États-Unis qui, bien que florissante grâce à l'industrie métallurgique dans la première moitié du XXe siècle, est entrée dans une période de déclin socio-économique profond dans les années 1980. L'économie de la région, centrée sur les industries de l'acier et des manufactures à forte intensité de main-d'œuvre, n'a pas réussi à faire face à la concurrence sur le marché mondial et n'a jamais réussi à remonter la pente. Bien qu'avec des degrés de succès variables, au moins jusqu'à la crise financière de la fin des années 2000, certaines villes intermédiaires avaient réussi à renouveler et à diversifier leurs activités économiques. Le discours des *Sun Belt* et *Rust Belt* donnait une idée relativement fiable de l'économie américaine pendant des années, mais le ralentissement économique récent, à la fois national et mondial, a radicalement changé la carte productive de ces régions – ainsi que du pays dans son ensemble.

Le regroupement spécialisé au niveau régional a été une composante fondamentale de la nouvelle carte de productivité et performance économique (voir encadré 3.7) qui a émergé suite à la crise et au début de la reprise à travers les États-Unis. Les villes intermédiaires intégrées en clusters tendent désormais à être plus riches et compétitives, en particulier celles stratégiquement situées dans des régions technologiquement avancées ayant l'habitude d'investir dans l'innovation et les TIC. Les zones dotées d'infrastructures logistiques ou d'accès privilégié au commerce interrégional ou international (par exemple, les régions frontalières de la Californie, du Texas, de Washington et de la région des Grands Lacs) enregistrent les meilleures performances économiques et les taux les plus importants de création d'emplois[190].

En Amérique du Nord, les approches en termes de développement de la politique urbaine sont très semblables à celles de l'Australasie. L'Amérique du Nord est caractérisée par une forme de gouvernement fédéral fortement décentralisé, où la politique urbaine relève des États fédérés. Les États-Unis, cependant, ont été l'un des premiers pays à créer un département du logement et du développement urbain (HUD) au niveau fédéral. Les gouvernements des États-Unis et du Canada ont parfois cherché à aborder les questions de politique nationale du logement, mais n'ont jamais réussi à négocier un consensus entre les États fédérés sur les questions de politique urbaine et de développement[191]. De même, les États ont généralement mis l'accent sur la compétitivité des régions métropolitaines et des villes en développement, mais même dans les contextes les plus proactifs, la plupart des décisions furent bloquées par le dialogue vertical entre les différents niveaux de gouvernement.

Dans le même temps, les coûts directs liés à l'amélioration de la logistique et des infrastructures de transport pour des chaînes d'approvisionnement efficaces entre les différents systèmes urbains ont traditionnellement été difficiles à assumer. Les villes intermédiaires nord-américaines dépendront de plus en plus des efforts des gouvernements locaux et des entreprises pour réduire les coûts de transaction et accroître la compétitivité et l'efficacité. La région a considérablement sous-investi dans l'infrastructure essentielle nécessaire pour assurer les services et soutenir les économies liées à la technologie. La distance les séparant des marchés et des fournisseurs, les longues chaînes d'approvisionnement et une base de compétences restreintes ont empêché certaines villes intermédiaires situées dans des régions en déclin d'Amérique du Nord de remonter la pente, d'innover et de se développer à nouveau. Les villes nord-américaines devront devenir plus efficaces et durables, notamment en renforçant les réseaux de transport, de communication et de commerce, autant entre elles qu'avec les grandes régions métropolitaines.

ENCADRÉ 3.7 INDEX MILKEN 2013 DES VILLES LES PLUS PERFORMANTES DES ÉTATS-UNIS

Source : http://www.best-cities.org/best-performing-cities-2015-map.html

Depuis quelques années, les États-Unis et le Canada – similairement à l'Europe et au Japon, parmi d'autres économies développées – sont confrontés à des difficultés en termes d'emploi, d'investissement et de croissance économique dans les villes intermédiaires. Dans certaines régions, la population des villes intermédiaires diminue. Alors que les villes du littoral et du sud, autrefois parties intégrantes de l'économie de la *Sun Belt*, étaient prospères et croissantes, notamment grâce à la migration interne depuis les villes de la *Rust Belt*, récemment cette relation binomiale traditionnelle a pris fin et les deux régions font face à des problèmes communs en termes de développement économique et social. Principalement à la suite de la crise économique mondiale de 2008, les gouvernements locaux, les entreprises et la société civile ont travaillé à la rénovation des zones urbaines les plus touchées sur le plan socio-économique. De plus, l'explosion de l'économie liée à la technologie et au savoir a contribué – dans tout le pays – à un changement radical et paradigmatique dans la répartition des opportunités, du bien-être, de la richesse et, finalement, du bonheur aux États-Unis. L'Institut Milken publie une classification annuelle (voir carte ci-dessous) des agglomérations urbaines et métropolitaines des États-Unis avec un indice de performance normalisé, qui tient compte d'un certain nombre de variables comprenant la productivité économique, l'innovation, la richesse générée et les inégalités (à la fois économiques et sociales).

Le rapport de 2013 dresse une carte de la performance économique aux États-Unis, certains des secteurs les plus performants étant des clusters de villes intermédiaires hors des régions métropolitaines les plus importantes (traditionnellement les plus visibles). Les secteurs d'Austin et de San Antonio (Texas), de Boulder (Colorado), de Charleston (Caroline du Sud) ou de Provo-Salt Lake City (Utah) sont devenus des concurrents novateurs et attrayants pour les grands acteurs de ce processus d'innovation et de modernisation – Comme la région de la baie de San Francisco (San Francisco, Oakland, San Jose) ou l'aire métropolitaine de Los Angeles – en particulier dans les secteurs de la technologie et de l'énergie. D'autres initiatives visant à promouvoir le développement et la croissance des villes intermédiaires – ayant traditionnellement moins de capacités et d'instruments politiques permettant de contrer les risques – sont certainement nécessaires. Même si le rapport continue à souligner certaines conséquences non résolues de ce type de croissance spécifique due à la technologie (l'augmentation des inégalités salariales liées au genre ou à la couleur de peau), il souligne également comment cette nouvelle vague d'expansion ainsi que la centralité des villes intermédiaires plus petites et de « taille humaine » ont eu des effets positifs en termes d'inclusion sociale. Ceux-ci ont une corrélation positive avec des indicateurs de bonheur et de bien-être d'études similaires[192].

Index de l'Institut Milken des villes les plus performantes

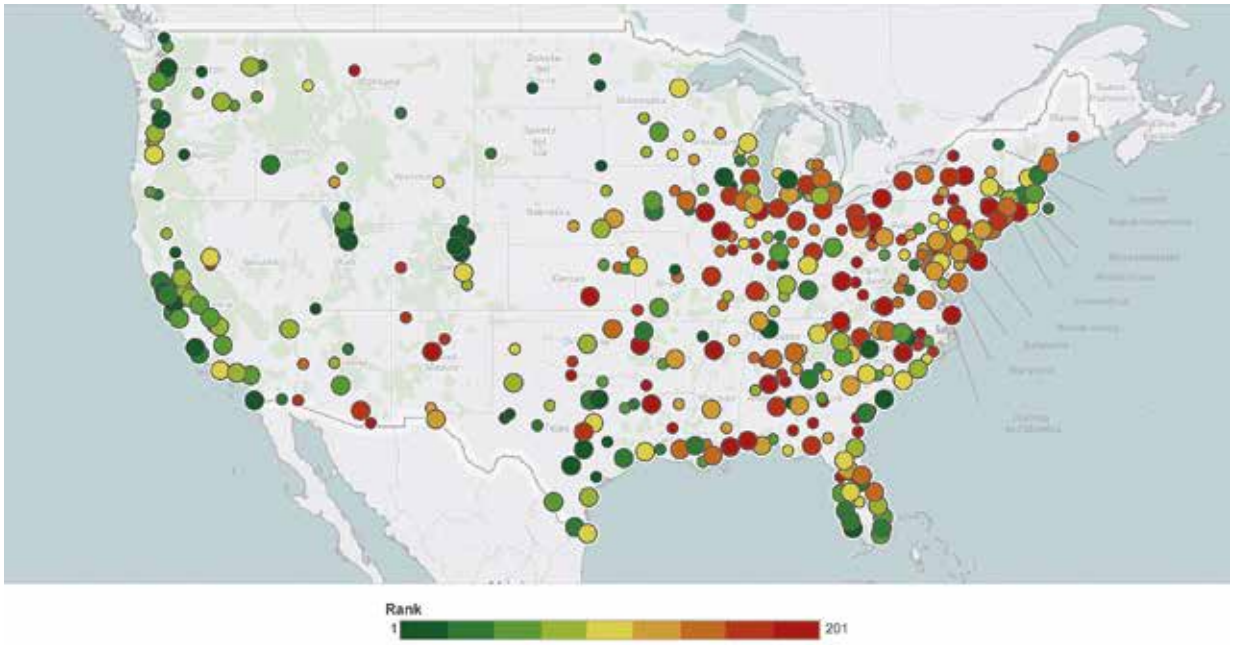


Photo : Steven Pisano - Long Island (États-Unis).

Il nous faut noter que le degré d'intégration et d'efficacité des politiques urbaines a un effet important sur le bien-être et la qualité de vie des citoyens. Leurs implications sociales et humaines peuvent être aussi pertinentes que celles des politiques économiques, même, voire surtout, dans le contexte d'économies développées et technologiquement avancées comme l'Amérique du Nord. Comme mentionné plus haut, la faible densité et l'étalement ont été des caractéristiques centrales de l'expansion urbaine au Canada et aux États-Unis. Dans un contexte de croissance économique et de développement à haut revenu, l'utilisation du sol et la prise de décision en termes de politiques urbaines ont contribué à l'étalement et à la gentrification, deux phénomènes sociaux d'une importance capitale dans le développement urbain.

L'étalement urbain aux États-Unis illustre certaines particularités propres à cette région. Il existe depuis longtemps des données prouvant que l'inégalité des revenus est bien plus importante dans les agglomérations urbaines moyennes et petites à faible densité[193]. Compte tenu également de la gentrification croissante, les villes intermédiaires sont devenues propices à un certain nombre d'évolutions socio-économiques, étroitement liées à l'expansion urbaine, à la répartition des richesses et aux inégalités sociales. Ce processus de gentrification est un sous-produit de l'inégalité croissante des revenus dans les villes en plein essor de l'économie « intelligente » (*smart*) de ce siècle, repoussant une partie des anciens résidents loin des quartiers centraux, denses et rénovés, par des coûts de logement et de services plus élevés. Ces phénomènes affectent les communautés et compromettent leur intégration, leur qualité de vie et, de plus en plus, la justice environnementale. Ainsi, l'inclusion, la délibération publique et l'engagement social devraient également être des composantes essentielles de la politique urbaine d'un avenir proche – en particulier pour les villes intermédiaires d'Amérique du Nord en plein essor[194].

3.8 TENDANCES PRINCIPALES DES SYSTÈMES URBAINS NATIONAUX ET RÉGIONAUX ET DES VILLES INTERMÉDIAIRES

Ce bref aperçu des systèmes urbains et de la place des villes intermédiaires dans les politiques urbaines nationales (PUN) des différentes régions du monde donne une vision rapide des dynamiques et des changements qui ont transformé les systèmes nationaux et régionaux des villes intermédiaires. Il vise également à mieux comprendre le rôle et la trajectoire actuels de ces villes dans le paysage urbain mondial.

L'étude met l'accent sur le développement hétérogène des villes intermédiaires, et sur les facteurs qui déterminent la réussite de ces villes, facteurs qui varient considérablement d'une région à l'autre. En plus de leur taille, l'étude met en évidence l'importance de variables tels que le niveau de développement, l'emplacement, les fonctions, la connectivité et le niveau d'interaction avec les autres villes. L'analyse des systèmes polycentriques et monocentriques, et la différence entre les villes côtières, intérieures et enclavées mettent l'accent sur les variations en termes d'accessibilité et d'opportunités[195].

La structure des systèmes urbains a subi des changements importants dans toutes les régions. Comme mentionné dans l'introduction de cette section, l'organisation hiérarchique continue à influencer la structure des systèmes urbains nationaux, même si de nouvelles dynamiques émergent, les rendant plus diversifiés et complexes. Une nouvelle génération de villes performantes remet en question la prédominance des anciens systèmes urbains hiérarchiques, en développant de nouveaux liens fonctionnels et des modèles plus dynamiques. Cependant, dans de nombreuses régions, ce processus a entraîné des distorsions et des inégalités croissantes dans la concentration spatiale : les grandes agglomérations sont le moteur du développement urbain alors que les villes intermédiaires sont confrontées à un processus différent et dual. Tandis que certaines sont en plein essor, à proximité d'aires métropolitaines dynamiques, créant des clusters et des corridors urbains, et contribuant à la densification du réseau urbain, d'autres stagnent ou sont en déclin dans des régions davantage basées sur une économie « vieillissante » ou plus éloignées de pôles de développement. Les menaces environnementales, dans le même temps, pèsent sur les villes intermédiaires plus vulnérables, en particulier celles situées dans les régions côtières et insulaires, comme c'est le cas dans la région Asie-Pacifique.

En Amérique latine et en Asie, les villes intermédiaires se développent dans les zones économiques les plus dynamiques, souvent proches des grandes agglomérations urbaines et des corridors reliant ces zones. La polarisation entre les principales agglomérations et les zones urbaines dispersées est également en augmentation dans les économies en transition – par exemple, l'Europe de l'Est et le Caucase. Dans les économies développées, comme l'Amérique du Nord, il existe un contraste croissant entre les villes innovantes, les régions métropolitaines performantes et les villes plus traditionnelles (par exemple les centres traditionnels de la *Rust Belt*) qui sont en déclin régulier. En Europe, en dépit d'un système urbain plus équilibré, les différences entre les villes intermédiaires prospères plus proches des zones économiques centrales et les villes intermédiaires isolées et en déclin sont de plus en plus importantes. Il est particulièrement difficile d'aborder ces questions, en particulier dans les régions moins avancées comme l'Afrique subsaharienne, où les villes intermédiaires sont considérées comme le « chaînon manquant » des systèmes urbains, où les brèches au sein des systèmes de villes sont plus profondes et où les capacités de promotion d'une gestion urbaine équilibrée plus faibles.

L'émergence de clusters de villes intermédiaires, en particulier autour des grandes agglomérations et des nouveaux centres urbains, alimente le déséquilibre des systèmes urbains nationaux dans presque toutes les régions. Bon nombre des problèmes liés au développement des régions métropolitaines se sont répandus dans ces clusters de villes intermédiaires. Cependant, dans ces régions, les gouvernements locaux n'ont pas accès aux mêmes ressources et aux mêmes capacités que les métropoles et luttent donc pour assurer la prestation des services et des infrastructures essentielles. L'évolution de ces villes nécessitera des politiques spécifiques pour renforcer leur collaboration avec les régions métropolitaines ainsi qu'avec les zones rurales environnantes, qui connaissent actuellement les plus fortes pressions liées à l'urbanisation.

Les corridors de villes intermédiaires proches des principaux axes de transport reliant les grandes villes connaissent une croissance rapide, surtout lorsqu'ils sont reliés par des corridors internationaux, comme en Amérique du Nord et en Europe, en Afrique, en Asie et en Amérique latine. Cependant, en l'absence d'une planification et d'infrastructures adéquates, bon nombre de corridors des régions en développement (par exemple, l'Afrique de l'Ouest) sont confrontés à des problèmes croissants liés aux embouteillages, à la pollution, aux accidents et aux obstacles au commerce (par exemple, lors du passage des frontières). Les gouvernements nationaux et les institutions régionales devraient envisager de renforcer le soutien aux corridors émergents et, au besoin, faciliter la coopération transfrontalière entre les villes intermédiaires afin de renforcer leur potentiel de développement.

À travers le monde, beaucoup de pays ont ou sont en train de développer des politiques et des réformes urbaines tout en restructurant leurs économies et leur organisation territoriale. Dans la plupart des cas, les politiques sectorielles urbaines nationales visent avant tout à résoudre les problèmes et à renforcer la compétitivité des grandes agglomérations urbaines et des régions en plein essor économique. Au-delà des quelques exceptions mentionnées ci-dessus, les PUN ont tendance à ne pas systématiquement considérer les problèmes spécifiques auxquels sont confrontées les villes intermédiaires et les petites municipalités. Les villes intermédiaires ont également été peu abordées dans la plupart

Au-delà des quelques exceptions mentionnées ci-dessus, les PUN ont tendance à ne pas systématiquement considérer les problèmes spécifiques auxquels sont confrontées les villes intermédiaires et les petites municipalités

des déclarations régionales lors du processus préparatoire d'Habitat III. Seule l'Europe associe traditionnellement les politiques urbaines et la cohésion territoriale à des programmes spécifiques qui tentent de s'appuyer sur le rôle des villes intermédiaires, moyennes et petites.

Pour faire face à ces déséquilibres et ouvrir de nouvelles opportunités pour les villes intermédiaires, des réformes dans la planification urbaine, régionale ou nationale, sont nécessaires dans toutes les régions pour mieux intégrer les politiques de développement économique et d'investissement dans les infrastructures stratégiques. Cela ne sera toutefois pas possible sans une nouvelle approche de la gouvernance urbaine et territoriale. Il est urgent de créer des systèmes de gouvernance plus collaboratifs impliquant tous les niveaux de gouvernement et intégrant les politiques sectorielles et territoriales. Cela suppose une approche efficace de la gouvernance multiniveau qui favorise des stratégies et des politiques conjointes de développement urbain et territorial. Il est impératif de faire participer plus activement les villes intermédiaires aux processus de consultation pour définir les stratégies urbaines nationales.

L'augmentation des brèches socio-économiques entre les régions métropolitaines, les villes intermédiaires et les régions rurales accroît les inégalités, contribue à la migration vers les grandes villes et accélère la marginalisation des communautés et des territoires – une situation qui ne profite à aucune de ces régions. Étant donné que les villes intermédiaires ont un impact direct sur les petites municipalités et les zones rurales, leur évolution a des conséquences plus larges sur les économies et les sociétés régionales, donc sur l'intégration et la cohésion territoriale. Les villes intermédiaires sont donc essentielles au maintien d'un équilibre économique et social entre les zones rurales et métropolitaines, ainsi qu'à la promotion du développement régional[196].

D'un autre côté, les villes intermédiaires doivent apprendre à opérer à une échelle différente, pour saisir et créer des opportunités liées aux nouvelles tendances de l'économie mondiale. Elles font face à des défis considérables en termes de croissance et de développement, surtout lorsqu'elles ne sont pas adéquatement connectées ou situées en dehors des régions et des systèmes urbains à croissance rapide. Elles devraient exiger des cadres de collaboration multiniveau pour promouvoir des politiques nationales qui favorisent une approche plus équilibrée du développement urbain et territorial. Dans le même temps, les villes intermédiaires devraient tirer profit des avantages de la collaboration plutôt que de rivaliser les uns avec les autres, en favorisant par exemple la coopération au sein des clusters et des corridors tout en travaillant en étroite collaboration avec les régions métropolitaines. La collaboration entre les villes intermédiaires sera l'un des facteurs les plus importants pour créer des opportunités pour leurs communautés et les replacer en tant que lien vital dans les systèmes de villes nationaux et mondiaux. Si elles ne sont pas prises en compte, l'aggravation des clivages entre les systèmes urbains et les territoires aura un impact critique sur la réalisation du Nouvel Agenda urbain et des Objectifs de développement durable (ODD).

Photo : UCLG - Mozambique.

4. CONCLUSIONS : CONSTRUIRE L'AGENDA DES VILLES INTERMÉDIAIRES

Il a été souligné dans l'introduction que, jusqu'à très récemment, les villes intermédiaires ne recueillaient pas l'attention méritée dans la littérature et les débats internationaux. De par leur rôle dans la construction des processus de développement urbain plus équilibrés et durables et dans la réduction des inégalités entre territoires, ces villes devraient occuper une place beaucoup plus primordiale dans le Nouvel Agenda urbain et sa mise en œuvre.

Dans les débats internationaux préparatoires pour Habitat III, peu de références apparaissent. Par exemple, dans une de ses résolutions sur l'Agenda 2030, ONU-Habitat associe le rôle des villes intermédiaires au débat sur les « liens urbains-ruraux », soulignant la nécessité de « réduire les inégalités villes-campagnes » et de diminuer la « dépendance des grandes villes, afin de promouvoir une croissance plus décentralisée[197] ». Dans la conférence thématique organisée par le Secrétariat d'Habitat III sur les « villes intermédiaires : croissance et rénovation urbaine » à Cuenca (Équateur, 9-11 novembre 2015), un document plus développé a été adopté[198]. Dans les conférences régionales préparatoires d'Habitat III, notamment en Afrique et en Asie, certaines références rapides aux « villes moyennes » ou « intermédiaires » se sont également glissées. Finalement, le Nouvel Agenda urbain, adopté à Quito, mentionne une fois les « villes petites et moyennes[199]».

Partant de l'analyse des sections précédentes et de la Déclaration de Cuenca, cette section propose de tirer des leçons pour contribuer au débat sur le rôle que les villes intermédiaires peuvent jouer dans le Nouvel Agenda urbain et dans la réalisation des Objectifs de développement durable (ODD). Enfin, le texte présente des recommandations quant aux actions possibles.

4.1 L'ÉVOLUTION DES VILLES INTERMÉDIAIRES : TENDANCES PRINCIPALES

Il convient de le répéter : les villes intermédiaires accueillent 20 % de la population mondiale et servent de lien pour 58 % de l'humanité qui habite dans les zones rurales et les petites municipalités, et pour les 22 % résidant dans les villes métropolitaines. L'efficacité et la performance des villes intermédiaires contribuent de manière significative à la cohésion entre territoires et au développement national. Leur contribution pour la réalisation des objectifs de l'Agenda 2030 sera donc déterminante.

Comme indiqué précédemment, le rôle, la place et les fonctions des villes intermédiaires dans les systèmes urbains nationaux et internationaux sont en train d'évoluer. Dans toutes les régions du monde, les villes intermédiaires sont confrontées à des défis communs suite à l'accroissement des inégalités, tant entre les villes intermédiaires qu'entre ces dernières et les zones métropolitaines. En raison de l'internationalisation de la finance et des marchés, de l'exposition accrue des économies nationales à la concurrence internationale, des changements dans les systèmes de production et de commercialisation, les villes intermédiaires subissent des pressions sans précédent. Dans les

Dans toutes les régions du monde, les villes intermédiaires sont confrontées à des défis communs suite à l'accroissement des inégalités, tant entre les villes intermédiaires qu'entre ces dernières et les zones métropolitaines

pays développés, la désindustrialisation et les nouvelles technologies sont peut-être deux des signes les plus révélateurs de cette évolution. Mais les cultures locales, les identités et les traditions sont également confrontées à des pressions similaires des produits culturels « standardisés » et mondialisés.

Le rôle traditionnel des villes intermédiaires, centres prestataires des services administratifs et sociaux au niveau de leur région, en lien économique direct avec le tissu local, est progressivement fragilisé. Dans le même temps, suite aux réformes en matière de gouvernance, les responsabilités pour la gestion des villes ont été transférées aux autorités locales élues, mais, dans de nombreux cas, sans les ressources et les compétences nécessaires pour assumer pleinement ces changements. Tandis que de nombreuses villes intermédiaires se sont développées en clusters pour servir les grandes villes, ou sont intégrées dans les corridors urbains qui se prolongent parfois des deux côtés des frontières entre les pays, d'autres – en particulier celles qui se trouvent sur la périphérie ou hors des régions les plus dynamiques – stagnent ou sont même en déclin.

Lorsque les villes intermédiaires ont des compétences et des moyens appropriés, l'expérience montre que les leaders locaux, avec le soutien de leurs habitants, peuvent saisir les opportunités, innover et galvaniser le développement local

Une conséquence de ces tendances, au niveau macroéconomique, est que le capital tend à accélérer sa migration depuis les systèmes urbains moins productifs vers des centres plus dynamiques, aggravant cette évolution[200]. La réorganisation spatiale conduit à une accumulation inégale de la richesse. Alors que les bénéfices sont concentrés dans les systèmes urbains des régions à croissance économique plus élevée, les villes les moins dynamiques sont en train de perdre pied, subissent la dépréciation de leurs actifs et la baisse des investissements. Pour faire face à cette dualité urbaine, il est nécessaire de diversifier les politiques et les stratégies d'investissement entre les villes « centrales » et « marginalisées », et donc de corriger les déséquilibres internes dans les pays et leurs régions. Des changements de cette magnitude sont en train de modifier l'équilibre économique et social de nombreux territoires à travers le monde.

La polarisation du paysage urbain se traduit dans de nombreuses régions par le développement des méga-villes et des zones métropolitaines. L'expansion des villes intermédiaires contribue également à cette « nouvelle géographie économique », pour paraphraser la Banque mondiale, car elles se développent à l'ombre des grandes villes, en multipliant les clusters dans les zones économiques les plus dynamiques ou dans les corridors urbains qui relient les grandes villes, et qui traversent souvent les frontières nationales.

Parallèlement, dans les pays en développement, les villes intermédiaires sont confrontées à l'accroissement de l'informalité et des quartiers précaires ; elles et doivent lutter pour gérer l'urbanisation, fournir des services de base et créer des opportunités pour leurs communautés. Comme il est indiqué plus haut (section 3), ces phénomènes sont particulièrement marqués en Afrique subsaharienne et en Asie du Sud, où le processus de croissance urbaine est plus intense et, en même temps, où les gouvernements locaux disposent de peu de moyens pour les gérer. La planification urbaine préventive et la gestion du foncier seront deux outils essentiels pour renforcer la réponse des gouvernements locaux. Elles pourraient faciliter l'intégration des nouveaux habitants, et « utiliser » les villes intermédiaires comme des « amortisseurs » pour absorber partiellement les flux migratoires en provenance des zones rurales afin de diminuer la pression sur les grandes métropoles.

À cet égard, comme mentionné tout au long de ce travail, les villes intermédiaires peuvent compter sur la proximité et l'échelle humaine pour renforcer leur résistance aux chocs extérieurs, pour conforter leur tissu social et mobiliser leurs communautés afin de renforcer les capacités et potentialités locales. Ce degré de coopération, d'innovation et de solidarité locale qu'on observe dans certaines villes intermédiaires, ne se retrouve pas nécessairement dans les grandes régions métropolitaines plus hétérogènes. Ce chapitre a mis en lumière les expériences des villes intermédiaires qui, en fonction de leur taille, rôle et emplacement, ont réussi à renouer leurs liens avec leurs territoires ; et ce en encourageant les circuits économiques plus courts, en s'appuyant sur les marchés, la production locale et l'intercommunalité, pour améliorer les services et les infrastructures. D'autres se sont engagées dans une transition pour devenir des centres de connaissances, des centres technologiques, ou des centres culturels à forte attractivité touristique.

Lorsque les villes intermédiaires ont des compétences et des moyens appropriés, l'expérience montre que les leaders locaux, avec le soutien de leurs habitants, peuvent saisir les opportunités, innover et galvaniser le développement local. Pour que les gouvernements locaux puissent assumer pleinement leurs responsabilités en matière de développement urbain durable, il est nécessaire de les doter d'un cadre de décentralisation efficace, de politiques fiscales et de programmes adaptés pour renforcer leurs capacités Afin de faciliter et d'encourager la participation et le partenariat avec les acteurs locaux – organisations locales, secteur privé, ONG, universités –, il faut également un cadre institutionnel approprié. Au-delà des règles et des mécanismes formels de participation, les autorités locales devraient promouvoir l'organisation autonome de la société civile en fournissant des espaces et des conditions transparentes pour leur participation effective à la prise de décision.

La section 3 souligne la nécessité de définir des politiques de la ville et territoriales inclusives

et durables pour répondre à l'accroissement des inégalités entre les territoires afin de promouvoir une plus grande cohésion territoriale et des systèmes urbains plus forts et équilibrés. De nombreux pays ont développé des politiques urbaines. D'autres gouvernements nationaux travaillent aujourd'hui à la définition de stratégies urbaines. Mais la plupart des pays ne disposent pas encore de politiques urbaines cohérentes au niveau national. D'ailleurs, les villes intermédiaires ont souvent été les « laissées-pour-compte » de ces politiques et stratégies urbaines nationales. Ce *statu quo* est inapproprié pour promouvoir un développement urbain et territorial plus équitable. Afin d'assurer la participation des villes intermédiaires à la définition de stratégies urbaines plus cohérentes et équilibrées, ainsi qu'à leur phase de mise en œuvre, il est nécessaire de créer ou de renforcer des mécanismes de dialogue et de concertation entre les différents niveaux de gouvernement (gouvernance multiniveau).

L'écart grandissant entre les villes, et entre les villes et leurs territoires, pourrait conduire à une plus grande instabilité sociale et exacerber les problèmes environnementaux — en particulier dans les villes les plus défavorisées. L'agitation sociale qu'a déclenchée le « printemps arabe » a commencé dans une petite ville intermédiaire de Tunisie. Lors du débat mondial sur les ODD, l'accroissement des inégalités est souvent cité comme l'un des plus grands défis émergents du XXIe siècle. Les déséquilibres urbains et territoriaux sont une expression concrète de cette tendance. La pauvreté, le manque de logements abordables et le manque d'opportunités, l'inégalité entre les sexes et la discrimination des minorités, l'informalité économique et la précarité se répandent dans les villes intermédiaires de nombreux pays en développement.

Les défis environnementaux exigent également une mobilisation des villes intermédiaires, en tant que groupe de villes le plus nombreux, car leurs contributions seront décisives pour évoluer vers une « économie faible en carbone ». Grâce à leur taille et à une gestion urbaine de proximité, les villes intermédiaires peuvent favoriser des formes urbaines et des modes de production et de consommation plus favorables à une réduction de l'utilisation des ressources naturelles et des émissions de CO_2 afin de tenir les engagements de la COP21 de Paris : « maintenir la température moyenne mondiale bien en dessous de 2°C par rapport aux niveaux préindustriels et, si possible, limiter la hausse de la température à 1,5°C ».

Pour assumer ce rôle, les autorités locales doivent adopter des politiques concrètes et disposer également de plus d'opportunités et de soutien. L'objectif du « Droit à la ville » — développé dans l'introduction et dans le chapitre sur les aires métropolitaines — peut guider les autorités locales et aider à transformer les villes intermédiaires en des lieux de vie plus inclusifs, dynamiques et avec une meilleure qualité de vie.

Il est difficile d'anticiper les scénarios futurs et les opportunités qui attendent les villes intermédiaires. L'évolution des modes de production et de consommation, ainsi que de l'organisation sociale permettent pourtant un certain optimisme. L'avènement de la « troisième » révolution industrielle, qui s'appuie sur les nouvelles technologies digitales, pourrait aider à surmonter la « tyrannie » des économies d'échelle et de la production en série, et contribuer à favoriser les économies et les sociétés qui privilégient la proximité et l'offre personnalisé, au lieu de la consommation de masse et la production standardisée. L'expansion du secteur des services, y compris les services aux consommateurs directs, et l'intégration croissante des différentes étapes du cycle de production (fabrication, utilisation et entretien) créent de nouveaux marchés pour certaines activités qui pourraient se déployer mieux au niveau local, ou assumer certaines tâches qui, traditionnellement, se développaient dans un environnement domestique (par exemple, les soins aux enfants et aux personnes âgées). La vitesse et l'ampleur des changements de nos sociétés peuvent créer de multiples opportunités. Les villes intermédiaires pourraient certainement en profiter, à condition qu'elles s'y préparent.

Photo : Andrea Ciambra - Gérone (Espagne).

4.2
RECOMMANDATIONS

Pour contribuer au débat d'Habitat III cette section présente quelques messages politiques pour les gouvernements nationaux, les autorités locales, les communautés et les institutions internationales, s'appuyant sur les analyses qui précédent et sur la Déclaration de Cuenca pour Habitat III sur les « villes intermédiaires » mentionnée plus haut :

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

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

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

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

AMÉLIORER LA VISIBILITÉ DES VILLES INTERMÉDIAIRES. Elles devraient se projeter en tant que centres d'innovation, d'intermédiation, de prestation de services de qualité, dotées de patrimoine et de richesse culturelle, et réaffirmer auprès des gouvernements nationaux leur vrai potentiel et leurs ambitions.

ENCOURAGER LE DÉVELOPPEMENT RÉGIONAL, FAVORISER UNE COOPÉRATION PLUS ÉTROITE ENTRE LES ZONES URBAINES ET RURALES – entre les villes intermédiaires et leurs hinterlands, par exemple – **et l'intercommunalité** afin de créer des économies d'échelle pour améliorer les infrastructures et les services publics, renforcer la circulation des biens et des personnes dans la région, et assurer une meilleure gestion des ressources naturelles. Les populations flottantes, la distribution inégale des ressources et des responsabilités au sein des territoires, et l'isolation administrative sont des problèmes pressants auxquels les villes intermédiaires doivent faire face, en renforçant la coopération territoriale

et leur plaidoyer vis-à-vis des gouvernements nationaux. Ceci requiert également la création d'un cadre légal et d'outils adéquats pour mettre en commun leurs capacités, leurs ressources, et mieux coordonner les stratégies de planification urbaines et territoriales.

DÉVELOPPER DES POLITIQUES ÉCONOMIQUES LOCALES AMBITIEUSES AFIN DE CRÉER DE NOUVELLES OPPORTUNITÉS ET DE S'ADAPTER AUX CHANGEMENTS ÉCONOMIQUES NATIONAUX ET MONDIAUX. Celles-ci peuvent stimuler l'économie des villes intermédiaires et leurs dynamiques régionales grâce à l'innovation, à la mobilisation des capacités et des actifs locaux, à travers, par exemple, la promotion de circuits économiques plus courts, d'économies sociales et collaboratives locales. Les villes intermédiaires et les gouvernements nationaux doivent saisir l'opportunité que représente l'émergence de clusters et de corridors économiques régionaux et transfrontaliers, pour ancrer le rôle des villes intermédiaires dans l'économie nationale et mondiale. La technologie, les villes « intelligentes » (*Smart Cities*) et l'interconnectivité peuvent contribuer à façonner le futur des villes intermédiaires pour en faire des acteurs de la scène mondiale et des parties innovantes des économies nationales.

INCLURE LA LUTTE CONTRE LES INÉGALITÉS CROISSANTES AVEC LE DÉVELOPPEMENT DE POLITIQUES SOCIALES POUR ASSURER UN ACCÈS ABORDABLE AUX SERVICES DE BASE, À LA SANTÉ ET À L'ÉDUCATION. Les villes intermédiaires, en dépit de leurs ressources limitées, doivent faire face à des pressions accrues en termes de logements et de la régulation du droit au sol, ou pour assurer l'égalité entre hommes et femmes, ainsi que pour assister la population âgée et créer des opportunités pour l'avenir des jeunes. Des politiques sociales adéquates pourraient contribuer au renforcement du rôle de « tampon » des villes intermédiaires dans la gestion de la migration entre les zones rurales et métropolitaines. Cela devrait également inclure une amélioration des ressources et des capacités pour résoudre certains problèmes endémiques et structurels, tels que la malnutrition, les épidémies, le VIH, la pauvreté, les discriminations, qui ont tendance à affecter les communautés les plus pauvres et les pays les moins développés, et face auxquels les villes intermédiaires sont plus vulnérables.

AMÉLIORER L'EMPREINTE ENVIRONNEMENTALE URBAINE POUR LUTTER CONTRE LA DÉGRADATION DE L'ENVIRONNEMENT, LE CHANGEMENT CLIMATIQUE ET LE RISQUE DE CATASTROPHES NATURELLES. En tant que groupe de villes le plus nombreux, mais aussi en tant que villes ayant un avantage comparatif lié à leur taille et à leur proximité avec leurs hinterlands, les villes intermédiaires devraient contribuer à accélérer la transition d'une économie basée sur l'énergie fossile à un modèle plus « vert ». Cependant, de nombreuses villes intermédiaires ont toujours des ressources et des capacités inférieures à celles des plus grandes agglomérations urbaines pour faire face à des catastrophes naturelles de plus en plus fréquentes et à des phénomènes climatiques sans précédent. Elles devraient donc coopérer pour mutualiser leurs ressources et leurs connaissances afin de rendre leurs stratégies d'adaptation et d'atténuation plus accessibles et appropriées. Elles doivent également plaider aux niveaux national et mondial pour renforcer la sensibilisation et le soutien en faveur des villes intermédiaires résilientes, particulièrement dans les régions les plus exposées aux risques liés au climat.

ASSURER L'ACCÈS ET LA PARTICIPATION À LA CULTURE, À UNE VIE CULTURELLE OUVERTE À TOUS, comme facteur constitutif de la citoyenneté, de l'intégration sociale, de la cohabitation, mais aussi comme façon d'améliorer l'attractivité des villes intermédiaires. Celles-ci doivent s'appuyer sur leur identité locale ainsi que sur leur richesse culturelle et patrimoniale pour promouvoir le sentiment d'appartenance et soutenir la créativité. Les États doivent tenir compte de la dimension culturelle de leurs villes dans leurs stratégies de développement durable.

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

NOTES

1 Les systèmes urbains ou systèmes de villes sont constitués de réseaux qui se développent au cours du temps et résultant des échanges commerciaux et d'informations entre les différents types d'établissements humains. Les systèmes urbains ont tendance à être ouverts et à permettre des échanges avec leur environnement, ce qui facilite l'introduction d'innovations techniques ou sociales. L'internationalisation de l'économie mondiale a contribué à créer des réseaux internationaux de villes qui s'entrelacent, se chevauchent et sont interdépendants (voir, par exemple, Anne Bretagnolle, Éric Daudé et Denise Pumain, « From Theory to Modelling: Urban Systems as Complex Systems », *Cybergeo: European Journal of Geography*, 8 mars 2006).

2 Rudolf Giffinger *et al., European Smart Cities: Die Position der Stadt Graz im Vergleich ausgewählter europäischer Mittelstädte: Bericht zum Workshop Smart City Graz vom 12. November 2008, Rathaus Graz,* Vienne, University of Technology, 2008, p. 16.

3 Dennis A. Rondinelli, *Secondary Cities in Developing Countries: Policies for Diffusing Urbanization*, Beverly Hills, Sage Publications, 1983.

4 William B. Wood, « Intermediate Cities on a Resource Frontier », *Geographical Review,* 76, nº 2, avril 1986, pp. 149-159.

5 Carme Bellet et Josep M. Llop (éds.), *Ciudades intermedias: urbanización y sostenibilidad,* 1re éd., Lérida, Editorial Milenio, 2000 ; J.-C. Bolay et A. Rabinovich, « Intermediate Cities in Latin America Risk and Opportunities of Coherent Urban Development », *Cities*, 21, nº 5, octobre 2004, pp. 407-421 ; Michel Gault, *Villes intermédiaires pour l'Europe ?,* Paris, Syros, 1989.

6 Shlomo Angel *et al., Atlas of Urban Expansion,* Cambridge, MA, Lincoln Institute of Land Policy, 2012.

7 Michael Parkinson *et al., Second Tier Cities in Europe: in an Age of Austerity Why Invest Beyond the Capitals?,* Liverpool, ESPON & European Institute of Urban Affairs, 2012.

8 Brian H. Roberts, *Managing Systems of Secondary Cities,* Bruxelles, Cities Alliance, 2014.

9 CGLU, *UCLG Frame Document for Intermediary Cities. Planning and Management of Sustainable Urban Development,* Barcelone, Secrétariat mondial de CGLU, 2016. D'autres sources considèrent les villes intermédiaires comme des villes qui ont entre 1 00 000 et 1 000 000 habitants (ONU-Habitat, *An Urbanizing World: Global Report on Human Settlements, 1996,* Oxford/New York, Oxford University Press, 1996.). L'Union européenne définit les villes intermédiaires comme des centres urbains compris entre 20 000 et 500 000 habitants, alors que la Banque mondiale *(World Development Report: Reshaping Economic Geography,* Washington, D.C., Banque mondiale, 2009) remonte le seuil jusqu'au million d'habitants. Dans le Sud-Est asiatique, spécialement en Chine, les villes entre 100 000 et 3 000 000 d'habitants sont généralement considérées comme villes de taille moyenne. Au Pakistan des villes comprises entre 25 000 et 100 000 habitants sont considérées comme villes moyennes. Aux États-Unis, les villes sont classifiées selon trois catégories : grandes, moyennes et petites. Les grandes villes, ou « *Large Cities* », regroupent les villes qui ont une « base d'emploi » d'un minimum de 450 000 postes de travail hors secteur agricole. Les villes moyennes ou « *Midsize Cities* » sont celles qui accueillent entre 150 000 et 450 000 postes de travail de ce genre, et les villes petites ou « *Small Cities* » sont celles qui en accueillent jusqu'à 150 000. En Argentine, les villes entre 50 000 et un million d'habitants sont aussi considérées comme des villes intermédiaires.

10 Habitat III – Conférence thématique de Cuenca pour Habitat III sur : « Les villes intermédiaires : croissance et rénovation urbaine » : « [...] le concept de villes intermédiaires découle de leur rôle d'intermédiation dans un système territorial, interagissant entre les grandes villes, petites villes et autres établissements humains et aussi entre les villes et les campagnes. Il faut tenir compte également que le nombre d'habitants utilisés pour définir les villes intermédiaires peut varier selon les régions, entre 20 000/50 000 habitants à 500 000 et jusqu'à un million dans des pays et des contextes régionaux spécifiques ». Le texte intégral de la déclaration est disponible en ligne à cette adresse : http://habitat3.cuenca.gob.ec/archivos/declaration/HIII-Declaration CuencaEN.pdf.

11 Pour plus d'information, voir l'introduction générale de l'ouvrage.

12 Pour plus de détails voir plus bas, la section 2.1.

13 Selon le point de vue classique de Michel Porter (*The Competitive Advantage of Nations,* New York, Free Press, 1998), qui définit les clusters ou districts industriels comme des formes territoriales d'« agrégation d'entreprises qui opèrent dans le même secteur ou filières et qui se caractérisent par des relations techniques et sociales spécifiques entre les acteurs privés et publics ». Ce regroupement a une influence positive sur l'innovation et la compétitivité des entreprises, sur les procès de formation et information et les dynamiques commerciales à long terme.

14 B.H. Roberts, *Managing Systems of Secondary Cities, op. cit.* ; Brian H. Roberts et R. Hohmann, *Secondary Cities: Managing Urban Land Governance Systems,* Washington, D.C., Banque mondiale, 2014.

15 Jeremy Rifkin, *The Third Industrial Revolution: How Lateral Power is Transforming Energy, the Economy, and the World,* Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2013.

16 Klaus Schwab, *The Fourth Industrial Revolution, 2016.*

17 CGLU, *UCLG Frame Document for Intermediary Cities, op. cit.*

18 Voir *Mercer's Quality of Living Ranking* (top 100), *Monoce Quality of Life,* Numbeo Top 100, Eius Liveability Ranking, Innovation Cities Index (2014). EIU City Hot Spots, ONU-Habitat City *Prosperity Index, Economist Intelligence Unit Liveability Index,* A.T. Kearney Global Cities Index, Global Financial Centers Index.

19 Commission européenne (éd.), *Quality of Life in Cities: Perception Survey in 79 European Cities,* Luxembourg, Publications officielles de l'Union européenne, octobre 2013.

20 *Top 100, Innovation Cities Index 2015,* disponible en ligne : http://www.innovation-cities.com/innovation-cities-index-2015-global/9609.

21 Robert E. Johnston et J. Douglas Bate, *The Power of Strategy Innovation: A New Way of Linking Creativity and Strategic Planning to Discover Great Business Opportunities,* New York, AMACOM, 2013, p. 136.

22 Andreas Dalsgaard, *The Human Scale - Official Trailer,* 2012, disponible en ligne : https://www.youtube.com/watch?v=BxywJRJVzJs.

23 Institut d'aménagement et d'urbanisme de la Région Ile-de-France, *La Stratégie d'aménagement et de développement économique de la Randstad-Hollande,* Paris, IAURIF, 2006.

24 Voir Gordon McGranahan et David Satterthwaite, *Urbanisation: Concepts and Trends,* Londres, IIED, 2014.

25 Cecilia Tacoli, Gordon McGranahan et David Satterthwaite, *Urbanisation, Rural-Urban Migration and Urban Poverty,* Londres, IIED, 2015, p. 8.

26 Graziano Battistella et Ma. Cecilia G. Conaco, « The Impact of Labour Migration on the Children Left Behind: A Study of Elementary School Children in the Philippines », *Sojourn: Journal of Social Issues in Southeast Asia,* 13, nº 2, 1998, pp. 220-241.

27 Bingqin Li et Xiansheng An, *Migration and Small Towns in China: Power Hierarchy and Resource Allocation,* Londres, Human Settlement Group, International Institute for Environment and Development, 2009.

28 ONU-Habitat, *The State of European Cities in Transition 2013: Taking Stock After 20 Years of Reform*, Nairobi, ONU-Habitat, 2013, p. 62.

29 Shlomo Angel, *Planet of Cities*, Cambridge, Massachusetts, Lincoln Institute of Land Policy, 2012.

30 ESPON, *Territories Finding a New Momentum: Evidence for Policy Development, Growth and Investment*, Luxembourg, ESPON, 2014.

31 Brian H. Roberts, *Gestionando sistemas de Ciudades Secundarias*, Cities Alliance/Banco Interamericano de Desarrollo, 2015.

32 Annemarie Ashton-Wyatt, Cities Beyond Perth. *Best Bets for Growth in a New Economic Environment*, Barton, Regional Australia Institute, 2015.

33 Graham Haughton et Colin Hunter, *Sustainable Cities,* Londres/New York, Routledge, 2003, p. 70 ; John Meligrana (éd.), *Redrawing Local Government Boundaries: an International Study of Politics, Procedures and Decisions,* Vancouver, UBC Press, 2004.

34 New Geography, *Best Cities 2015,* disponible sur : http://www.newgeography.com/category/story-topics/best-cities-2015, 2015, (consulté le 28 juin 2016).

35 ESPON, *Second-Tier Cities and Territorial Development in Europe: Performance, Policies and Prospects,* Luxembourg, ESPON, 2012.

36 J.-C. Bolay et A. Rabinovich, « Intermediate Cities in Latin America Risk and Opportunities of Coherent Urban Development », *art. cit.*
37 Lynelle John, *Secondary Cities in South Africa: the Start of a Conversation, South* African Cities Network, 2012.
38 ONU-Habitat et CAF, *Construction of More Equitable Cities,* coll. « Cities Prosperity Initiative », 2014.
39 Conseil de l'Europe, *Charte européenne de l'autonomie locale,* 1985.
40 CGLU, *La Décentralisation et la Démocratie locale dans le monde,* Paris, L'Harmattan, 2008 ; CGLU, *Le Financement des collectivités locales : les défis du XXIe siècle,* Bruxelles, Bruylant, 2011 ; CCER, *La Décentralisation à la croisée des chemins : réformes territoriales en Europe en période de crise,* Bruxelles, Conseil des communes et régions d'Europe, 2013.
41 John Bachtler et Irene McMaster, « EU Cohesion Policy and the Role of the Regions: Investigating the Influence of Structural Funds in the New Member States », E*nvironment and Planning C: Government and Policy,* 26, nº 2, 2008, pp. 398-427.
42 Dans la région du Moyen-Orient et de l'Asie occidentale, la décentralisation est seulement mentionnée dans les Constitutions du Liban, de la Syrie, de l'Iran et de la Turquie. Voir : CGLU, *La Décentralisation et la Démocratie locale dans le monde, op. cit.*
43 Cities Alliance et CGLU Afrique, *L'Environnement institutionnel des collectivités locales en Afrique,* Cities Alliance/CGLU Afrique, 2015.
44 Un certain nombre de moyennes et petites villes de Pennsylvanie se sont opposées avec succès au gouvernement fédéral à propos des explorations de *fracking* et à des forages sur leurs territoires.
45 R. Abers, « Learning Democratic Practice: Distributing Government Resources Through Popular Participation in Porto Alegre, Brazil » *in* Mike Douglass et John Friedmann (éds.), *Cities for Citizens: Planning and the Rise of Civil Society in a Global Age,* Chichester/New York, J. Wiley, 1998 ; Marion Gret et Yves Sintomer, *Porto Alegre : l'espoir d'une autre démocratie*, nouvelle éd., Paris, La Découverte, 2005 ; Aaron Schneider et Marcelo Baquero, « Get What You Want, Give What You Can: Embedded Public Finance in Porto Alegre », *Open Docs - Institute of Development Studies,* 2006 ; CGLU, *L'Accès aux services publics et l'Urbanisation du monde,* Bruxelles, Bruylant, 2014.
46 Certaines villes intermédiaires en Afrique, par exemple, ont dépensé moins de 1 dollar par habitant par an (pour plus de détails, voir OCDE, BafD et PNUE, *Perspectives économiques en Afrique 2016,* Paris, Éditions OCDE, 2016).
47 Anuradha Joshi, Wilson Prichard et Christopher Heady, « Taxing the Informal Economy: The Current State of Knowledge and Agendas for Future Research », *The Journal of Development Studies,* 50, nº 10, 3 octobre 2014, pp. 1325-1347.
48 À Dakar, au Sénégal, par exemple, la grande majorité des habitants des quartiers précaires n'ont toujours pas de titre de propriété, en dépit d'un programme national de régularisation foncière lancé en 1987. Des retards semblables ont été observés à Accra (Ghana), en Tanzanie et en Indonésie (voir G. Payne, A. Durand-Lasserve et C. Rakodi, « The Limits of Land Titling and Home Ownership », *Environment and Urbanization,* 21, nº 2, 1er octobre 2009, pp. 443-462).
49 Alors que dans des pays comme l'Allemagne ou la Suède, de nombreux services locaux « gratuits » sont financés par des impôts locaux, les pays anglo-saxons comme le Royaume-Uni ou le Canada ont tendance à s'appuyer davantage sur le principe de l'utilisateur payeur. En outre, de nombreuses villes intermédiaires ont externalisé certains services tels que l'eau, l'électricité ou les transports publics vers des prestataires de services externes qui deviennent les bénéficiaires des redevances et des tarifs payés par les utilisateurs des services publics.
50 Olga Kaganova, *Guidebook on Capital Investment Planning for Local Governments,* Banque mondiale, 2011 ; Somik V. Lall (éd.), *Planning, Connecting, and Financing Cities--Now: Priorities for City Leaders,* Washington, D.C., Banque mondiale, 2013.
51 L. De Mello, « Fiscal Responsibility Legislation and Fiscal Adjustment: The Case of Brazilian Local Governments » *in* George E. Peterson et Patricia Clarke Annez (éds.), *Financing Cities: Fiscal Responsibility and Urban Infrastructure in Brazil, China, India, Poland and South Africa*, Washington, D.C./Los Angeles, Banque mondiale, Sage Publications, 2007.
52 Paul Smoke, « Metropolitan Cities in the National Fiscal and Institutional Structure » *in* Roy W. Bahl, Johannes F. Linn et Deborah L. Wetzel (éds.), *Financing Metropolitan Governments in Developing Countries,* Cambridge, Massachusetts, Lincoln Institute of Land Policy, 2013.
53 *Ibid.*
54 CGLU, *L'Accès aux services publics et l'Urbanisation du monde, op. cit.*
55 Témoignage de Murray Jamer, directeur adjoint de la Ville de Fredericton, Canada, 2015.
56 ONU-Habitat, *World Cities Report 2016 Urbanization and Development - Emerging Futures,* Nairobi, ONU-Habitat, 2016, calculé à partir de la Table E2 de l'annexe statistique. Pour plus d'information sur l'accès aux services publics de base, voir le chapitre 1.
57 George Arnett, « London Gets 24 Times as Much Spent on Infrastructure per Resident than North-East England », *The Guardian,* 7 août 2014 ; D. Mahadevia, *Inter-City and Intra-City Inequity in Infrastructure Development in Urban China,* Ahmedabad, India School of Planning, CEPT University, 2007 ; Timo Henckel et Warwick J. McKibbin, *The Economics of Infrastructure in a Globalized World: Issues, Lessons and Future Challenges,* Washington, D.C., The Brookings Institution, 2010.
58 I.N. Okeke, *Towards a New Growth Path in Africa: A Study of National Urban Policy Responses to Urbanization,* Braamfontein, Johannesbourg, South African Cities Network, 2014.
59 BafD, OCDE et PNUE, *Perspectives économiques en Afrique* 2015, Paris, Éditions OCDE, 2015 ; CGLU, *L'Accès aux services publics et l'Urbanisation du monde, op. cit.*
60 Conférence régionale pour Habitat III, « Africa's Priorities for the New Urban Agenda », Abuja, 24-26 février 2016. En ligne : https://www.habitat3.org/bitcache/fa44aa3e9fa42963d526e8f88585c5c03849bef2?vid=574438&disposition=inline&op=view.
61 Pour une analyse sur la vision des gouvernements locaux, voir CGLU, *ibid.* Voir aussi : KS Jomo *et al.*, *Public-Private Partnerships and the 2030 Agenda for Sustainable Development: Fit for purpose?,* ONU-DAES, 2016.
62 CGLU, L'*Accès aux services publics et l'Urbanisation du monde, op. cit.*
63 Parmi eux, Paris et Aix-Marseille jouissent d'un statut particulier. Ces textes définissent comme métropole toute zone urbaine d'au moins 400 000 habitants, située dans une agglomération plus grande d'au moins 650 000 habitants. Beaucoup de villes françaises ont donc obtenu le statut de métropole — Lille, Bordeaux, Nice, Nantes, Rennes, Grenoble, Brest, Strasbourg, Rouen, Montpellier et Toulouse — même si presque aucune de leurs régions métropolitaines n'atteint un million d'habitants.
64 CGLU, *L'Accès aux services publics et l'Urbanisation du monde, op. cit.*
65 ONU-Habitat (éd.), *Planning Sustainable Cities: Global Report on Human Settlements 2009,* Londres/Sterling, VA, Earthscan, 2009.
66 Alors qu'en 2009 l'Europe accueillait plus de 160 écoles de planification urbaine et régionale – par rapport à 88 aux États-Unis et 97 en Chine – l'ensemble du continent africain ne disposait que de 69 centres, dont 39 au Nigeria. Le Ghana et les Philippines comptent sur une seule école de planification (voir *ibid.*, p. 189.).
67 Sous différentes appellations, ONU-Habitat considère la liste qui suit comme des plans centrés sur la gestion de l'espace urbain : plan directeur ou *master plan*, plan global ou *comprehensive plan, comprehensive city plan,* plan général, *lay-out plan* ou plan local, *destination plan or building plan, strategic spatial plan,* zonage, la planification réglementaire (voir *ibid.*, p. 11).
68 *Ibid.*, p. 57.
69 ONU-Habitat (éd.), *Planning Sustainable Cities, op. cit.* Pour plus d'informations sur la stratégie de développement de la ville, voir CGLU, *Policy Paper on Urban Strategic Planning: Local Leaders Preparing for the Future of Our Cities,* Barcelone, Secrétariat mondial de CGLU, 2010.
70 Le *Centro Iberoamericano de Desarrollo Urbano Estratégico* (CIDEU) est un réseau de 121 villes latino-américaines et de partenaires institutionnels, créé pour promouvoir la croissance et le développement socio-économique de ses membres. Plus d'information est disponible sur le site : http://www.cideu.org/index.php.
71 CGLU, *Policy Paper on Urban Strategic Planning: Local Leaders Preparing for the Future of Our Cities, op. cit.*
72 Pour plus d'information voir : http://www.iadb.org/es/temas/ciudades-emergentes-y-sostenibles/ciudades-usando-el-enfoque-de-desarrollo-urbano-sostenible,6693.html#ciudades1.
73 CGLU, *Technical Exchange Between Peers Decentralized Cooperation Brazil and Mozambique*, Barcelone, UCLG Learning, 2013.

[74] ONU-Habitat (éd.), *Planning Sustainable Cities, op. cit.*

[75] Source : Josep Maria Llop, UNESCO-CIMES. En ligne : http://www.ceut.udl.cat/en/ciutats-mitjanes-i-intermedies/el-programa-uia-cimes/.

[76] La compacité d'une ville mesure la relation entre le volume du bâti habitable, des équipements et des espaces publics, et la superficie de terre utilisée. La compacité est un paramètre urbain qui relie les indicateurs de durabilité tels que « densité », « empreinte urbaine », ainsi que l'échelle de « proximité » et de « cohésion sociale ». Dans une ville intermédiaire d'environ 140 000 habitants, environ 70 % de sa population habite habituellement dans un rayon de 2,5 kilomètres, ce qui favorise généralement la mobilité des piétons et l'appropriation par les citoyens des espaces publics. Dans une ville de 140 000 à 390 000 habitants, ce cercle s'étend sur un rayon de 3,7 kilomètres. Le même rayon peut atteindre jusqu'à huit kilomètres dans une ville de 700 000 habitants et jusqu'à dix kilomètres quand la ville approche un million d'habitants et prend les caractéristiques d'une agglomération métropolitaine (voir Bellet et Llop, *Ciudades intermedias*). Ces distances définissent également le noyau fonctionnel de la ville. Elles facilitent l'accès aux services, au marché du travail, ainsi qu'au patrimoine culturel aux habitants de la ville et de l'arrière-pays (voir aussi : OCDE, *Compact City Policies: a Comparative Assessment,* Paris, Éditions OCDE, 2012, p. 83 ; Josep M Llop et Ezequiel Usón i Guardiola (éds.), *Ciudades intermedias: dimensiones y definiciones,* Lérida, Editorial Milenio, 2012, p. 16).

[77] Banco Interamericano de Desarrollo, *Cuenca. Ciudad Sostenible,* Banco Interamericano de Desarrollo, 2013.

[78] Voir aussi Giorgia F. Nicolò et Mohamed Ag Bendech, « Street Food Vending in West African Cities: Potential and Challenges » *in* Ryzia de Cassia Viera Cardoso, Michèle Companion et Stefano Marras (éds.), *Street Food: Culture, Economy, Health and Governance,* New York, Earthscan, pp. 146-160.

[79] CGLU, *Planning and Management of Sustainable Urban Development of Intermediary Cities,* Barcelone, UCLG Learning, 2012, p. 7.

[80] G. Kewalramani, « India's Urban System and the Intermediate City », *in* Carme Bellet et Josep M. Llop (éds.), *Ciudades intermedias: urbanización y sostenibilidad,* Lérida, Editorial Milenio, 2000.

[81] ONU-CEE *et al., Towards a City-Focused, People-Centred and Integrated Approach to the New Urban Agenda,* ONU/CEE, 2016, p. 9.

[82] Pour une analyse de la politique du logement en Chine, voir : Banque internationale pour la reconstruction et le développement, Banque mondiale et Development Research Centre of the State Council, *Urban China: Toward Efficient, Inclusive, and Sustainable Urbanization,* Washington, D.C., Banque mondiale, 2014, p. 22.

[83] *Ibid.*, p. 10 ; Eduardo López Moreno et Zeltia González Blanco, « Ghost Cities and Empty Houses: Wasted Prosperity », A*merican International Journal of Social Sciences,* 3, nº 2, 2014, pp. 207-216. Un rapport estime qu'il y a 64,5 millions d'appartements vides en Chine (équivalant à 20 % de l'ensemble des logements existants), avec un manque criant de stock de logements abordables pour de nombreux ménages. En conséquence, les migrants, locaux et autres, sont contraints d'habiter des logements de qualité inférieure ou à louer des habitations dans les bidonvilles dans lesquels ils resteront pris.

[84] Pour plus d'information : http://chile.techo.org/cis/monitor/.

[85] Source : Regina Gregory, *Germany - Freiburg - Green City,* janvier 2011, pour plus d'information : http://www.ecotippingpoints.org/our-stories/indepth/germany-freiburg-sustainability-transportation-energy-green-economy.html (consulté le 6 juillet 2016).

[86] Voir UNISDR, *Christchurch Re-Born After Five Years,* en ligne : http://www.unisdr.org/archive/48110, 3 avril 2015 (consulté le 29 juin 2016) : « Au cours des cinq dernières années, 1 200 grands immeubles ont été démolis et 68 000 maisons ont été réparées. Il convient de noter que le rythme des travaux a été facilité par le fait que 98 % des personnes étaient assurées. L'Équipe de réhabilitation de l'infrastructure de Christchurch (SCIRT) a réalisé 86 % des réparations de l'infrastructure horizontale, y compris les routes, les canalisations d'eaux pluviales, l'eau potable et les canalisations d'égouts ». Disponible en ligne à cette adresse : http://www.unisdr.org/archive/48110. La principale raison pour laquelle Christchurch a répondu si rapidement est la création de la Commission sismique (EQC) en 1945, qui avait investi plus de 5,3 milliards de dollars néo-zélandais dans des fonds destinés à financer la reconstruction de ce type de catastrophe. Le gouvernement néo-zélandais a été en mesure de libérer immédiatement 10 000 dollars néo-zélandais pour chaque ménage afin de soutenir l'effort de reconstruction.

[87] Vu Kim Chi *et al., Coastal Urban Climate Resilience Planning in Quy Nhon, Vietnam,* Londres, International Institute for Environment and Development, 2015.

[88] Stephan Pauleit *et al.* (éds.), U*rban Vulnerability and Climate Change in Africa,* Cham, Springer International Publishing, 4, 2015.

[89] M. D'Amico *et al.*, Evolution of the Cluster Approach to the EMAS Regulation in Italy, ENEA Communication Unit, Lungotevere Thaon di Revel 76, 00196 Rome, 2012. Le règlement EMAS II (système d'éco-gestion et d'audit, RegN.761/2001) souligne le rôle des autorités locales et des intermédiaires (article 11), qui a ensuite été développé dans le nouveau règlement de 2009 (EMAS III). Le règlement exige un premier examen environnemental de toute la région avant de pouvoir s'enregistrer pour prendre un rôle de coordination stratégique de cluster. Cela permet aux petites entreprises d'atteindre des objectifs qu'elles ne pourraient atteindre individuellement, en particulier grâce à la fourniture de ressources communes à l'ensemble du cluster.

[90] Voir Kyeongae Choe et Aprodicio A. Laquian, *City Cluster Dvelopment: Toward an Urban-Led Development Strategy for Asia,* Mandaluyong City, Metro Manila, Philippines, Asian Development Bank, 2008 ; K. Choe et Brian H. Roberts, *Competitive Cities in the 21st Century: Cluster-Based Local Economic Development,* Mandaluyong City, Metro Manila, Philippines, Asian Development Bank, 2011. Les auteurs examinent un certain nombre d'exemples : le cluster de l'industrie du tricot à Tiruppur (Inde), les clusters multi-industriels à Chiang Mai (Thaïlande) ou le cluster d'éducation à Sleman (Indonésie).

[91] Voir chapitre 1, section 4.1.1. Voir aussi Vasileios Rizos *et al., The Circular Economy Barriers and Opportunities for SMEs,* Bruxelles, CEPS, 2015, p. 1 : « L'économie circulaire implique la gestion différenciée et avec prudence de deux types différents de matériaux au sein d'une boucle économique fermée : les matériaux d'origine biologique qui peuvent retourner à la biosphère comme matière première (appelés nutriments biologiques, par exemple les produits forestiers) et les matériaux techniques qui ne peuvent pas se biodégrader et entrer dans la biosphère (appelés nutriments technologiques, par exemple plastiques et métaux) ».

[92] Brian H Roberts, « The Application of Industrial Ecology Principles and Planning Guidelines for the Development of Eco-Industrial Parks: an Australian Case Study », *Journal of Cleaner Production,* 12, nº 8-10, octobre 2004, pp. 997-1010.

[93] Noel Brings Jacobsen, « Industrial Symbiosis in Kalundborg, Denmark: A Quantitative Assessment of Economic and Environmental Aspects », *Journal of Industrial Ecology,* 10, nº 1-2, 1er janvier 2006, pp. 239-255.

[94] Voir aussi : RESOLIS, *Systèmes alimentaires territorialisés au Québec,* Paris, RESOLIS, 2016 ; « Systèmes alimentaires territorialisés au Québec », Journal *Resolix*, février 2016 ; Paul Carcenac, « Comment la ville d'Albi veut conquérir son autosuffisance alimentaire », *Le Figaro*, 14 avril 2016, disponible en ligne sur : http://www.lefigaro.fr/actualite-france/2016/04/14/01016-20160414ARTFIG00180-comment-la-ville-d-albi-veut-conquerir-son-autosuffisance-alimentaire.php. Voir aussi le mouvement « Acheter local » (*Shop Local*) dans différents pays, et P. Warhurst, *Incredible Edible* (http://www.incredible-edible-todmorden.co.uk/home). De nombreuses villes américaines sont également engagées dans le mouvement « Acheter local » avec des objectifs politiques différents.

[95] CGLU, *Urban-Rural Policies for the Promotion of Decent Work in Intermediary Cities,* Barcelone, UCLG Learning, 2015.

[96] Voir *Pasto's Plan for Territorial Planning 2015-2027: a Territory with a Logic.* Voir aussi *ibid.*, p. 24.

[97] Juan Francisco Juliá Igual et Elena Meliá Martí, « Social Economy and the Cooperative Movement in Europe: Contributions to a New Vision of Agriculture and Rural Development in the Europe of The 27 », R*evista de Economía Pública, Social y Cooperativa,* 62, 2008, pp. 147-172.

[98] CGLU, *UCLG Frame Document for Intermediary Cities, op. cit.*

[99] C. Tacoli, G. McGranahan et D. Satterthwaite, *Urbanisation, Rural-Urban Migration and Urban Poverty, op. cit.*

[100] OCDE, *Rural-Urban Partnerships: An Integrated Approach to Economic Development,* Paris, Éditions OCDE, 2013.

[101] *Ibid.*

[102] Voir Organisation mondiale du tourisme (OMT), *Global Report on City Tourism - Cities 2012 Project.* En outre, selon *Tourism Towards 2030,* les perspectives à long terme et l'évaluation des tendances touristiques futures, le nombre d'arrivées de touristes internationaux devrait augmenter

de 3,3 % par an entre 2010 et 2030. Cela représente environ 43 millions de touristes internationaux chaque année, atteignant un total de 1,8 milliard de visiteurs d'ici 2030.

[103] Roselyne N. Okech, « Socio-Cultural Impacts of Tourism on World Heritage Sites: Communities' Perspective of Lamu (Kenya) and Zanzibar Islands », *Asia Pacific Journal of Tourism Research,* 15, nº 3, septembre 2010, pp. 339-351.

[104] Voir l'annuaire statistique de l'Association internationale des parcs scientifiques et des aires d'innovation (IASP) (2016) à cette adresse : http://www.iasp.ws/statistics.

[105] Commission des villes numériques et de la connaissance de CGLU et Ville de Bilbao, *Smart Cities Study. Estudio internacional sobre la situación de las TIC, la innovación y el conocimiento en las ciudades,* Bilbao, Commission des villes numériques et de la connaissance de CGLU, 2012.

[106] *Ibid.* Pour plus d'informations sur les activités de la Commission voir : http://www.uclg-digitalcities.org/.

[107] Une liste des villes indiennes qui se distinguent par leurs progrès en matière de développement technologique et économie de la connaissance est disponible à cette adresse : http://smartcities.gov.in/winningCityp1.htm.

[108] Grace N. Lubaale et Owen Nyang'oro, *Informal Economy Monitoring Study: Waste Pickers in Nakuru,* Kenya, WIEGO, 2012.

[109] Wandia Seaforth et Elizabeth Mwaniki, *Gender Mainstreaming in Local Authorities: Best Practices,* Nairobi, ONU-HABITAT, 2008, p. 27.

[110] CGLU, *L'Accès aux services publics et l'Urbanisation du monde, op. cit.,* pp. 211-212.

[111] Voir International Cooperative Alliance : http://ica.coop/es/media/news/contra-el-viento-y-las-mareas-las-cooperativas-de-mujeres-de-palestina.

[112] Pour plus d'information voir UNESCO : http://www.unesco.org/most/easteur2.htm.

[113] A.J. Venables, « New Economic Geography » in Steven N. Durlauf et Lawrence Blume (éds.), *The New Palgrave Dictionary of Economics,* 2e éd., Basingstoke, Hampshire/New York, Palgrave Macmillan, 2008 ; Banque mondiale, *World Development Report: Reshaping Economic Geography,* Washington, D.C., Banque mondiale, 2009.

[114] Walter Christaller, « How I Discovered the Theory of Central Places: A Report about the Origin of Central Places » *in* Paul Ward English et Robert C. Mayfield (éds.), *Man, Space, and Environment: Concepts in Contemporary Human Geography,* New York, Oxford University Press, 1972.

[115] On définit comme système monocentrique des villes quand plus d'un tiers de la population urbaine d'un pays vit dans une ville principale, bicentrique quand plus d'un tiers de la population urbaine vit dans les deux grandes villes et polycentrique si plus d'un tiers de la population urbaine du pays vit dans les deux ou trois grandes villes.

[116] OCDE, BafD et PNUE, *Perspectives économiques en Afrique 2016,* Paris, Éditions OCDE, 2016, p. 156.

[117] Maximilian Benner, *Cluster Policy as a Development Strategy. Case Studies from the Middle East and North Africa,* University of Lüneburg, Institute of Economics, 2012.

[118] Pour plus d'information, voir : http://africanbusinessmagazine.com/region/west-africa/roll-first-made-nigeria-cars/.

[119] African Development Bank, African Development Fund et Commission économique pour l'Afrique des Nations unies, *Review of the Implementation Status of the Trans African Highways and the Missing Links,* Stockholm, SWECO & NCG, 2013.

[120] Source : http://www.uemoa.int/.

[121] Près de 70 % des 10 millions d'habitants qui rejoignent chaque année une ville subsaharienne n'auront accès qu'à des établissements informels et seuls 20 % pourront améliorer leurs conditions de vie (voir ONU-Habitat, *Issue Paper on Informal Settlements*, Nairobi, ONU-Habitat, 2015).

[122] Ivan Turok et Susan Parnell, « Reshaping Cities, Rebuilding Nations: The Role of National Urban Policies », *Urban Forum,* 20, nº 2, mai 2009, pp. 157-174.

[123] Voir aussi BafD, OCDE et PNUE, P*erspectives économiques en Afrique 2015,* Paris, Éditions OCDE, 2015, p. 171 ; OCDE, BafD et PNUE, *Perspectives économiques en Afrique 2016, op. cit.,* p. 148.

[124] Document disponible à l'adresse suivante : http://www.au.int/en/treaties/african-charter-values-and-principles-decentralisation-local-governance-and-local.

[125] African Union Commission, *Agenda 2063. The Africa We Want,* 2014, p. 10.

[126] *Ibid.*, p. 2.

[127] South African Cities Network, *Outside the Core: Towards an Understanding of Intermediate Cities,* Braamfontein, SACN, 2014.

[128] Federal Ministry of Works and Housing, *National Urban Development Policy for Nigeria,* Federal Ministry of Works and Housing, 1992.

[129] CGLU, *Public Space as a Generator of Growth in African Cities,* Barcelone, UCLG Learning, 2015.

[130] Une étude récente (Jaidit Brar e*t al., India's Economic Geography in 2025: States, Clusters and Cities,* McKinsey Global Institute, McKinsey & Company, Inde, 2014) souligne que les districts urbains et semi-urbains de l'Inde devraient dépasser les districts ruraux d'ici 2025. Sur la base d'une analyse « granulaire », le document montre qu'en 2012 l'Inde comprenait 153 districts ruraux, 219 districts « en transition », 84 districts semi-urbains et 33 districts urbains. Les prévisions pour 2025 montrent, d'autre part, 96 districts ruraux, 220 districts en transition, 115 districts semi-urbains et 58 districts urbains. Les « quartiers urbains » sont définis comme des districts ayant un niveau d'urbanisation de 60 % ou plus, tandis que les quartiers semi-urbains sont ceux où entre 35 % et 60 % de la population vivent en milieu urbain. Selon le rapport, il y a un « point d'inflexion » lorsque le niveau d'urbanisation des districts atteint 35 % ou plus, lorsque le PIB moyen par habitant augmente considérablement en raison d'une forte baisse du PIB dans le secteur de l'agriculture.

[131] *Ibid.*, p. 39.

[132] Kyeongae Choe et Aprodicio A. Laquian, *City Cluster Development: Toward an Urban-Led Development Strategy for Asia,* Mandaluyong City, Metro Manila, Philippines, Asian Development Bank, 2008.

[133] J. Brar et al., *India's Economic Geography in 2025, op. cit.,* pp. 443-445.

[134] Plus d'information dans : http://www.dmicdc.com/.

[135] Voir aussi les *OECD Urban Policy Reviews* de l'OCDE.

[136] Ministry of Urban Employment and Poverty Alleviation et Ministry of Urban Development, Jawaharlal Nehru National Urban Renewal Mission, New Delhi, Government of India, 2011 ; ONU-Habitat et Cities Alliance, *The Evolution of National Urban Policies. A Global Overview*, Nairobi, ONU-Habitat, 2014, p. 47.

[137] Pour plus de détails : http://smartcities.gov.in/writereaddata/Smart%20City%20Features.pdf.

[138] Le *National Socio-Economic Plan et le 2008 National Spatial Plan* proposent un agenda pour les vingt prochaines années. Le cadre de la politique urbaine nationale est développé dans *National Policies and Strategies for Urban Development Towards Sustainable and Competitive Cities for 2045* (KSNPP), publié en 2015.

[139] Le *National Urban Development and Housing Framework* (NUDHF) pour 2009-2016 est un plan général, qui s'accompagne de plusieurs plans nationaux de développement. Le NUDHF 2009-2016 propose cinq objectifs principaux : 1) renforcer la compétitivité urbaine ; 2) réduction de la pauvreté ; 3) logements accessibles ; 4) communautés durables à travers des motivations basées sur les mécanismes de marché ; et 5) finances locales renforcées (voir Jasmine Ali et Jago Dodson, *National Urban Policy. Asia and Pacific Region,* Nairobi, ONU-Habitat, 2015).

[140] *Ibid.*

[141] OCDE, *OECD Urban Policy Reviews Korea: 2012,* Paris, Éditions OCDE, 2012.

[142] La planification et la gestion urbaine sont intégrées dans le programme économique du Vietnam *(Socio-Economic Development Strategy 2011-2020).* La Stratégie nationale de réhabilitation des villes et le Plan général d'investissement (*National Urban Upgrading Strategy and Overall Investments Plan,* NUUP, adoptés en 2009) et la Politique nationale de développement urbain (*National Urban Development Policy,* NUDP) pour la période 2012-2020 sont les programmes qui orientent la politique nationale urbaine (voir J. Ali et J. Dodson, *National Urban Policy. Asia and Pacific Region, op. cit.*, pp. 81-83).

[143] En 2006, la Malaisie a publié son PUN, dans le cadre de son 8e Plan pour la Malaisie, pour « créer une ville visionnaire avec une communauté en paix et avec un cadre de vie qui respecte le développement urbain durable », complété avec le Plan national de développement, le Plan national d'aménagement du territoire (*National Physical Plan*) et le Plan d'utilisation du sol (*National Land-Use Policy*). Voir aussi *ibid.*, pp. 123-126.

[144] *Ibid.*, p. 104.
[145] *Ibid.*, pp. 24-26.
[146] Mark Hildebrand, Trevor Kanaley et Brian H. Roberts, *Sustainable and Inclusive Urbanization in Asia Pacific*, ESCAP, 2015.
[147] Brian H. Roberts, M. Lindfield et F. Steinberg, *Shaping the Future Through an Asia-Pacific Partnership for Urbanization and Sustainable City Development,* Singapour, Asia-Pacific Economic Cooperation, 2014.
[148] Ces territoires comprennent : Kazakhstan, Kirghizistan, Tadjikistan, Turkménistan et Ouzbékistan (Asie centrale), Arménie, Azerbaïdjan et Géorgie (Caucase), Biélorussie, Fédération de Russie et Ukraine (Europe de l'Est).
[149] L'Union soviétique comprenait également l'Estonie, la Lettonie, la Lituanie et la Moldavie.
[150] CER, ONU-CESAP et PNUD, *Urbanization in Central Asia: Challenges, Issues and Prospects,* Tashkent, ONU-CESAP, 2013, p. 26.
[151] ONU-CEE e*t al., Towards a City-Focused, People-Centred and Integrated Approach to the New Urban Agenda,* ONU/CEE, 2016.
[152] CER, ONU-CESAP et PNUD, *Urbanization in Central Asia: Challenges, Issues and Prospects, op. cit.*
[153] Cette section se base sur les rapports suivants : *ONU-CEE et al., Towards a City-Focused, People-Centred and Integrated Approach to the New Urban Agenda, op. cit.* ; CER, ONU-CESAP et PNUD, *Urbanization in Central Asia: Challenges, Issues and Prospects, op. cit.*
[154] ONU-CEE *et al.*, *Towards a City-Focused, People-Centred and Integrated Approach to the New Urban Agenda, op. cit.*
[155] *Ibid.*, pp. 11-12.
[156] *Ibid.*, pp. 12-13.
[157] CER, ONU-CESAP et PNUD, *Urbanization in Central Asia: Challenges, Issues and Prospects, op. cit.*
[158] ONU-CEE e*t al., Towards a City-Focused, People-Centred and Integrated Approach to the New Urban Agenda, op. cit.,* pp. 12-13.
[159] CER, ONU-CESAP et PNUD, *Urbanization in Central Asia: Challenges, Issues and Prospects, op. cit.*
[160] ESPON et Université de Genève, *European Perspective on Specific Types of Territories,* Luxembourg, ESPON, 2012. ESPON reconnaît trois groupes de pays: 1) Les pays avec une répartition plutôt équilibrée de la population entre les pôles urbains à haute densité et les petites et moyennes villes (Autriche, Bulgarie, République tchèque, Danemark, Estonie, Finlande, Italie, Lettonie, Pologne, Portugal, Roumanie, Suède et Slovénie) ; 2) Les pays avec une surreprésentation de la population vivant dans des petites agglomérations (France, Hongrie, Irlande, Lituanie, Luxembourg, Norvège et Slovaquie) ; 3) Les pays de la partie centrale de l'Europe, avec des clusters urbains à forte densité, ainsi qu'un grand nombre de villes petites et moyennes, s'étendant du sud de l'Angleterre à travers les pays du Benelux et de l'ouest de l'Allemagne, jusqu'au nord et au nord-est de l'Italie (voir ESPON, *European Towns and Territorial Cooperation,* Luxembourg, ESPON, 2015).
[161] ESPON, E*uropean Towns and Territorial Cooperation, op. cit.*, p. 3.
[162] ESPON, *Territories Finding a New Momentum: Evidence for Policy Development, Growth and Investment,* Luxembourg, ESPON, 2014, p. 8.
[163] *Ibid.*, p. 41.
[164] Les documents officiels clés sont disponibles à l'adresse suivante : http://ec.europa.eu/transport/themes/infrastructure/ten-t-guidelines/index_en.htm.
[165] Le nouveau budget pour le programme RTE-T revient à plus de 24 milliards d'euros jusqu'en 2020, avec un financement additionnel de la Banque européenne d'investissement et des organismes concernés de l'UE.
[166] Commission européenne, *Core Network Corridors. Progress Report of the European Coordinators,* Bruxelles, Commission européenne, 2014.
[167] ETC Transport Consultants, *Transport Market Study for the Scandinavian Mediterranean RFC,* 2014.
[168] Commission européenne, *Core Network Corridors. Progress Report of the European Coordinators, op. cit.*
[169] Commission européenne, *Communication au Conseil, au Parlement européen, au Comité des régions et au Comité économique et social européen. La dimension urbaine des politiques européennes – Principales caractéristiques d'un programme urbain de l'UE,* 2014.
[170] Le cas de la Stratégie spatiale nationale de l'Irlande est révélateur de la nature transversale (horizontale et verticale) de la politique urbaine, de ses défis et des solutions qu'elle nécessite. Le plan devait concevoir des mesures spécifiques pour favoriser la durabilité urbaine et la connectivité des infrastructures dans toute l'Irlande, indépendamment de la frontière avec l'Irlande du Nord (partie du Royaume-Uni), favorisant ainsi des initiatives transfrontalières conjointes de développement territorial.
[171] ESPON, *Second-Tier Cities and Territorial Development in Europe: Performance, Policies and Prospects,* Luxembourg, ESPON, 2012.
[172] Inteli, *Creative-Based Strategies in Small and Medium-Sized Cities: Guidelines for Local Authorities,* 2011.
[173] La France accueillait, avant la réforme en cours, le plus grand nombre de communes d'Europe (36 682).
[174] Parmi les principaux acteurs, dont la présence dans le processus décisionnel a été renforcée, on compte, entre autres, la Commission générale à l'égalité des territoires (CGET), l'Observatoire national de la politique de la ville, l'Agence nationale pour le renouveau urbain (ANRU) et le Conseil national des villes.
[175] La réforme a renforcé le cadre de la coopération intercommunale (presque toutes les municipalités françaises font partie d'une intercommunalité) et a encouragé une participation populaire plus active à travers la promotion de Conseils citoyens, en vue d'un processus décisionnel plus transparent.
[176] La relation entre les agglomérations urbaines et les différents niveaux de gouvernance est si évidente que les plus petits *Länder* – Berlin, Brême et Hambourg – sont généralement considérés comme des « cités-États », car ils dépassent à peine les limites de la ville.
[177] ONU-Habitat, *State of the World's Cities 2012-2013: Prosperity of Cities,* Nairobi, ONU-Habitat, 2012.
[178] Tilman Altenburg et Jörg Meyer-Stamer, « How to Promote Clusters: Policy Experiences from Latin America », World Development, 27, nº 9, septembre 1999, pp. 1693-1713.
[179] La Bolivie est en cours d'adhésion, tandis que le reste des pays de l'Amérique du Sud sont officiellement des pays associés au Mercosur. Le Mexique et la Nouvelle-Zélande ont un statut d'observateurs au sein de l'organisation.
[180] Source : http://www.mercosur.int/.
[181] Sources : CONPES 3819, *Política Nacional para Consolidar el Sistema de Ciudades en Colombia,* Departamento nacional de planeación, 2014 et Misión Sistema de Ciudades, *Una política nacional para el sistema de ciudades colombiano con visión a largo plazo.*
[182] Pour plus d'information, voir : http://www.fccrmercosur.org/.
[183] ONU-Habitat, *The State of Arab Cities 2012: Challenges of Urban Transition,* Nairobi, ONU-Habitat, 2012, p. 139.
[184] *Ibid.*, p. 172.
[185] Nous tenons à remercier en particulier Mona Serageldin et François Vigier de l'Institute for International Urban Development pour leurs commentaires dans cette section. Mostafa Madbouly, « Revisiting Urban Planning in the Middle East North Africa Region », *Regional Study Prepared for UN-Habitat Global Report on Human Settlements,* 2009.
[186] Les données de cette section sont extraites des profils des pays des Nations unies : http://data.un.org/Default.aspx.
[187] ONU-Habitat, *Issue Paper on Informal Settlements, op. cit.,* p. 24.
[188] Tarik M Yousef, « Development, Growth and Policy Reform in the Middle East and North Africa since 1950 », *Journal of Economic Perspectives*, 18, nº 3, septembre 2004, pp. 91-116.
[189] ONU, *State of the World's Cities 2008-2009: Harmonious Cities,* Londres, Routledge, 2008.
[190] Richard Florida, 2013's *Best Performing American Cities,* disponible en ligne : http://www.theatlanticcities.com/jobs-and-economy/2013/12/2013s-best-performing-american-cities/7887/ (consulté le 29 juin 2016).
[191] OCDE, *Trends in Urbanisation and Urban Policies in OECD Countries,* Paris, Éditions OCDE, 2010 ; J. Sapotichne, « The Evolution of National Urban Policy: Congressional Agendas, Presidential Power, and Public Opinion », Washington, D.C., Woodrow Wilson International Center for Scholars, 2010.
[192] R. Florida, « 2013's Best Performing American Cities », *art. cit.*

[193] Rolf Pendall et John I. Carruthers, « Does Density Exacerbate Income Segregation? Evidence from U.S. Metropolitan Areas, 1980 to 2000 », *Housing Policy Debate*, 14, nº 4, janvier 2003, pp. 541-589. Les forces et les pressions économiques récentes, en particulier après la crise financière mondiale, ont catalysé ce type de processus, faisant passer le paradigme de la pauvreté urbaine aux États-Unis de la privation dans les zones urbaines intérieures à une sorte de « pauvreté suburbaine » qui renverse l'idée d'affluence qui était traditionnellement liée à l'isolement dans des zones urbaines éloignées (voir ONU-CEE et al., *Towards a City-Focused, People-Centred and Integrated Approach to the New Urban Agenda, op. cit.*, p. 2

[194] David B. Resnik, « Urban Sprawl, Smart Growth, and Deliberative Democracy », *American Journal of Public Health,* 100, nº 10, octobre 2010, pp. 1852-1856.

[195] Ashbindu Singh, Sumith Pathirana et Hua Shi, *Assessing Coastal Vulnerability: Developing a Global Index for Measuring Risk,* Nairobi, United Nations Environment Programme, 2006 ; Ting Gao, « Regional Industrial Growth: Evidence from Chinese Industries », Regional Science and Urban Economics, 34, nº 1, janvier 2004, pp. 101-124 ; Joel Kotkin et Mark Schill, *A Map Of America's Future: Where Growth Will Be Over The Next Decade*, en ligne: http://www.forbes.com/sites/joelkotkin/2013/09/04/a-map-of-americas-future-where-growth-will-be-over-the-next-decade/ (consulté le 28 juin 2016) ; BAfD, OCDE et PNUE, *Perspectives économiques en Afrique 2015, op. cit.*

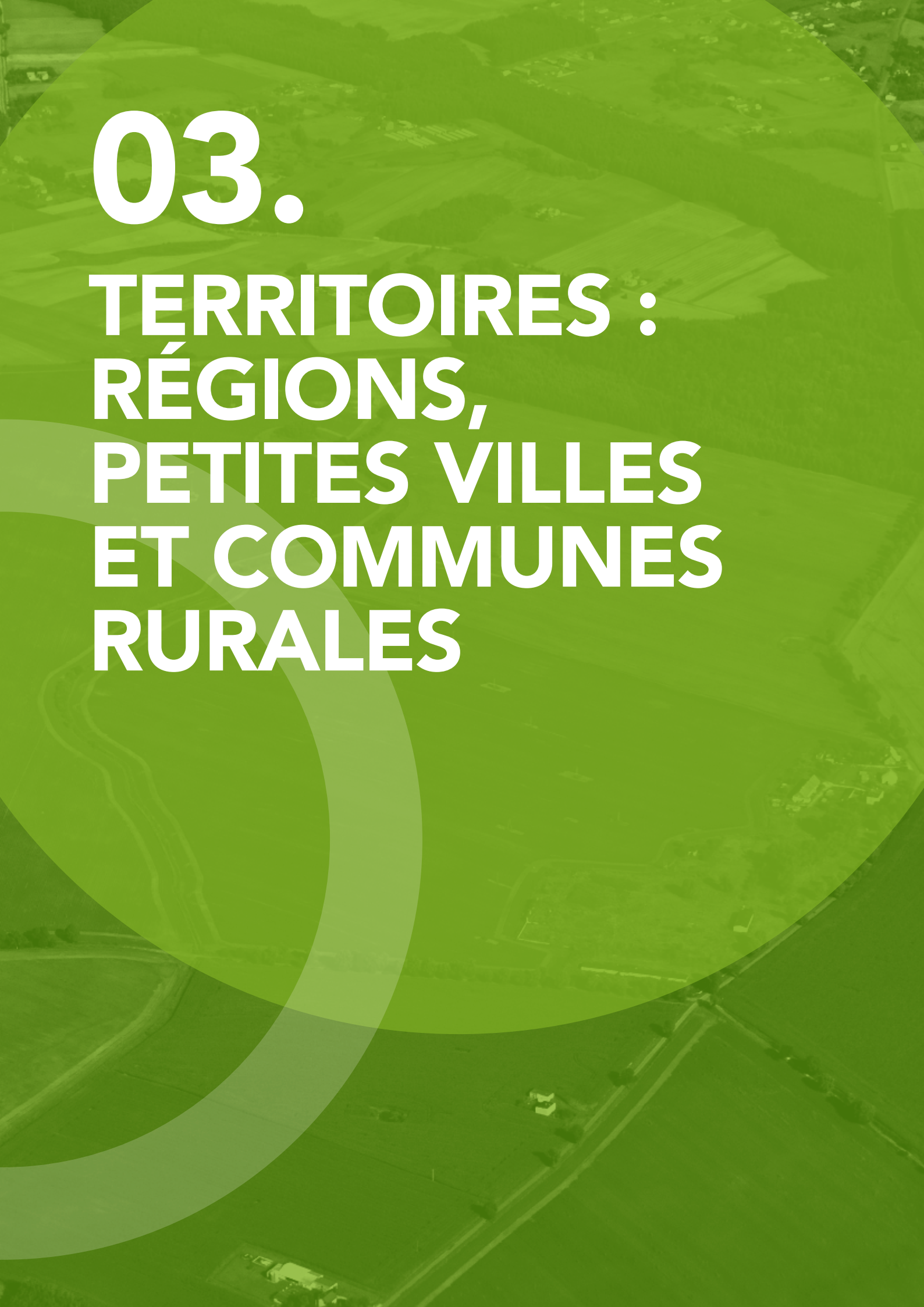
[196] Voir aussi la publication périodique de l'OCDE : OECD *Territorial Reviews*. Document disponible en ligne : http://www.oecd-ilibrary.org/urban-rural-and-regional-development/oecd-territorial-reviews_19900759.

[197] ONU-Habitat, *Contribution of the United Nations Human Settlements Programme to the Post-2015 Development Agenda in Order to Promote Sustainable Urban Development and Human Settlements,* 2015. Lors d'une réunion organisée par l'ONU-Habitat sur « le rôle des villes intermédiaires dans le renforcement des liens ruraux-urbains pour le Nouvel Agenda urbain » organisée à Monteria (Colombie) les 27 et 28 octobre 2015, un groupe d'experts a rajouté à la résolution d'ONU-Habitat la nécessité de promouvoir une gouvernance multiniveau et d'intégrer les politiques sectorielles, favorisant un solide leadership et des plans à long terme pour les villes et les régions, d'améliorer l'échange d'informations et la connaissance – et le rôle des TIC, la collecte des données et la discussion sur les questions de sécurité alimentaire. Voir ONU-Habitat, *Communiqué on the Role of Intermediary Cities*.

[198] Nations unies, *Cuenca Declaration for Habitat III. Intermediary Cities: Urban Growth and Renewal, Cuenca,* Nations unies, 2015.

[199] Assemblée générale des Nations unies, *Projet de document final de la Conférence des Nations unies sur le logement et le développement urbain durable (Habitat III),* A/CONF.226/4*, 29 septembre 2016, paragraphe 95.

[200] Voir Eugenio Leanza et Gianni Carbonaro, « Socially Inclusive Urban Transformation After the Great Recession » *in* Grazia Concilio et Francesca Rizzo (éds.), *Human Smart Cities*, Springer International Publishing, 2016, pp. 175-194 : « Les phénomènes de réorganisation spatiale décrits ci-dessus ne diffèrent pas beaucoup de ceux qui ont déjà eu lieu aux États-Unis dans la seconde moitié du xxe siècle et qui ont conduit les économistes à développer des concepts tels que l'équilibre spatial et les économies d'agglomération pour expliquer la croissance urbaine et le déclin dans les Amériques ». Pour des notes plus récentes sur le débat américain sur ce sujet, voir aussi Edward L. Glaeser, *Cities, Agglomeration, and Apatial Equilibrium*, Oxford, Oxford University Press, 2008.



03.

TERRITOIRES : RÉGIONS, PETITES VILLES ET COMMUNES RURALES

1. INTRODUCTION

1.1 OBJECTIFS DU CHAPITRE

En 2015, 58 % de la population mondiale vit en milieu rural et dans de petits « établissements » humains – petites villes, bourgs, villages – de moins de 50 000 habitants[1]. Le bien-être socio-économique d'une part importante de la population mondiale – agglomérations urbaines comprises – est ainsi intrinsèquement lié au dynamisme, à la viabilité ou durabilité de ces territoires. Dépasser l'éternel clivage urbain/rural est une condition nécessaire pour la réalisation d'un bon nombre des Objectifs de développement durable (ODD) et du Nouvel Agenda urbain. Comme reconnu lors de la Conférence Habitat III, la réalisation du Nouvel Agenda urbain requiert 'une vision territoriale élargie[2]. L'implication des régions, petites villes et communes rurales, est dès lors aussi important que celle des aires métropolitaines et des villes intermédiaires pour renforcer la collaboration et l'intégration au sein du continuum urbain/rural.

Tous ces échelons de gouvernance territoriale peuvent contribuer activement au développement socio-économique, à l'intégration sociale, à la lutte contre la pauvreté et à la protection des ressources naturelles. C'est pourquoi, les régions, les petites villes et les communes rurales, méritent bien plus d'attention qu'elles n'en ont reçue jusqu'à présent ; elles devraient occuper une place autrement plus importante dans les programmes de développement économique, social et environnemental des pays développés et en développement.

Le but de ce chapitre est d'explorer les différents facteurs qui peuvent contribuer à réaliser le potentiel socio-économique et environnemental des régions, petites villes et communes rurales. Il part de l'hypothèse que l'adoption d'un cadre de gouvernance multiniveau favorable à la coopération peut, associé à des stratégies de développement régionales plus intégrées, mobiliser les forces locales et promouvoir un développement urbain et territorial plus équilibré.

Les politiques régionales devraient être étayées par une **approche territoriale du développement** pour favoriser des activités ancrées dans les territoires (stimuler la croissance endogène, par exemple), placer les valeurs humaines au cœur de l'agenda local et valoriser les atouts locaux. Une approche territoriale du développement peut servir de levier au développement national selon une démarche ascendante (*bottom-up*). L'État et les collectivités territoriales ont tout intérêt à renforcer leur collaboration et à mettre en place un système efficace de gouvernance multiniveau pour réduire les brèches, s'appuyer sur les complémentarités et favoriser de nouvelles synergies.

1.1.1 Quelques concepts

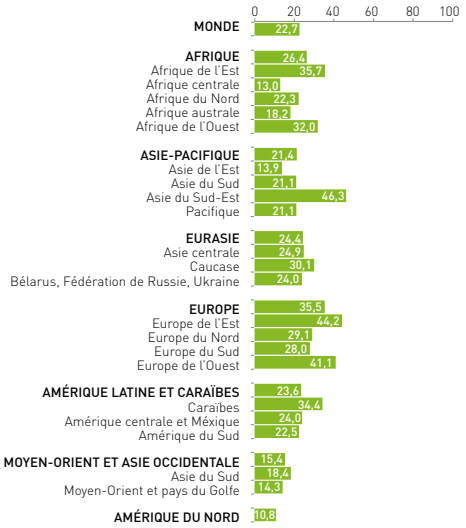
Il ressort des travaux d'un certain nombre d'institutions et chercheurs que les unités de gouvernance infranationales ont considérablement gagné en importance dans les politiques de développement au cours de ces dernières décennies, notamment en raison des processus de mondialisation qui ont accentué leur rôle[3]. L'émergence d'une économie mondiale toujours plus concurrentielle et axée sur le savoir, d'une part, et l'échelle territoriale à laquelle les processus de croissance, de développement et de

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

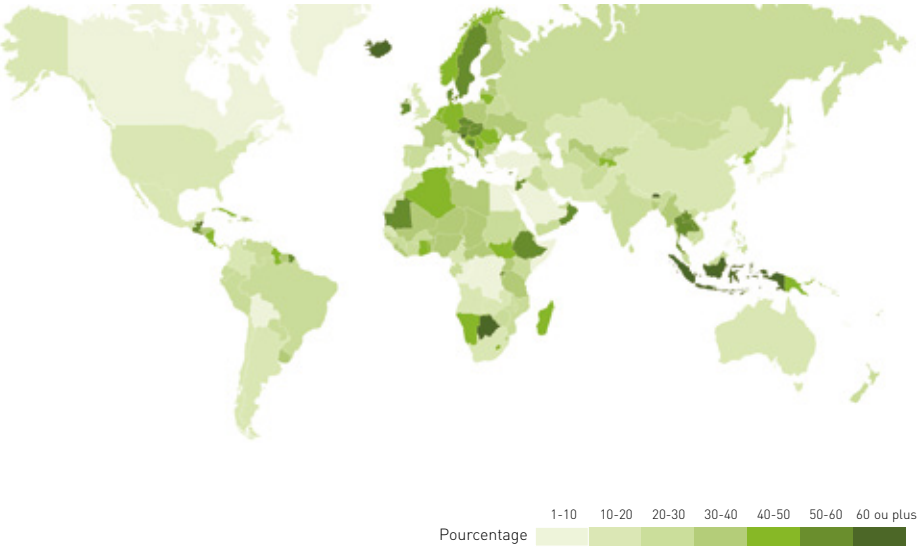
LIENS ENTRE PETITES VILLES, MILIEU RURAL ET TERRITOIRES

Source : CGLU, ONU-DAES.

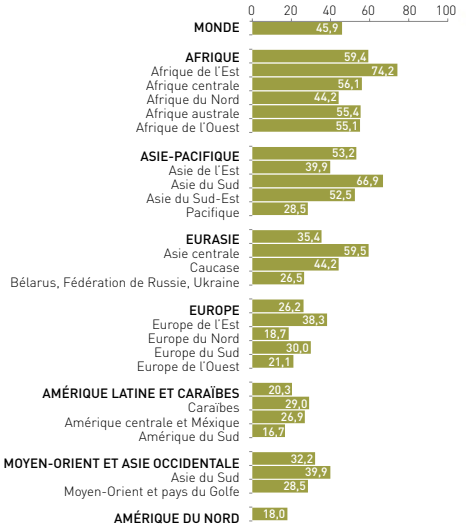
Pourcentage de la population urbaine vivant dans des petites villes (par régions de CGLU*)



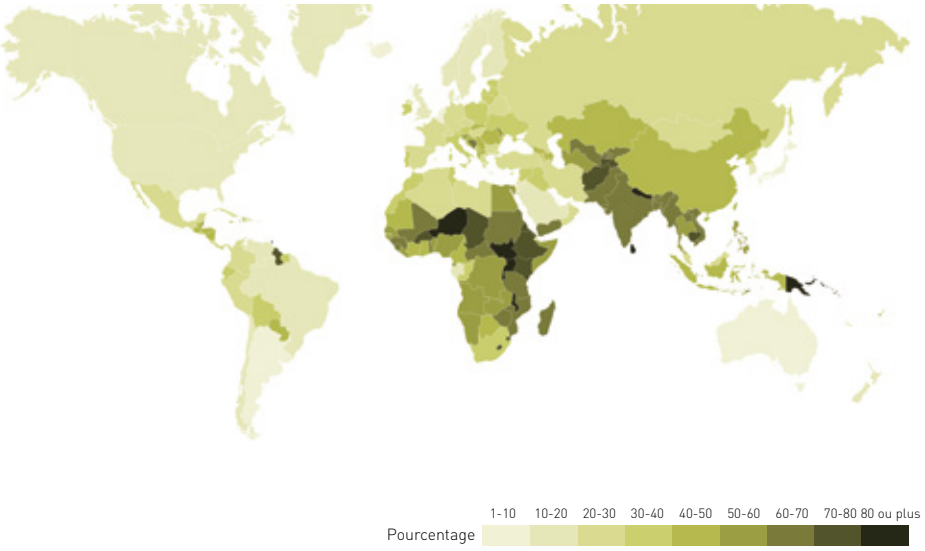
Pourcentage de la population urbaine vivant dans des petites villes (par pays, en 2015)



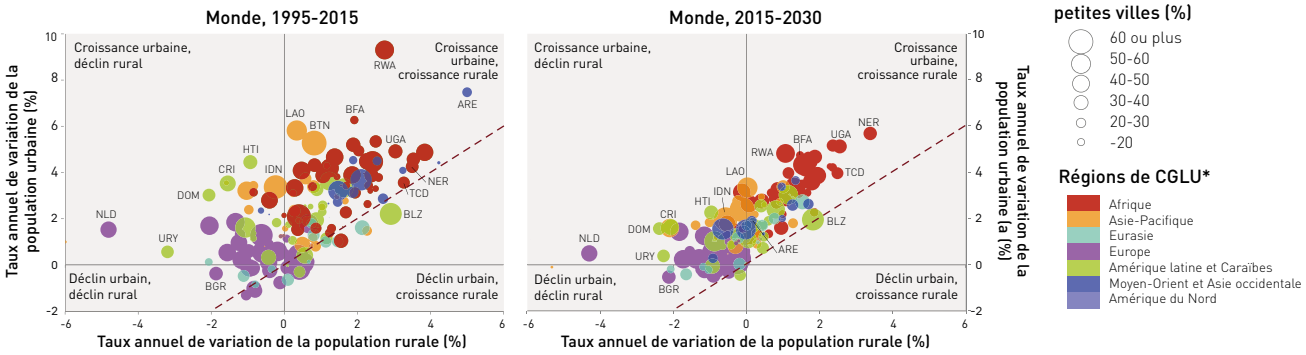
Pourcentage de la population vivant en milieu rural (par régions de CGLU*)



Pourcentage de la population vivant en milieu rural (par pays, en 2015)



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



* Pour la définition des régions de CGLU dans le monde et la liste de pays dans chaque région, voir l'annexe méthodologique à la fin du rapport.

changement s'opèrent, d'autre part, impliquent que « la mondialisation accroît progressivement l'importance des processus régionaux et le rôle des acteurs locaux dans la définition des trajectoires de développement[4] ». En autres termes, la croissance et les transformations socio-économiques ne se transmettent pas simplement aux échelons infranationaux depuis le haut ; elles sont également le résultat de toute une série de facteurs locaux, elles sont conditionnées par les caractéristiques et les dynamiques des territoires[5].

1.1.2 Régions, petites villes et communes rurales

Loin d'être homogènes, les régions, petites villes et communes représentent des réalités territoriales très disparates. Ce groupe rassemble, par exemple, des territoires caractérisés par des spécialisations économiques et industrielles très différentes, avec un niveau de dépendance variable vis-à-vis des secteurs agricole, industriel et tertiaire. Il englobe à la fois des zones urbaines et des zones rurales, sans compter les territoires auxquels le clivage urbain/rural s'applique difficilement. Leur organisation administrative et politique varie également en fonction du pays auquel elles appartiennent.

La population des petites villes et des communes rurales est inférieure à celle des grandes aires métropolitaines et des villes intermédiaires, qui ont été abordées dans les chapitres précédents (chapitres 1 et 2 respectivement). La taille des régions peut en revanche varier considérablement, de quelques milliers d'habitants (l'archipel d'Åland en Finlande, par exemple) à plusieurs dizaines de millions (certaines provinces de Chine ou certains États indiens, par exemple) en fonction du contexte institutionnel et géographique. Elles sont donc mieux définies comme un échelon de gouvernance intermédiaire entre les gouvernements nationaux et les collectivités locales. Elles se caractérisent également par leur capacité à mettre en place des politiques de façon autonome et à assurer la fourniture de biens et de services publics.

La définition d'un établissement humain fondée sur le nombre d'habitants peut en outre différer dans différents contextes. La définition des unités territoriales tend à varier selon les pays : généralement fondée sur la taille de la population, elle est parfois fonction de critères tels que le statut administratif, la densité ou la concentration d'emplois non agricoles.

En Suède, par exemple, un centre urbain est constitué par un groupe d'habitations situées à moins de 200 mètres les unes des autres et comptant au moins 200 foyers. En Inde, en revanche, la majeure partie de la population rurale vit dans des villages de 500 à 5 000 habitants. Si l'on appliquait à l'Inde la définition en vigueur en Suède, elle aurait une population majoritairement urbaine et non pas rurale[6].

Un autre exemple est l'Égypte où, en 1996, 17,5 % de la population vivait dans des établissements humains comportant de 10 000 à 20 000 habitants. Ces agglomérations présentaient beaucoup de caractéristiques urbaines – importance de l'économie et des activités non agricoles dans la structure de l'emploi – mais n'étaient pas classées comme zones urbaines, alors qu'elles auraient été considérées comme des agglomérations urbaines dans la plupart des autres pays[7].

Les définitions dans un pays donné peuvent aussi changer au fil des années, ajoutant encore à la difficulté d'établir des comparaisons. Au Mali, par exemple, jusqu'au recensement de 1987, les centres urbains englobaient toutes les agglomérations de plus de 5 000 habitants ; le seuil a ensuite été porté à 30 000 habitants en 1998, puis à 40 000 en 2009[8].

Malgré l'hétérogénéité qui prévaut tout particulièrement entre les régions et d'autres unités territoriales de niveau inférieur, généralement plus petites, ce chapitre vise à mettre en évidence des **« dénominateurs communs »**, à mieux cerner des aspects **applicables à des territoires de toutes tailles** et à dégager les spécificités susceptibles d'étayer la conception d'approches territoriales inclusives, sur lesquelles on pourrait s'appuyer pour favoriser le développement économique et social et promouvoir la viabilité de l'environnement. Le rôle de ces territoires dans la mise en œuvre des ODD et du Nouvel Agenda urbain doit être pleinement reconnu et intégré dans les politiques nationales. Ils peuvent et doivent être mis sur le même plan que les aires métropolitaines et les villes intermédiaires.

Davantage de prérogatives et des pouvoirs financiers accrus ont été attribués aux régions, petites villes et communes rurales au cours des dernières décennies

1.2 STRUCTURE DU CHAPITRE

Le présent chapitre comporte trois grandes parties. Après cette introduction (section 1), la partie 2 examine et évalue les avancées du processus de « régionalisation » dans le monde et s'interroge sur la façon dont l'autonomie grandissante des gouvernements infranationaux affecte la gouvernance territoriale et appelle une approche plus collaborative et coopérative. Ces dynamiques s'inscrivent dans l'approfondissement du fédéralisme dans certains pays et dans un processus de décentralisation ailleurs, et concernent toutes les sphères de gouvernance. La gouvernance multiniveau est proposée comme moyen d'accroître la coopération horizontale et verticale, de pallier les défauts de coordination et, en définitive, d'améliorer l'efficacité de la décentralisation.

La partie 3 est axée sur les approches territoriales du développement au niveau régional. Elle défend la thèse qu'il s'agit de l'approche stratégique la plus appropriée pour promouvoir une croissance endogène, durable et propice à l'intégration sociale dans les territoires analysés dans ce rapport. La section met en avant la nécessité de soutenir des processus de planification des territoires plus intégrés, associés à des politiques de développement économique régionales, pour renforcer le rôle des régions dans les stratégies de développement national. Les approches territoriales sont agrégées, en premier lieu, avec des avantages socio-économiques pour ancrer les activités économiques dans un territoire donné, contribuer à la création de nouvelles possibilités d'emploi et renforcer les capacités des acteurs locaux. Compte tenu de leur caractère intégré, participatif et dynamique, les approches territoriales sont un moyen de parvenir à une croissance économique plus équitable, plus inclusive et plus durable. La partie 3 insiste également sur l'importance d'élaborer des politiques territoriales plus équilibrées et holistiques, étant donné les liens d'interdépendance et les synergies existant entre les systèmes environnementaux et socio-économiques locaux.

Enfin, la partie 4 aborde le rôle que peuvent jouer les petits centres urbains dans le développement de leurs régions rurales environnantes, en s'intéressant plus particulièrement aux petites villes, à leur diversité et à leur importance démographique. Cette partie repose sur une définition *ad hoc* qui englobe explicitement des dimensions spatiales et sectorielles et passe en revue les données attestant du rôle des petites villes dans le développement régional. Pour conclure, elle présente une analyse de différentes questions de gouvernance, en s'intéressant au rôle joué par la société civile et par le secteur privé, ainsi qu'aux moyens d'encourager les partenariats rural/urbain.

L'analyse n'est qu'une première étape dans le débat. Elle indique cependant comment et pourquoi les priorités et les préoccupations des régions, petites villes et communes rurales diffèrent inévitablement de celles d'autres groupes. Cela implique principalement que les approches sur le développement économique et social durable pour ce groupe doivent être différentes de celles de zones plus urbanisées où les activités industrielles, à plus forte valeur ajoutée et, dans certains cas, davantage fondées sur le savoir, sont abondantes et diffuses.

Photo : Ivan Ivankovic - Dubrovnik (Croatie).

2. GOUVERNANCE RÉGIONALE

Échelon intermédiaire entre l'échelon national et l'échelon local, les États (ou provinces) dans les pays fédéraux et les gouvernements régionaux dans les pays unitaires sont des acteurs clés de la gouvernance contemporaine et donc des ODD et du Nouvel Agenda urbain. Des stratégies et des politiques cohérentes entre les différents niveaux de gouvernement sont par conséquent nécessaires pour mieux coordonner le développement des territoires, ainsi que pour promouvoir des synergies et des complémentarités à la fois entre les villes et entre les zones urbaines et rurales. Les régions sont l'un des espaces politiques au sein desquels les villes et les systèmes urbains prennent forme. Elles administrent les territoires où coexistent le monde rural et urbain, et doivent veiller à une interaction positive, durable, entre ces deux réalités. **En d'autres termes, les gouvernements régionaux jouent un rôle décisif dans la promotion du développement durable et le renforcement de la cohésion territoriale.**

L'importance croissante des régions est également l'expression de la « tendance mondiale à la décentralisation » apparue' au cours de ces dernières décennies[9]. La décentralisation (en anglais *devolution*)[10] implique le transfert de compétences, de ressources et de responsabilités à des autorités territoriales légitimes et qui bénéficient d'une certaine autonomie.

Bien que la décentralisation ne soit en aucun cas un phénomène nouveau, on assiste à une mutation profonde qui permet à de plus en plus de régions, petites villes et communes rurales de disposer de pouvoirs, de moyens et de responsabilités[11]. Le premier rapport GOLD, par exemple, souligne « qu'au cours des vingt dernières années, la décentralisation s'est imposée comme phénomène politique et institutionnel dans la majorité des pays du monde[12]». Malgré l'étendue du phénomène, il est toutefois beaucoup moins connu – et on en parle beaucoup moins – que des processus parallèles tels que la mondialisation.

Du fait de ces évolutions, les régions sont reconnues comme un levier de développement dans de nombreux pays. Elles sont devenues les moteurs économiques du développement de leur territoire et jouent un rôle croissant en matière de création d'emplois, de développement durable et de cohésion sociale. Cette vision est partagée par de nombreuses organisations internationales et d'autres acteurs de la communauté internationale, dont les rapports et les analyses dans une perspective stratégique tendent à souligner l'importance d'une approche régionale des problèmes et enjeux de la croissance économique mondiale[13].

Outre cette reconnaissance de l'importance socio-économique des régions en tant que « territoires », on observe dans le même temps une tendance marquée à promouvoir et soutenir les capacités institutionnelles de leurs gouvernements. Ceux-ci se voient conférer la responsabilité de la mise en œuvre d'importantes politiques publiques en faveur du développement économique et dans d'autres domaines.

Beaucoup de gouvernements régionaux ont pris des mesures pour créer ou participer à des réseaux internationaux, se donnant ainsi la possibilité de faire connaître leurs buts et leurs priorités stratégiques. Citons, entre autres, le Conseil des communes et régions d'Europe (CCRE), l'Assemblée des régions d'Europe (ARE), l'Association des régions frontalières européennes (ARFE), la Conférence des régions périphériques maritimes d'Europe (CRPM), le Forum des régions de CGLU, l'Organisation des régions unies (ORU/FOGAR), le Réseau des gouvernements régionaux pour un développement durable (nrg4SD), et le R20 – *Regions of Climate Action*.

Les avancées en matière d'autonomie régionale sont cependant inégales. Cette partie s'intéresse aux évolutions récentes des gouvernements régionaux et de la gouvernance régionale, en portant une attention particulière à leur stade actuel de développement. Elle tire

Devenues les moteurs économiques du développement de leur territoire, les régions jouent un rôle fondamental en matière de création d'emplois, de développement durable et de cohésion sociale

certaines conclusions afin de guider le processus d'élaboration des politiques publiques à partir d'une double grille d'analyse : 1) elle étudie les phénomènes régionaux actuels, la diversité inhérente à ce niveau de gouvernance et les progrès de la régionalisation et de la décentralisation ; 2) elle développe une approche multiniveau de l'amélioration des capacités institutionnelles et opérationnelles et des ressources de gouvernements régionaux.

2.1 LES GOUVERNEMENTS RÉGIONAUX, LEUR ÉVOLUTION ET LEUR IMPACT SUR LA GOUVERNANCE TERRITORIALE

La régionalisation est réapparue dans la seconde moitié du XXe siècle dans le discours politique comme dans les pratiques de nombreux États

L'organisation territoriale de l'État moderne est traditionnellement divisée en deux grands groupes ou modèles : États unitaires et fédéraux. Les États unitaires ont un territoire, un système juridique et une administration publique unifiés. Ceci implique l'existence d'un seul pouvoir législatif dont les décisions sont applicables sur l'ensemble du territoire, d'une seule autorité judiciaire à compétence nationale, d'un seul pouvoir exécutif dont la responsabilité s'étend depuis le gouvernement central (présidence, ministres) jusqu'aux différents maillons du territoire (gouverneurs, préfets, maires) et, par-dessus tout, d'un seul ordre constitutionnel qui définit l'organisation politique et s'applique à l'ensemble de la population.

Le pouvoir central peut, par le biais de la décentralisation, déléguer des compétences à des collectivités territoriales qui ont pour mission, entre autres, de lui servir de bras administratif afin de garantir un accès uniforme et égal aux services publics[14]. À cet égard, les États centralisés peuvent avoir plusieurs niveaux de gouvernement (central, régional, départemental, local) sans pour autant transformer la nature unitaire de l'État.

Les États fédéraux ou composés ont, par contre, un ordre constitutionnel dual, avec une juridiction centrale (fédérale) et plusieurs juridictions territoriales (fédérées). Chaque unité territoriale fédérée a sa propre Constitution qui, généralement, détermine son régime intérieur, son ordre politique et administratif. Ces entités sont cependant soumises à la Constitution fédérale, qui détermine l'organisation d'ensemble de l'État. Ce système est généralement défini comme un « pacte fédéral », de façon à souligner à la fois son autonomie et l'existence de liens non hiérarchiques avec un ordre constitutionnel commun. En d'autres termes, un tel système possède plusieurs ordres de gouvernement, une certaine indépendance étant dévolue à chacun des composants qui partagent la responsabilité de la prise de décision pour la fourniture des services publics[15].

Les régimes fédéraux peuvent varier considérablement suivant l'histoire et les traditions politiques de chaque pays. L'État fédéral a historiquement eu tendance à renforcer son emprise sur les États fédérés en unifiant les ordres juridique et administratif sur l'ensemble du territoire. Plus les traditions, les particularismes et les privilèges des États fédérés, des provinces ou régions sont affaiblis, plus le contrôle exercé par le pouvoir fédéral est fort. Dans le droit fil de cette dynamique, certains États ont évolué vers un fédéralisme où le pouvoir central maintient un contrôle étroit sur l'autonomie politique des États fédérés, comme c'est le cas au Mexique, au Venezuela ou en Argentine, notamment. Y compris aux États-Unis, généralement considérés comme l'archétype du régime fédéral moderne, on observe une tension constante entre les pouvoirs du gouvernement fédéral et ceux des États fédérés.

La régionalisation est réapparue dans la seconde moitié du XXe siècle dans le discours politique comme dans les pratiques de nombreux États. L'organisation de la gouvernance territoriale a connu des transformations pour répondre aux diverses questions d'ordre politique, administratif et économique qui se sont posées à l'échelle régionale, notamment des revendications démocratiques et identitaires. Cela a conduit à une redéfinition des rapports entre gouvernement central et collectivités territoriales, suscité une avancée notoire vers une décentralisation administrative et, sous certaines conditions, politique. Une tendance à la régionalisation est clairement visible depuis les années 1970 en Europe occidentale, où des États unitaires tels que l'Italie, la France et l'Espagne ont entamé un processus de régionalisation explicite ; d'autres pays, comme la Belgique, ont adopté un ordre fédéral.

Cette tendance a culminé au cours des années 1980 et 1990. Le phénomène, alors qualifié de « nouveau régionalisme », recouvre une combinaison de visions théoriques et politiques directement liées à l'importance des régions en tant que collectivités territoriales ou aires métropolitaines (région urbaine constituée autour d'une ville) dotées d'un pouvoir économique et politique. Cette reconnaissance généralisée et systématique permet aux régions et aux gouvernements locaux de prendre une part active à la restructuration de l'économie nationale qui résulte de la mondialisation et, en Europe, de contribuer à l'intégration supranationale[16]. Au cours des années 1990, l'idéal régionaliste devient un modèle pour les régions qui aspirent à « combler le vide » que l'État-nation – considéré comme trop petit face aux enjeux mondiaux et trop grand et lointain pour garantir le développement

de son territoire et le bien-être de l'ensemble de ses citoyens – devrait laisser.

Ces phénomènes universels et leur évolution historique ont éclairé et façonné les gouvernements régionaux tels que nous les connaissons aujourd'hui. Cette partie du chapitre a recours à une double approche pour en explorer les tenants et aboutissants : 1) elle analyse la diversité (souvent importante) des unités fédérales (États, *Länder*, régions, provinces) ; 2) elle étudie l'évolution de la régionalisation au regard des politiques de décentralisation et de gestion des territoires.

Ces changements ont bouleversé le concept des « formes d'État » : aujourd'hui, l'ensemble des dispositifs et modalités de l'organisation territoriale s'insèrent difficilement dans un dualisme tranché entre structures unitaires et fédérales. Pour les appréhender, il faut donc les inscrire dans un continuum plus nuancé composé de réalités politiques diverses.

2.1.1 Les gouvernements régionaux et intermédiaires dans le monde

Jusqu'aux années 1970, le monde était largement dominé par une culture et une logique politiques centripètes. Les États ayant une structure constitutionnelle fédérale étaient les seuls à pouvoir concevoir des territoires avec un degré d'autonomie politique au-dessous du niveau du pouvoir central. Ces États étaient concentrés dans certaines zones géographiques : outre les pays d'Amérique du Nord (États-Unis, Canada), il s'agissait principalement de pays d'Europe (l'Autriche, l'Allemagne, la Suisse et, avant son éclatement, la Yougoslavie) et d'autres grands pays de tradition politique britannique (comme l'Australie ou l'Inde).

En raison de leur passé fédéral, la plupart de ces pays ont toujours eu des régions traditionnellement fortes, dotées de pouvoirs exécutifs et législatifs, ainsi que de capacités financières, activement engagées dans des processus politiques à tous les niveaux de gouvernance.

Jusqu'aux années 1970, cependant, beaucoup d'autres pays étaient formellement fédéraux – comme l'Union soviétique, l'Argentine, le Brésil, le Mexique, le Venezuela, le Nigeria, la Malaisie, le Népal, le Pakistan et les Émirats arabes unis –, même s'ils restreignaient (parfois de façon substantielle) l'ampleur des pouvoirs délégués aux États fédérés.

En quarante ans à peine, néanmoins, les dynamiques de décentralisation à l'œuvre partout dans le monde ont affaibli la domination traditionnelle de l'État unitaire (voir schéma 2.1). Les collectivités territoriales ont progressivement acquis plus de pouvoirs et de moyens (voir schéma 2.2) dans presque toutes les régions du globe – hormis quelques exceptions notables comme le monde arabe et l'Asie centrale.

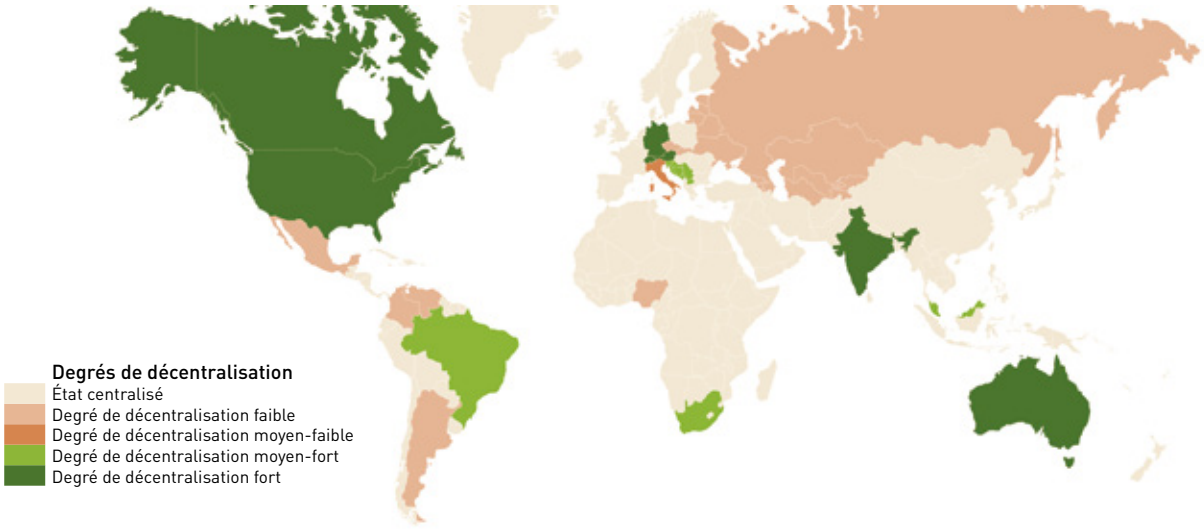
Jusqu'aux années 1970, le monde était essentiellement dominé par une culture et une logique politiques centripètes

Photo : Maarten - Göreme (Turquie).

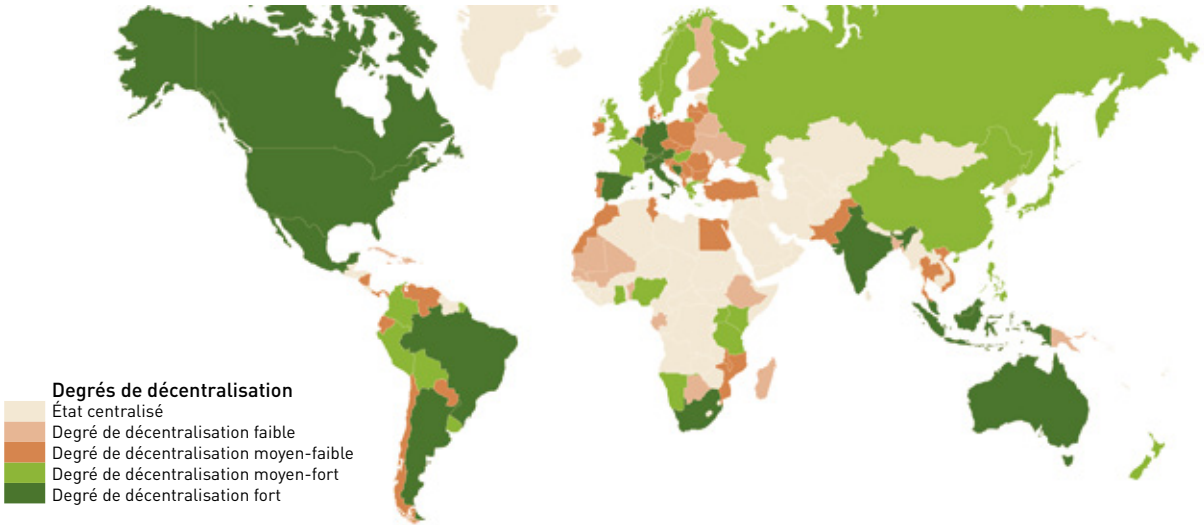
Schémas 2.1 et 2.2 **Formes d'État et décentralisation, 1970-2016**

Source : Indice RAI (Regional Authority Index) et différents indices de décentralisation. Indices élaborés par les auteurs[17].

Degré de décentralisation par pays, 1970



Degré de décentralisation par pays, 2016



La décentralisation, la régionalisation et l'émergence des niveaux de gouvernement intermédiaires prennent toutefois des formes extrêmement variées à travers le monde, en fonction des traditions politiques nationales de chaque pays, des formes de l'État, de la géographie et de l'histoire. **Beaucoup de pays ont développé leur propre conception de l'équilibre des pouvoirs dans une « zone grise » indéfinie du niveau intermédiaire entre le niveau national et le niveau municipal.** Nombre d'entre eux reconnaissent constitutionnellement – ou, du moins, juridiquement – plusieurs niveaux intermédiaires d'administration. Ceci étant, la répartition des pouvoirs et compétences entre les différents échelons se fait selon des modalités très diverses. Dans de nombreux États unitaires et centralisés, les niveaux intermédiaires d'administration n'ont aucune autonomie et agissent plutôt en qualité de représentant territorial du pouvoir central. Ailleurs, en revanche, ils bénéficient de compétences et de ressources à des degrés divers.

Pour tenter de parvenir à une typologie fiable des niveaux intermédiaires d'administration, l'OCDE a élaboré une classification régionale qui distingue plusieurs niveaux territoriaux (TL, pour *Territorial Level*). Outre l'État et le gouvernement

national, qui constituent le premier niveau territorial, la plupart des pays comportent au moins deux autres niveaux avant le niveau municipal, dits « TL2 » et « TL3 ». Le niveau TL2 est généralement représenté par les États ou provinces fédérés au sein d'une fédération ou d'une confédération et par les « régions » ou territoires assimilés dans les États unitaires. Le niveau immédiatement inférieur (TL3) est normalement représenté par les départements, provinces ou territoires assimilés, comme les cantons, comtés ou districts.

En Europe, par exemple, les *Länder* et *Letkreise* en Allemagne, régions et départements en France, *regioni* et *province* en Italie, et *comunidades autónomas et provincias* en Espagne recoupent ces deux catégories de l'OCDE (TL2 et TL3).

Cependant, si la plupart des pays se conforment à ce schéma administratif, ce n'est pas toujours le cas[18]. Il est significatif que même des entités avec une longue tradition fédérative, comme la Russie et l'Inde, n'aient pas de divisions administratives officielles correspondant aux unités TL3 de l'OCDE.

La reconnaissance du niveau intermédiaire de gouvernement local et de sa diversité a été décisive pour l'efficacité, la faisabilité de la politique régionale et de la politique de cohésion de l'Union européenne (UE). À des fins statistiques, l'UE a établi une nomenclature des unités territoriales statistiques (NUTS) qui subdivise son territoire en trois niveaux. La définition et le champ des niveaux NUTS2 et NUTS3 sont comparables aux niveaux TL2 et TL3 de l'OCDE[19]. Outre sa finalité statistique, le système NUTS de l'Union européenne a joué un grand rôle dans la reconnaissance des régions et d'autres niveaux de gouvernements intermédiaires, en en faisant les premiers bénéficiaires des fonds, investissements, aides et objectifs de la politique de cohésion de l'UE et d'autres politiques régionales.

2.1.2 La décentralisation dans le monde : un phénomène complexe et diversifié

Comme il a été[20] déjà mentionné, la décentralisation est un phénomène qui s'est répandu dans toutes les régions du monde au cours des dernières décennies, mais avec des différences considérables d'un pays à l'autre pour ce qui est de l'étendue des compétences déléguées aux collectivités territoriales.

Dans certains cas, comme en Chine, les destinataires du transfert de pouvoir sont les grandes villes et les provinces. Ailleurs, les principaux bénéficiaires peuvent être les municipalités, les comtés, les districts ou les villages (les *panchayats* en Inde). En

La tendance mondiale à la décentralisation est un phénomène géographiquement répandu

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

Schéma 2.3 La décentralisation dans plusieurs pays d'Europe, 1970-2010

Source : Indice RAI (Regional Authority Index) élaboré par les auteurs.

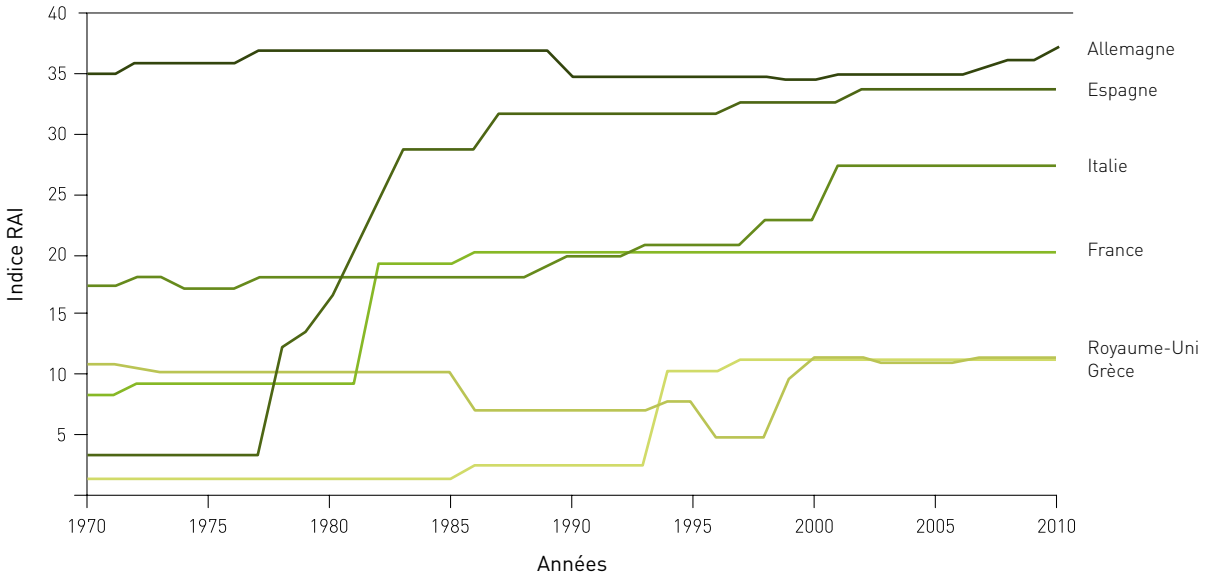
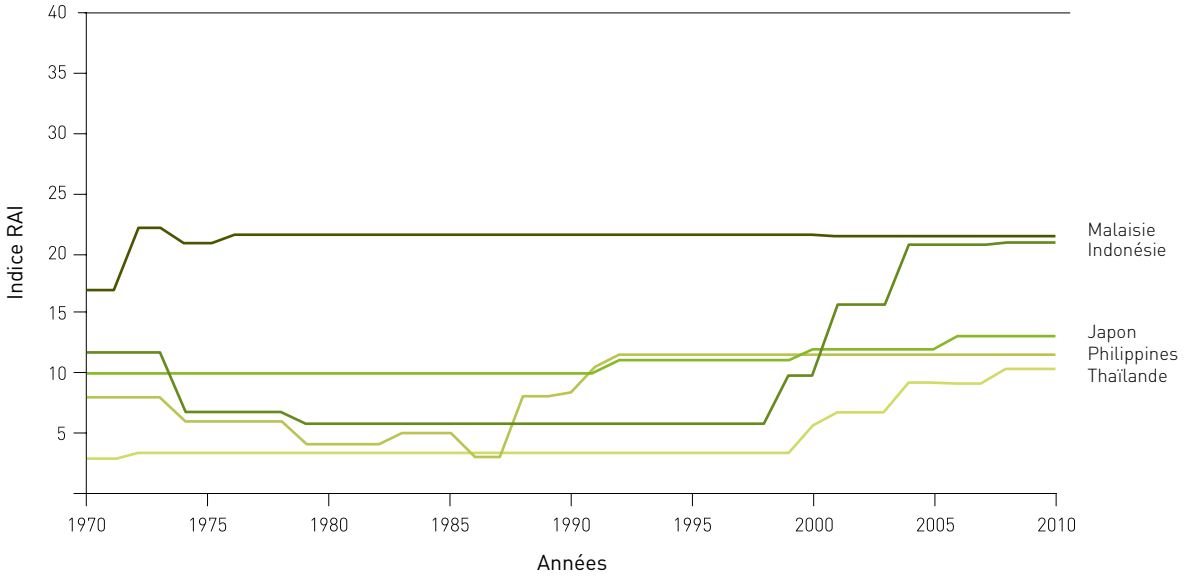


Schéma 2.4 La décentralisation dans plusieurs pays d'Asie, 1970-2010

Source : Indice RAI (Regional Authority Index) élaboré par les auteurs.



Amérique latine, par exemple, le Brésil a ainsi octroyé des compétences à la fois aux États fédérés et aux municipalités, tandis que dans des pays traditionnellement unitaires comme la Bolivie, la Colombie, l'Équateur et le Pérou, la décentralisation a d'abord concerné les municipalités, avant de s'étendre aux échelons intermédiaires (régions, provinces et départements) dans un deuxième temps. Dans les pays constitutionnellement fédéraux comme les États-Unis, le Canada, l'Australie, l'Inde, l'Argentine et le Mexique, les États fédérés ont généralement gagné en importance politique.

Les schémas 2.3, 2.4 et 2.5 rendent compte de l'hétérogénéité des tendances en matière de décentralisation au profit des collectivités territoriales en Europe, Asie et Amérique latine depuis les années 1970.

Schéma 2.5 **La décentralisation dans plusieurs pays d'Amérique latine, 1970-2010**

Source : Indice RAI (Regional Authority Index) élaboré par les auteurs.

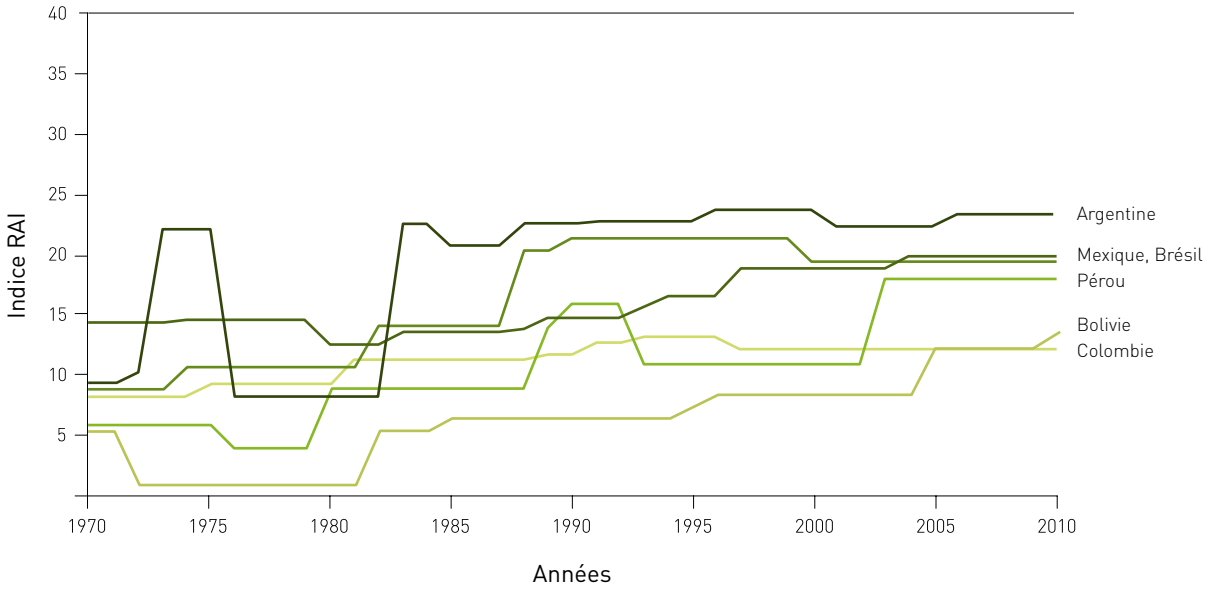
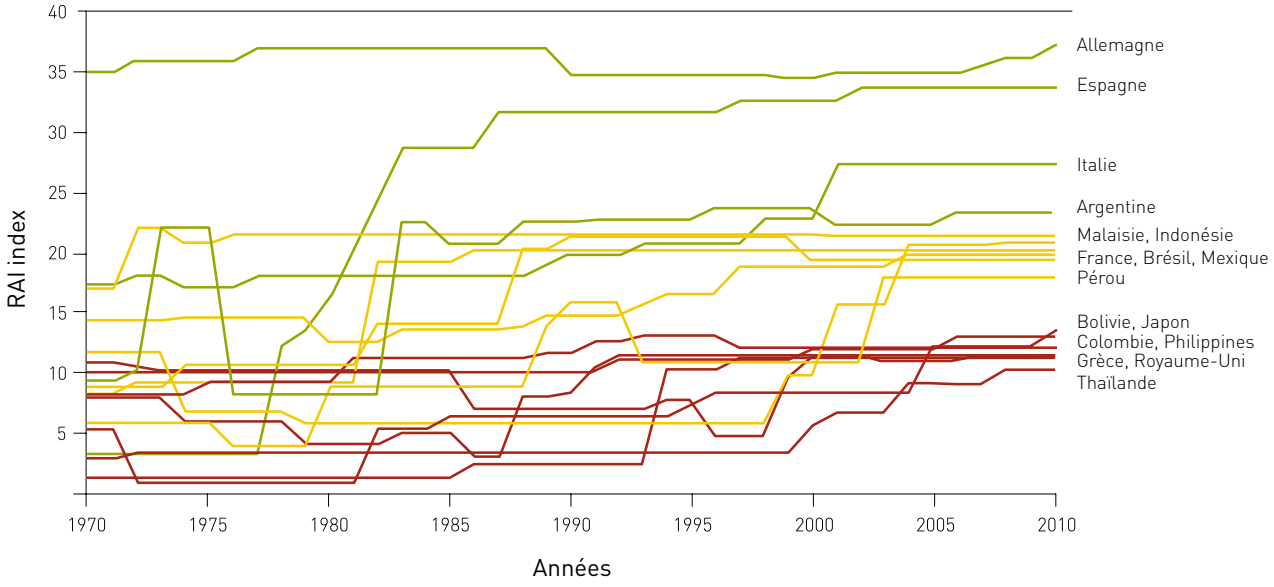


Schéma 2.6 **La décentralisation dans plusieurs pays du monde, 1970-2010**

Source : Indice RAI (Regional Authority Index) élaboré par les auteurs.



Les processus de décentralisation diffèrent à **trois grands égards. Primo,** par la date à laquelle ils ont été amorcés et, par extension, par **la maturité des systèmes décentralisés.** Le phénomène a commencé à la fin des années 1970 (en Espagne, par exemple) et s'est poursuivi tout au long des années 1980 (en France, au Brésil et en Colombie, notamment). En Indonésie et en Thaïlande, en revanche, la décentralisation n'a réellement pris son essor que tout à la fin des années 1990. Dans les pays d'Afrique du Nord et de l'Afrique subsaharienne, il faut aussi attendre les années 1990 pour assister à la mise en œuvre d'une certaine forme de décentralisation. Les cas du Maroc et de l'Afrique du Sud, deux des systèmes les plus avancés en Afrique, sont examinés plus avant. Par ailleurs, depuis 1996, l'Éthiopie a adopté une Constitution fédérale et

accompli des avancées impressionnantes dans le développement de son administration régionale.

Secundo, par **la vitesse à laquelle le processus s'est mis en place.** Dans certains pays – comme la Bolivie, le Brésil, le Pérou, les Philippines, la Thaïlande ou l'Italie –, la décentralisation a été un processus graduel dans le cadre duquel les collectivités territoriales ont progressivement obtenu une plus grande autonomie en l'espace de plusieurs décennies. Dans d'autres pays, le rythme de la décentralisation a été relativement rapide : le rôle et les compétences des pouvoirs locaux et régionaux en Indonésie, en Argentine et, dans une moindre mesure, en Espagne, par exemple, ont considérablement augmenté en l'espace de quelques années à peine.

Tertio – et c'est probablement le plus important –, par **l'étendue des compétences, ressources et responsabilités dévolues** aux collectivités territoriales. En Allemagne, en Espagne, en Italie, en Argentine et au Mexique, les gouvernements régionaux possèdent, à des degrés divers, une forte autonomie et une influence importante. Dans d'autres pays, les compétences sont partagées entre les régions (ou d'autres niveaux intermédiaires de gouvernance) et les municipalités – comme au Brésil, en Indonésie, aux Philippines, en Colombie et en Bolivie. Au Royaume-Uni, en Grèce et en Thaïlande, la décentralisation a été plus modérée et, dans certains cas, asymétrique. Ainsi, au Royaume-Uni, l'Irlande du Nord, l'Écosse et le Pays de Galles ont réussi à établir une relation de type fédéral avec le gouvernement britannique, mais celui-ci maintient le modèle unitaire pour les relations avec les gouvernements infranationaux en Angleterre.

Étant donné cette diversité, il n'est peut-être pas étonnant que **les résultats et conséquences de la décentralisation soient aussi variés que les processus eux-mêmes.** Dans les pays « décentralisés », les collectivités territoriales se sont généralement vu confier un contrôle accru sur la définition des stratégies de développement du territoire. Ceci englobe les politiques

ENCADRÉ 2.1 L'ARGENTINE : UN EXEMPLE DE FÉDÉRALISME LIMITÉ

L'Argentine est un État fédéral qui a oscillé entre des périodes de forte centralisation et d'autres marquées par un renforcement du fédéralisme. Depuis 1991, la tendance est au transfert de davantage de fonctions aux provinces, assorti d'une décentralisation très limitée des ressources financières. Ceci a eu des effets contradictoires avec, d'un côté, des avancées de l'autonomie provinciale et, de l'autre, des reculs – notamment parce que les provinces n'avaient pas les moyens de s'acquitter de leurs nouvelles fonctions de manière satisfaisante[20].

Le processus de décentralisation en Argentine est le résultat d'une longue histoire jalonnée de conflits pour la répartition des ressources économiques, des fonctions et des pouvoirs entre le niveau fédéral et les provinces. Le gouvernement fédéral a historiquement restreint le rôle et les aspirations des gouvernements provinciaux argentins. Jusqu'en 1987, l'absence de responsabilité fiscale partagée a limité le financement des provinces à des transferts budgétaires directs de l'État central, conditionnés par des équilibres politiques instables, de délicates négociations et les fluctuations de l'économie nationale. Après la profonde crise économique et financière qui a frappé le pays dans les années 1990 et au début des années 2000, un vaste train de réformes financières a été mis en œuvre.

La réforme constitutionnelle de 2004 a donné lieu à une nouvelle restructuration de la répartition des responsabilités et des recettes fiscales entre le pouvoir central et les provinces fédérales. L'organisation fiscale actuelle de la Fédération argentine est un dédale hautement complexe de compétences réparties et partagées et de flux financiers, souvent qualifié de « labyrinthe fiscal[21]». Les recettes fiscales, en particulier, sont partagées entre les niveaux fédéral et provincial.

La province de Santa Fe, par exemple, est une région relativement prospère de 3,5 millions d'habitants, qui compte 363 communes et affichait un PIB annuel de l'ordre de 2,3 milliards d'euros en 2015. En 2016, la province gérait un budget de 6,04 milliards d'euros[22]. Comme les autres provinces, elle contribue au fonds national de péréquation (*fondo de coparticipación*). Approximativement 55 % de ce fonds sont ensuite redistribués entre les provinces. Selon la législation en vigueur, la province de Santa Fe reçoit un peu plus de 9 % du montant de ce fonds[23].

Santa Fe a néanmoins élaboré un plan stratégique global – « *Visión 2030* » – couvrant ses principaux domaines d'action : santé, éducation, mobilité et infrastructures de transport, environnement et compétitivité économique (en portant une attention particulière à la productivité de son économie rurale, un des piliers de son économie). Par ailleurs, le plan stratégique s'attache spécifiquement à impliquer l'ensemble des parties prenantes et partenaires économiques et sociaux. Son élaboration et sa mise en œuvre impliquent la création d'espaces institutionnels *ad hoc* pour favoriser le débat entre les institutions publiques, le secteur privé et la société civile, et visent à faire de la participation des citoyens un des piliers de la politique provinciale[24].

économiques (agricoles, industrielles, etc.), le développement des infrastructures (de transport principalement, mais aussi parfois dans les domaines de l'énergie et des communications), l'aménagement du territoire et l'action déployée pour attirer les investissements étrangers. Elles ont également des pouvoirs en matière d'éducation, santé, culture, services publics et autres politiques sociales (assurance chômage, par exemple), environnement (ressources en eau, sylviculture, zones côtières), protection civile, ainsi que de nombreuses autres compétences. La nature et l'étendue des pouvoirs dévolus varient considérablement d'un pays à l'autre, voire au sein d'un même pays là où la décentralisation s'est faite asymétriquement.

Il importe de cerner ces trois aspects pour arriver à une compréhension plus nuancée de la situation des gouvernements régionaux et de leurs compétences à travers le monde. Cela peut aider également à approfondir l'analyse de l'opposition traditionnelle, toujours valide du point de vue constitutionnel, entre États unitaires et fédéraux en fonction du degré de décentralisation et d'autonomie régionale. Une analyse plus détaillée permet de mettre en évidence que beaucoup de pays qui ont entrepris un processus de décentralisation ne s'orientent pas nécessairement vers un modèle fédéral, mais plutôt vers une régionalisation qui permettrait de mettre en œuvre une autonomie régionale avancée[25].

Il est néanmoins évident qu'en 2016 les États fédéraux *de jure* présentent encore les plus hauts degrés d'autonomie régionale, comme l'Argentine, l'Australie, l'Autriche, la Belgique, la Bosnie-Herzégovine, le Brésil, le Canada, l'Allemagne, l'Inde, le Mexique, le Nigeria, la Suisse et les États-Unis. La Malaisie est une exception (voir plus bas section 2.1.3 sur le financement). En termes de degré d'autonomie régionale, viennent ensuite les pays où de solides processus de décentralisation ont favorisé les régions ayant leur propre mode d'organisation politique, parfois en dépit d'une longue tradition centraliste ou unitaire. L'Espagne et l'Italie, par exemple, sont aujourd'hui considérées comme des fédérations *de facto*, une définition qui pourrait aussi s'appliquer avec précaution à l'Indonésie et à l'Afrique du Sud. Ces États « régionaux » diffèrent des États fédéraux sur un point important : alors que les composantes d'une fédération ont volontairement cédé certaines de leurs prérogatives à un gouvernement fédéral nouvellement formé, dans les États régionaux un pouvoir central fort transfère et délègue des attributions et compétences à ses propres subdivisions territoriales.

À l'autre extrême, de nombreuses régions ne sont pas encore en mesure de bénéficier pleinement de leur autonomie accrue. Le manque de moyens des collectivités est particulièrement criant en Afrique et ces contraintes locales constituent une restriction fondamentale, notamment dans les zones les plus pauvres ou les plus reculées. Des analyses récentes ont cependant souligné que ces obstacles, loin d'être

ENCADRÉ 2.2 LE MAROC : UN EXEMPLE DE LA RÉGIONALISATION EN AFRIQUE

Le Maroc a engagé sa politique de décentralisation dans les années 1970. La création de régions, en 1971, semblait cohérente avec la stratégie de développement et les besoins du pays. Cependant, ces unités territoriales n'étaient conçues à l'origine que pour servir d'outil de contrôle politique[26]. Les réformes constitutionnelles des années 1990 et la loi de 1997 relative à l'organisation de la région ont ensuite mieux défini les modalités du processus de régionalisation. Seize régions dotées de pouvoirs et de compétences ont été créées, même si elles étaient toujours contrôlées par un gouverneur désigné par l'État (le *wali*). Leur objectif explicite était de surmonter les identités traditionnelles (tribales, culturelles ou linguistiques).

En 2011, le roi Mohammed VI a lancé un « plan de régionalisation avancée » qui prévoyait l'élection des gouverneurs régionaux au scrutin direct, un contrôle politique plus limité des pouvoirs régionaux, ainsi que des responsabilités régionales élargies dans les domaines suivants : promotion du développement économique, de l'entrepreneuriat privé, de l'investissement public pour la protection de l'environnement, la gestion de l'eau et de l'énergie, les équipements et les infrastructures, la santé, l'éducation et les transports.

Une région comme le Grand Casablanca, par exemple, a été rendue directement responsable des politiques pour stimuler l'investissement privé et l'aménagement de sites industriels et commerciaux. En 2016, la région du Grand Casablanca, avec les départements proches et un total de 7 millions d'habitants, avait un budget régional de l'ordre de 306 millions de dirhams marocains (environ 28,5 millions d'euros), financé principalement par les impôts locaux (52,5 % de l'ensemble des revenus de la région).

Le gouvernement régional élabore ses plans de développement économique, qui sont ensuite soumis au Conseil économique, social et environnemental. Cette instance préserve le droit de regard du pouvoir central, qui contrôle en dernier ressort l'affectation des dotations budgétaires distribuées aux collectivités territoriales. Ce système d'équilibre des pouvoirs est assez fréquent au Maroc, tout particulièrement depuis le dernier train de réformes constitutionnelles en 2011.

La nouvelle Constitution du Maroc pose des limites claires à la régionalisation. Son article 7 interdit la création de partis politiques « fondés sur une base religieuse, linguistique, ethnique ou régionalebn ». Un compromis a toutefois été recherché entre les dynamiques régionales et la préservation de l'unité territoriale et nationale, l'une des pierres angulaires de la culture d'État du Maroc.

ENCADRÉ 2.3 LA VOIE COMPLEXE DU RÉGIONALISME EN INDONÉSIE

L'Indonésie est un pays avec une énorme diversité territoriale et humaine : État insulaire avec plus de 13 000 îles et une population composée de plusieurs centaines de groupes ethniques et linguistiques. Après l'obtention de son indépendance, l'Indonésie a opté pour un État unitaire avec des politiques et des stratégies fortement centralisées.

Historiquement, cela a suscité des tensions dans des territoires comme Aceh, la Papouasie ou le Timor occidental. Avec la chute du régime de Suharto en 1998, une formule de « décentralisation asymétrique » a permis l'émergence d'un compromis entre la structure unitaire de l'État indonésien et le degré d'autonomie nécessaire pour assurer la cohésion de ces territoires.

L'Indonésie a adopté une nouvelle structure comportant 34 provinces, dont cinq dotées d'un statut particulier avec une décentralisation politique, administrative et fiscale. Le fruit de cette expérience est, à ce jour, un État quasi fédéral dans les faits, sans que cela porte atteinte au caractère unitaire inhérent aux fonctions de l'État.

Les cinq provinces à statut particulier constituent une tentative d'appréhender la réalité politique, complexe et controversée, de l'Indonésie de l'après-Suharto. Leur création est la reconnaissance des défis administratifs posés par des spécificités politiques bien ancrées ; elle s'inscrit dans une stratégie du pouvoir central visant à contrôler les forces centrifuges par le biais de la décentralisation et d'une autonomie locale accrue.

Le territoire spécial de la capitale (DKI Jakarta) vise à répondre aux problématiques particulières de la métropole indonésienne. Le Territoire spécial de Yogyakarta reconnaît le statut administratif de l'enclave du sultanat de Yogyakarta. Seules Aceh et les deux provinces de Papouasie (Papouasie et Papouasie occidentale) ont été créées à partir de régions historiquement établies et de divisions ethnoculturelles.

Dans le cas de la Papouasie, en particulier, le pouvoir central a encouragé une autonomie élargie afin de favoriser et de préserver l'intégration sociale et la viabilité écologique de la région – l'une des régions du monde à la plus forte diversité biologique, berceau de plusieurs groupes ethniques indigènes[27].

insurmontables, peuvent être atténués par des initiatives et des pratiques de renforcement des capacités appropriées[27].

Ce continuum plus nuancé des capacités des régions peut être illustré par une « carte continentale ». Le fédéralisme et le régionalisme occupent une place prépondérante en Amérique – à l'exception de certaines régions d'Amérique centrale – et ce de longue date[29]. L'Europe connaît aujourd'hui une diversification notable de la nature de ses unités régionales, liée à la structure institutionnelle de l'Union européenne et aux changements inhérents à son élargissement ; on compte néanmoins un certain nombre d'États unitaires ou à peine décentralisés parmi ses membres[30]. La situation en Asie et dans le Pacifique a beaucoup évolué, essentiellement en raison des progrès enregistrés par la Chine et l'Indonésie[31]. À de rares exceptions près (le Nigeria, la Russie, l'Afrique du Sud et, plus récemment, le Maroc), l'Afrique, l'Eurasie et la région Moyen-Orient/Asie occidentale (MEWA) en revanche affichent globalement un faible degré de régionalisation[32].

Les avancées de l'autonomie régionale observées en l'espace de quarante ans sont remarquables, malgré l'écart encore constaté entre la réalité et le droit constitutionnel dans différents pays. Dans la Fédération de Russie, par exemple, l'autonomie des États est *de facto* limitée, malgré le caractère fédéral de sa Constitution. À l'inverse, un pays traditionnellement centralisé, comme la France, a renforcé l'autonomie de ses régions, bien que la non-inscription de l'autonomie des régions françaises dans la Constitution a permis, par exemple, au gouvernement central de redessiner profondément la carte régionale du pays (ce point est examiné plus en détail plus loin et au point 3.2).

En définitive, au-delà des points communs qui peuvent être extrapolés pour certaines zones géographiques ou pour telle ou telle tradition politique, **la diversité et la complexité caractérisent toujours les régions, le fédéralisme et la régionalisation à travers le monde**.

D'autres exemples permettent de mieux apprécier cette diversité persistante. En Afrique du Sud, le système provincial a été conçu à l'origine pour transcender les divisions ethniques du pays, et les provinces ont depuis émergé comme un niveau institutionnel pour garantir la stabilité de la structure pluriethnique de l'État. Chaque province est dotée d'une législature provinciale unicamérale et d'un conseil exécutif dont les membres sont élus au suffrage direct tous les cinq ans. Chaque province a ses propres dynamiques politiques et représente les intérêts des acteurs territoriaux qui seraient autrement marginalisés dans la vie politique nationale. Les provinces peuvent adopter leur propre Constitution, mais cette faculté est strictement encadrée par la Constitution nationale. Elles ne disposent pas de leur propre appareil judiciaire et les responsabilités de leurs gouvernements sont limitées, certaines compétences étant partagées avec le gouvernement national (agriculture, éducation, santé et logements sociaux, par exemple). Les ressources sont réparties entre les trois niveaux de gouvernement (le gouvernement central, les provinces et les gouvernements locaux) à l'issue de négociations tripartites, un système qui laisse planer une certaine incertitude quant à l'enveloppe totale qui sera allouée

ENCADRÉ 2.4 L'ALLEMAGNE, MODÈLE DU FÉDÉRALISME EUROPÉEN

L'État fédéral (*Bund*) allemand est un bon exemple de l'organisation fédérale d'un État en Europe. La Constitution allemande ou Loi fondamentale (*Grundgesetz*, articles 70 à 75) définit clairement la répartition des pouvoirs et des compétences entre le gouvernement fédéral (*Bundesregierung*) et les 16 *Länder* (les unités fédérées du *Bund*).

Le principe est simple : le droit fédéral prime sur le droit du *Land*. La Loi fondamentale énonce explicitement les compétences du gouvernement fédéral et laisse tous les autres domaines législatifs aux *Länder*.

Seule la loi fédérale peut déléguer des compétences aux *Länder* dans des domaines relevant constitutionnellement de la prérogative du gouvernement fédéral. L'article 72, en particulier, aborde la question des compétences partagées entre le gouvernement central et les gouvernements fédérés. D'une manière générale, les *Länder* ne peuvent légiférer sur des compétences partagées que si le gouvernement fédéral ne l'a pas encore fait.

Depuis 1992, à la lumière du rôle des *Länder* en tant qu'unités gouvernementales dans l'architecture de l'UE, l'article 23 de la Loi fondamentale les autorise à participer au processus législatif européen. Ceci vaut à la fois pour des questions sur lesquelles l'Union européenne dispose d'une compétence exclusive ou partagée et pour des questions pour lesquelles les *Länder* disposent de prérogatives exclusives en vertu de la Constitution allemande.

Cela a ouvert la voie à la participation régionale au processus législatif européen. Dans les domaines sur lesquels les régions ont une compétence exclusive, un représentant d'un *Land* peut par conséquent devenir le seul représentant de l'Allemagne (et de l'ensemble de la Fédération) au sein du Conseil de l'UE. L'importance des *Länder* est d'autant plus significative que le *Bundesrat* (la Chambre des régions du Parlement) a pouvoir de veto sur l'adhésion à l'UE de nouveaux États membres et toute modification des traités européens.

Enfin, les *Länder* bénéficient d'un degré d'autonomie fiscale relativement important. Comme c'est souvent le cas dans les États fédéraux, la part des ressources des *Länder* allemands provenant des recettes fiscales partagées avec le gouvernement fédéral dépasse la part des recettes fiscales propres. Les niveaux fédéral et régional partagent d'importantes sources de revenus comme la taxe sur la valeur ajoutée et l'impôt sur le revenu des personnes physiques.

Des indicateurs financiers comme le PIB par habitant et les dépenses budgétaires annuelles font, néanmoins, apparaître des différences considérables entre *Länder*. Les différences sont encore plus visibles quand on ajoute le nombre d'habitants pour comparer les trois villes-État (Berlin, Brême et Hambourg) et les autres *Länder*. En 2011, par exemple, Brême, *Land* d'environ 660 000 habitants, avait le deuxième plus petit budget public (5,3 milliards d'euros) mais le deuxième revenu annuel par habitant (un peu plus de 47 600 euros par habitant).

Les différences et inégalités entre régions liées aux ressources sont également visibles lorsque l'on compare les *Länder* de l'ex-République démocratique allemande avec ceux qui formaient l'Allemagne de l'Ouest.

Les cinq *Länder* de l'Est ont un PIB par habitant plus bas que tous les autres *Länder* de la Fédération. Pour y pallier, la Fédération allemande a mis en place un mécanisme complexe mais efficace de péréquation financière verticale et horizontale en faveur des *Länder* les moins compétitifs.

Les États les plus riches effectuent des transferts vers les *Länder* les plus pauvres afin de ramener leurs ressources à 95 % de la moyenne nationale. Le gouvernement fédéral apporte des dotations supplémentaires pour permettre à chaque *Land* d'atteindre une capacité financière équivalente à 99,5 % de la moyenne.

En 2014, la Bavière, le Bade-Wurtemberg et la Hesse (les trois *Länder* les plus riches de la Fédération en dehors des villes-État) étaient les seuls contributeurs nets à ce mécanisme. Chaque année, les dotations verticales et horizontales font circuler quelque 20 milliards d'euros entre les différents budgets régionaux[34].

à chaque niveau[33]. D'autres exemples sont présentés dans les encadrés 2.1 à 2.5.

Enfin, partout dans le monde, les collectivités territoriales se sont vu accorder, à des degrés divers, une autonomie accrue et ont été investies de plus ou moins de pouvoirs et de responsabilités pour assurer le développement socio-économique et le bien-être de la population de leur territoire. Ces évolutions ont induit un changement de paradigme dans les stratégies de développement en augmentant la marge de manœuvre dont disposent les gouvernements infranationaux pour concevoir et mettre en œuvre des approches territoriales du développement.

2.1.3 Les capacités financières des gouvernements de niveau intermédiaire à travers le monde

Comme on l'a vu, le plus souvent, le transfert de compétences et de pouvoirs institutionnels ne suffit pas pour que les gouvernements de niveau intermédiaire puissent assurer leur autonomie. Y compris dans les États fédéraux où la Constitution prévoit le partage de pouvoirs et des compétences entre le gouvernement fédéral et les gouvernements fédérés, les actions des gouvernements régionaux peuvent être entravées par l'absence de ressources financières clairement allouées (et suffisantes). La répartition des ressources financières varie selon les pays – qu'ils soient fédéraux ou unitaires – et constitue un bon révélateur de la volonté réelle du pouvoir central d'accepter le principe de la décentralisation dès lors qu'il s'agit de partager ses propres compétences avec les autorités des échelons infranationaux.

Quelques conclusions peuvent être tirées d'une étude de l'Observatoire mondial des finances locales portant sur un échantillon de 93 pays du monde entier[35]. S'agissant du rôle et de l'autonomie des collectivités territoriales sur le plan financier, on constate une différence très nette entre États fédéraux et unitaires. En 2013, dans les États fédéraux, les collectivités territoriales ont mobilisé en moyenne 49,8 % des recettes publiques (soit 16,9 % du PIB) et ont assuré 47,7 % des dépenses publiques (soit 17,6 % du PIB). Dans les pays unitaires, ces chiffres se réduisent à 19,6 % et 18,6 %, soit respectivement 7,1 % et 7,3 % du PIB.

Le tableau 2.1 montre l'importance de la participation financière des collectivités territoriales dans les pays fédéraux et quasi fédéraux. Dans la plupart des pays de ce groupe, les recettes des collectivités territoriales en pourcentage des recettes publiques totales de l'État se situaient dans une fourchette comprise

Tableau 2.1 **Pays fédéraux : recettes et dépenses des collectivités territoriales en pourcentage du total des recettes et dépenses publiques et du PIB, 2013**

Source : CGLU-OCDE, Observatoire mondial des finances locales.

PAYS FÉDÉRAUX	Recettes		Dépenses	
	en % du total des recettes publiques	en % du PIB	en % du total des dépenses publiques	en % du PIB
Canada	74,4	28,3	76,5	31,1
Inde	64,5	13,0	53,9	14,8
Suisse	60,2	20,2	61,0	20,5
Russie	57,0	24,6	58,4	24,7
Brésil	56,4	22,0	53,3	22,7
Argentine	55,0	11,9	50,7	12,1
Espagne	54,0	20,3	48,0	21,2
États-Unis	51,8	17,2	48,1	18,6
Mexique	51,3	12,6	50,6	12,4
Allemagne	46,2	20,6	46,2	20,5
Australie	45,1	15,3	46,4	16,9
Belgique	43,8	22,6	42,3	23,0
Nigeria	40,0	4,9	38,1	5,3
Autriche	35,1	17,4	34,6	17,6
Malaisie	12,6	3,4	7,3	3,0
Moyenne pays fédéraux	**49,8**	**16,9**	**47,7**	**17,6**
Moyenne pays unitaires	**19,6**	**7,1**	**18,6**	**7,3**
Pays de l'OCDE (35 pays)	33,3	13,7	31,7	13,8
Pays à faible revenu (11 pays)	7,9	1,6	6,96	1,64
Pays à revenu intermédiaire, tranche inférieure (20 pays)	20,64	6,31	18,87	6,46

entre 30 % (35,1 % en Autriche par exemple) et près de 65 % (64,5 % en Inde par exemple). De la même façon, la part des dépenses publiques par rapport au total national oscillait entre 35 % (Autriche, 34,6 %) et plus de 60 % (Suisse, 61 %). Au-delà de ces « moyennes », on distingue deux cas extrêmes. En premier lieu, le Canada, où les collectivités territoriales reçoivent une part considérable des recettes publiques (74,4 %) et assurent 76,5 % des dépenses publiques. En second lieu, à l'autre extrême, la Malaisie (État fédéral) où les collectivités territoriales ont reçu à peine 12,6 % des recettes publiques et assuré seulement 7,3 % du total des dépenses publiques. Les faibles pourcentages enregistrés en Malaisie ne correspondent pas à ceux observés pour d'autres pays ayant une population ou une superficie similaire et peuvent s'expliquer en partie par le caractère limité et fragmenté de la décentralisation dans ce pays, caractérisé par sa vaste fonction publique centralisée.

Les données recueillies révèlent également une différence frappante entre les pays de l'OCDE et d'autres pays. En moyenne, les collectivités territoriales des pays de l'OCDE (y compris les États fédérés) ont assuré 31,7 % des dépenses publiques (soit l'équivalent de 13,8 % du PIB). Ces taux tombent à 7 % à peine dans les pays à faible revenu, principalement africains (soit l'équivalent de 1,64 % du PIB). Les collectivités territoriales des pays de l'OCDE ont mobilisé 33,3 % du total des recettes publiques (13,7 % du PIB en moyenne), contre 7,9 % à peine pour celles des pays à faible revenu (1,6 % du PIB).

Le lien entre richesse nationale, développement et participation des collectivités territoriales aux finances publiques ne peut être généralisé. Au sein du groupe des pays de l'OCDE, par exemple, l'investissement public infranational variait de 5,9 % en Grèce et 9,8 % en Irlande à près de 50 % en Suède, au Japon et en Corée. La situation est tout aussi diversifiée dans les pays à faible revenu.

La Tanzanie – qui a mis en œuvre un vaste programme de réformes en matière de décentralisation – a transféré 21,8 % des recettes publiques à ses collectivités territoriales. L'Ouganda (qui a transféré respectivement 14,6 % des dépenses et 18,2 % des recettes publiques) et le Mali (11,7 % et 14 %) la suivent de près. En revanche, la part des dépenses et recettes publiques des collectivités territoriales au Bénin, au Burkina Faso, au Tchad, en Guinée, au Malawi, au Niger et au Togo ne dépasse pas 5 % et 6 % respectivement – voire n'atteint pas même 1 % du PIB dans certains cas.

Bien que des progrès aient été enregistrés dans de nombreux pays (notamment en Amérique latine et en Asie) grâce à la décentralisation des responsabilités et des recettes, les variations observées montrent une fois de plus l'importance du contexte et des spécificités nationales.

Ces indicateurs relatifs aux dépenses doivent cependant être considérés avec prudence, dans la mesure où ils n'indiquent pas nécessairement le degré réel de décentralisation au sein des pays. De fait, dans beaucoup de pays en développement, ce pourcentage des dépenses partagées entre niveau national et local tend à « masquer » le contrôle exercé par le pouvoir central, car les finances des collectivités territoriales sont toujours subordonnées à des lignes directrices nationales qui imitent l'autonomie locale. De même, dans de nombreux pays qui en sont encore aux premiers stades de la décentralisation, la délégation de responsabilités vers le niveau infranational tend à varier d'une année sur l'autre en fonction de l'évolution des priorités nationales.

Le plus souvent, le transfert de compétences et de prérogatives institutionnelles ne suffit pas pour que les gouvernements de niveau intermédiaire puissent assurer leur autonomie

Tableau 2.2 **Recettes et dépenses des collectivités territoriales en pourcentage du total des recettes et dépenses publiques et du PIB par région, 2013**

Source : CGLU-OCDE, Observatoire mondial des finances locales.

PAR RÉGION Le nombre de pays constituant l'échantillon est indiqué entre parenthèses	Recettes		Dépenses	
	en % du total des recettes publiques	en % du PIB	en % du total des dépenses publiques	en % du PIB
Afrique (19)	12,9	3,25	12,1	3,51
Asie-Pacifique (13)	35,0	10,4	30,0	11,00
Eurasie (7)	25,5	8,16	27,4	8,18
Europe (35)	27,7	12,0	26,0	12,00
Amérique latine et Caraïbes (14)	21,2	5,8	21,4	6,20
Moyen-Orient / Asie occidentale (3)	9,8	3,17	8,7	3,10
Amérique du Nord (2)	63,1	22,7	62,3	24,90

S'agissant des sources de revenus et du niveau d'autonomie, en 2013 les dotations et subventions constituaient plus de la moitié des recettes des collectivités territoriales (53,6 %), y compris celles affectées aux dépenses courantes. Les recettes fiscales n'en représentaient que 29,8 %, suivies d'autres ressources telles que les taxes sur les services publics locaux ou les licences et autres droits (14,7 %). Ces chiffres révèlent la forte dépendance financière des collectivités locales à l'égard des transferts ou dotations.

L'absence d'un cadre juridique propice empêche souvent les collectivités territoriales de disposer d'une réelle autonomie dans la gestion de l'assiette fiscale et la fixation des taux d'imposition. Dans certains pays, de surcroît, les compétences humaines et techniques font historiquement défaut à ce niveau pour collecter les taxes et autres revenus.

S'agissant de la part des collectivités territoriales dans les investissements publics, les États fédéraux tendent à présenter des chiffres plus élevés. Dans l'échantillon de l'Observatoire mondial, l'investissement infranational représente 60,3 % de l'investissement public total dans tous les pays fédéraux, tandis que, globalement, les collectivités territoriales représentent 39,5 % de l'investissement public global dans tous les pays (et 53,2 % dans les seuls pays de l'OCDE – malgré une baisse des taux dans les pays les plus touchés par la récente crise financière).

Les dynamiques de décentralisation sont rarement linéaires et ont parfois limité la mise en place d'une autonomie régionale effective

En ce qui concerne d'autres indicateurs économiques fondamentaux, en 2013 les investissements des collectivités territoriales ont représenté 1,4 % du PIB total de tous les pays ; ce pourcentage est beaucoup plus important dans des pays de l'OCDE tels que la Corée du Sud (3,1 %), le Japon (2,9 %) ou le Canada (3,4 %), de même que dans certains pays émergents comme le Pérou et la Thaïlande.

2.1.4 Le « régionalisme politique » entre les Conférences Habitat II et Habitat III

Comment a progressé le régionalisme politique au cours des vingt ans séparant la Conférence Habitat II et la Conférence Habitat III ? La réponse est mitigée. Les régions ont certes gagné en importance et sont présentes en tant qu'unités administratives et acteurs du développement. Mais dans quelle mesure cette importance s'est-elle traduite au niveau politique et en poids institutionnel ? La question reste sujette à débat.

On peut tirer un certain nombre de conclusions qui serviront de base à de futurs programmes et actions. Premièrement, rien ne permet d'établir une corrélation directe entre le rôle des régions en tant qu'unités administratives responsables de la gestion d'une partie du territoire et le renforcement de leur profil ou de leurs capacités institutionnelles et politiques sur la scène politique nationale. L'approche en termes de « fonctionnalisme » suppose que les dynamiques économiques et territoriales doivent se traduire, plus ou moins directement, en retombées politiques au niveau national ou supranational, entraînant une redéfinition des compétences ou des modalités de gouvernance pour élargir l'espace pour les initiatives politiques régionales[36]. Cependant, ceci ne s'est pas totalement vérifié.

La récente refonte de la carte des régions en France conforte ce point de vue. La réduction de 22 à 13 régions métropolitaines (Corse comprise) peut être aisément justifiée sous l'angle de la fonctionnalité et de la productivité : cela est supposé permettre une prestation de services plus efficace, des économies d'échelle, un meilleur aménagement du territoire et une amélioration de l'innovation et de la compétitivité. Mais ce redécoupage, fortement centralisé, et ses résultats ont fait l'objet de vives contestations.

Ainsi, des régions historiques comme l'Alsace, la Lorraine ou l'Aquitaine ont été fusionnées avec d'autres régions. La dénomination des régions fusionnées, de même que le choix de leur capitale et du siège de leurs institutions, ont ravivé de vieux débats et les anciennes confrontations. La réforme a porté atteinte aux forts liens identitaires, culturels et politiques qui unissaient les communes, leurs habitants et les régions dans des entités politico-administratives avec un solide socle historique, géographique et culturel.

Une deuxième conclusion a trait à l'État et à son rôle en tant qu'unité politique fondamentale. L'émergence d'autres niveaux de gouvernement, comme le niveau régional, n'implique pas nécessairement une perte de pouvoir du centre, tout comme la montée en puissance des villes et des régions d'envergure mondiale n'a pas nécessairement pour corollaire la fin de l'État-nation.

Dans le même temps, les États ont pris conscience de l'effet que leur primauté normative incontestée peut avoir sur la capacité des régions à s'acquitter de leurs fonctions et à remplir leur mandat – au niveau national comme au niveau international. À cet égard, il incombe aux gouvernements nationaux d'élaborer des stratégies plus collaboratives, d'améliorer la clarté et la sécurité juridiques et de s'attacher à promouvoir des institutions régionales plus fortes, dotées de davantage de moyens, afin de contribuer à renforcer le rôle et la présence des régions.

La troisième conclusion à tirer de cette analyse est que bien que la régionalisation ait considérablement progressé, les modalités de sa mise en œuvre ont en réalité pour effet d'affaiblir la capacité effective des autorités régionales à remplir leur mandat. Ceci est particulièrement

vrai s'agissant de leur capacité à mettre en œuvre les compétences et la disponibilité des moyens financiers.

Les dynamiques de décentralisation ne sont pas linéaires et ont parfois restreint la mise en place d'une autonomie régionale réelle et effective. Les contextes institutionnels nationaux déterminent la trajectoire idéale à suivre dans chaque pays en matière de décentralisation. Le régionalisme politique n'a pas établi un programme d'action universel quelles que soient les conditions nationales – les enjeux du régionalisme et de la décentralisation restent propres à chacune des réalités nationales.

Le degré d'autonomie des gouvernements régionaux varie considérablement d'un pays à l'autre, voire au sein d'un même pays. **Un environnement juridique et institutionnel favorable, dans lequel les pouvoirs locaux et régionaux peuvent s'acquitter de leurs missions, innover et tirer parti de leurs ressources, est essentiel si l'on veut que les stratégies nationales de développement s'appuient véritablement sur la mise en valeur du potentiel local.** Des cadres juridiques et institutionnels appropriés requièrent une bonne compréhension des responsabilités et compétences (et de savoir comment les mutualiser) à chaque niveau de gouvernement, mais aussi **une décentralisation effective du financement et des mécanismes de péréquation adéquats pour atténuer les différences entre les régions.**

Toutefois, le but du régionalisme politique n'est pas simplement le transfert des compétences et des moyens de l'État, mais plutôt **l'évolution du rôle de l'État grâce à des relations plus flexibles et diversifiées avec ses régions et territoires.** La modification des rapports entre les différents niveaux de gouvernance doit par conséquent être structurelle et profonde.

Une meilleure coordination et coopération entre les différents niveaux de gouvernance

ENCADRÉ 2.5 LE RÉGIONALISME, VECTEUR DE CHANGEMENT DE LA CULTURE POLITIQUE ET INSTITUTIONNELLE

La reconnaissance de la diversité interne des États a déjà donné lieu à un bouleversement culturel. Une étude de 2009 conceptualise ce changement en six dimensions[37].

a) **De la centralisation à la décentralisation** : le modèle de gouvernance passe d'un régime d'intervention centralisée, par exemple pour les initiatives économiques, à un système décentralisé visant à réduire les charges des administrations centrales dans une volonté affichée de bonne gouvernance ;

b) **De la symétrie territoriale à l'asymétrie et à la diversité** : de nombreux États, au lieu de s'opposer aux particularismes (historiques ou culturels) ou pour surmonter certaines difficultés dans l'administration de leurs territoires (départements et territoires d'outre-mer, par exemple), ont accepté le fait que la diversité des cultures et des contextes puisse ouvrir la voie à différents modèles de développement ;

c) **De la régionalisation au régionalisme :** alors que la régionalisation se caractérise par une approche descendante (*top-down*) avec une planification centralisée contrôlée par l'État, le régionalisme promeut un modèle ascendant (*bottom*-up) axé sur le renforcement de l'autonomie régionale en s'appuyant sur des concepts tels que le développement territorial, l'innovation régionale ou l'apprentissage ;

d) **La gouvernance multiniveau (GMN)** : cette notion, développée beaucoup plus en détail dans les sections suivantes, repose sur le principe que la répartition des compétences et des responsabilités des gouvernements ne peut pas se faire de manière verticale et rigide, qu'il faut un partage de l'information et une pleine collaboration entre tous les niveaux, afin que chacun puisse entretenir des relations plus équilibrées, publiques et transparentes, avec ses partenaires respectifs ;

e) **Du modèle « principal-agent » au modèle du « choix » non hiérarchique** : la gouvernance multiniveau implique de passer d'un modèle où les territoires sont tenus d'appliquer mécaniquement des décisions ordonnées et mises en œuvre par le centre à un modèle où les autorités régionales peuvent produire et faire des choix entre différentes options politiques mieux adaptées à leur contexte – y compris en ce qui concerne leur propre organisation institutionnelle. En outre, dans un tel système, la relation établie entre les régions et les acteurs locaux est généralement stratégique plutôt que hiérarchique ;

f) **De la centralisation à la décentralisation du financement** : les États abandonnent progressivement une logique d'extraction/redistribution, traditionnellement justifiée en termes d'équité nationale, en faveur de l'octroi de davantage de moyens aux autorités régionales (financements supplémentaires, plus de services et de capacités financières). Cela devrait stimuler la compétitivité ainsi que la capacité des régions à se mettre à niveau tout en contribuant activement à la performance économique de l'ensemble du pays.

s'impose pour garantir une plus grande efficacité des dynamiques de décentralisation – c'est-à-dire veiller à ce qu'il y ait correspondance entre les responsabilités, les missions confiées aux collectivités territoriales, et les ressources et pouvoirs qui leur sont alloués – et faire en sorte que les politiques de décentralisation mobilisent les énergies de tous les acteurs à chacun des échelons territoriaux du pays[38].

ENCADRÉ 2.6 LES RÉGIONS ET L'ÉLABORATION D'UN CADRE DE GOUVERNANCE MULTINIVEAU EN EUROPE

Au sein de l'UE, le Comité des régions (CdR) représente les collectivités territoriales à l'échelle paneuropéenne et a contribué à approfondir l'approche de la gouvernance multiniveau.

En 2009, le CdR a publié un *Livre blanc sur la gouvernance multiniveau* qui définit la GMN comme « l'action coordonnée de l'Union, des États membres et des autorités régionales et locales, fondée sur le partenariat et visant à élaborer et mettre en œuvre les politiques de l'Union européenne. Celle-ci induit la responsabilité partagée des différents niveaux de pouvoir concernés et s'appuie sur toutes les sources de la légitimité démocratique et sur la représentativité des différents acteurs impliqués[39]».

L'idée est simple. Pour que les politiques publiques produisent les résultats attendus, tous les niveaux de gouvernement intéressés doivent être impliqués dans les phases de conception, de mise en œuvre et de suivi. Les travaux du CdR sur la gouvernance multiniveau ne s'arrêtent pas au *Livre blanc*.

Après sa publication, pendant trois ans (2011-2013), le CdR a publié chaque année un tableau de bord du suivi de la gouvernance multiniveau, conçu comme un outil opérationnel d'évaluation grâce à des indicateurs permettant de mesurer la « qualité » en termes de GMN de diverses politiques européennes.

Enfin, en avril 2014, le CdR a adopté la « Charte pour la gouvernance à multiniveaux en Europe », qui énonce les principes directeurs d'une approche GMN, à savoir un processus décisionnel transparent, ouvert et inclusif, une participation et la mise en place de partenariats incluant les parties prenantes publiques et privées pertinentes, l'efficacité et la cohérence des politiques, des synergies budgétaires entre tous les niveaux de gouvernance, le respect des principes de subsidiarité et de proportionnalité, et la protection des droits fondamentaux à tous les niveaux de gouvernance[40].

2.2 COORDINATION TERRITORIALE ET EFFICACITÉ : LA GOUVERNANCE MULTINIVEAU

Un cadre de gouvernance multiniveau bien conçu est essentiel pour que les processus de décentralisation aboutissent à de meilleurs résultats en termes de politique de développement, en minimisant les inefficacités, les inégalités et les risques institutionnels associés à la division des compétences et des ressources entre les gouvernements nationaux, régionaux et locaux.

La gouvernance multiniveau exige un changement de paradigme dans la relation entre les différents échelons de gouvernance. Plusieurs décennies de décentralisation, souvent incomplète, ont montré qu'il n'existe pas de niveau optimal de décentralisation, puisque le partage des compétences et leur mise en œuvre demeurent très spécifiques à chaque pays. Par ailleurs, un chevauchement des politiques est inévitable dans un contexte décentralisé : une séparation complète des responsabilités et des résultats est impossible dans le domaine de l'élaboration de politiques, et les différents niveaux de gouvernement finissent par devenir interdépendants. Dans ces conditions, la gestion publique exige l'adoption systématique d'un mode de gouvernance multiniveau, c'est-à-dire le renforcement des mécanismes de coordination destinés à réguler le partage des responsabilités, à aplanir les différences et à combler les asymétries entre différentes institutions qui entravent actuellement la mise en œuvre de politiques publiques efficaces.

À cet égard, la GMN a été définie comme un « système de prise de décision » permettant d'élaborer et de mettre en œuvre des politiques publiques produites de manière collaborative entre différents niveaux de gouvernement – par exemple, les niveaux national, régional ou local – (dimension verticale), soit au sein d'un même niveau – par exemple, au niveau national, entre ministères ou, au niveau local, entre municipalités – (dimension horizontale), ou les deux. Pour être efficace, **la gouvernance multiniveau doit être ancrée dans le principe de subsidiarité, respecter l'autonomie locale et établir des mécanismes de confiance et de dialogue structuré**[41].

La gouvernance multiniveau implique engagement et influence, aucun niveau n'étant supérieur à un autre. Partant, elle implique aussi une dépendance mutuelle croissante à mesure que le processus d'élaboration des politiques engage différents niveaux[42]. En Europe, peut-être le « laboratoire » le plus sophistiqué de la

GMN à ce jour, elle n'a pas été limitée aux seules institutions publiques, mais a associé des acteurs non étatiques issus du secteur privé et de la société civile à différents stades du processus de prise de décision.

Dans chacune des sous-sections ci-après, la gouvernance multiniveau est le cadre analytique choisi pour examiner comment la coordination entre les différents échelons pourrait être améliorée. L'émergence de la GMN et son développement conceptuel en tant qu'outil normatif sont étudiés à travers des exemples concrets, à la fois entre différents niveaux de gouvernement (dimension verticale) et au sein d'un même niveau (dimension horizontale).

2.2.1 Pratiques de gouvernance multiniveau

Depuis les années 2000, les organisations internationales de différentes régions du monde se sont efforcées de clarifier le concept de gouvernance multiniveau afin d'améliorer la coordination entre les différents échelons de gouvernance et l'efficacité des politiques. L'OCDE, par exemple, a identifié les principales difficultés apparues lors de la mise en place de la gouvernance multiniveau dans différents contextes politiques[43].

Plusieurs pays ont déjà développé et utilisent un ensemble de mécanismes pour combler les écarts et améliorer la cohérence de leurs processus multiniveau d'élaboration des politiques. Ces mécanismes peuvent être « contraignants » (mécanismes juridiques, par exemple) ou « flexibles ». L'implication officielle et régulière des collectivités territoriales dans l'élaboration des politiques pourra prendre du temps, mais les bénéfices escomptés devraient être supérieurs aux coûts sur le long terme. Le présent chapitre analyse des exemples d'expériences et de mécanismes de gouvernance multiniveau qui abordent certains des écarts constatés dans des domaines précis (définition des politiques et objectifs, planification et programmation, financement, capacités de l'administration, information et transparence) pour contribuer à définir un programme de décentralisation ouvert et participatif.

Le manque de coordination est un **défi de première importance** dans les dispositifs de régionalisation et de décentralisation reposant sur des relations institutionnelles verticales pour la mise en œuvre de certaines décisions par les différents maillons de la chaîne. À cet égard, la nouvelle approche territoriale remet en question la manière dont les politiques sont conçues.

La coordination horizontale au niveau national (entre ministères et administrations publiques centrales, par exemple) comme au niveau local et régional, est essentielle. Les commissions et comités interministériels (notamment au Danemark, en Corée du Sud ou en Norvège), la réforme des fonctions et des compétences ministérielles pour renforcer la coordination des politiques infranationales, une planification stratégique régionale cohérente avec les feuilles de route et des programmes à long terme, la création de ministères régionaux *ad hoc* ou d'organismes nationaux chargés d'assurer la cohérence entre les programmes de développement nationaux et régionaux sont quelques-unes des formes les plus courantes de coordination mises en place au cours de ces dernières décennies (voir encadré 2.7). **Planification conjointe, dialogue, concertation et responsabilités financières partagées semblent être des mots clés du devenir de la coopération entre les différents niveaux de gouvernement (national et local)**.

La gouvernance multiniveau peut contribuer à **surmonter la divergence des « buts »** poursuivis par les différents niveaux de gouvernement. Le désir d'une coopération sans faille se heurte

ENCADRÉ 2.7 CADRES INSTITUTIONNALISÉS DE DIALOGUE MULTINIVEAU[44]

La nécessité d'améliorer la politique régionale et sa planification, ou de répondre aux décisions de politique nationale ou à des réformes légales, a contribué à renforcer la coordination à travers des comités ou des groupes sous la supervision de l'État et des ministères compétents. On peut citer à cet égard le Conseil des gouvernements australiens (COAG) en **Australie**, la Conférence permanente des ministres fédéraux et d'État chargés de l'aménagement du territoire ou, plus récemment, le Comité conjoint pour l'amélioration de la structure économique régionale (GRW) en **Allemagne** et la Conférence des présidents des communautés autonomes en **Espagne**. En **Australie**, par exemple, le COAG est depuis 1992 la principale plateforme de coordination des collectivités territoriales pour les politiques de développement et les politiques relevant de plusieurs administrations.

Le COAG a coopéré activement avec les ministres nationaux pour faciliter la consultation concernant les intérêts régionaux dans le cadre de la mise en œuvre des réformes et du règlement de questions transversales ou interrégionales. Les organismes de développement régional fédéral (ODR) au **Canada** sont parties prenantes d'un programme multi-acteurs qui regroupe des organismes fédéraux, provinciaux et locaux dans le but d'améliorer la mise en œuvre des programmes fédéraux. Au **Chili**, les transferts de compétences sont négociés par le sous-secrétariat au Développement régional, en concertation avec l'Association nationale des conseillers régionaux et l'Association des municipalités chiliennes. Au **Ghana**, le pouvoir central a mis en place un cadre juridique national destiné à appuyer et superviser les initiatives locales par le truchement d'un comité directeur national qui rassemble des représentants du gouvernement et des employeurs ainsi que des consultants en matière d'emploi et d'aménagement du territoire. Ce dispositif multiniveau apporte le soutien technique nécessaire sans compromettre l'appropriation locale des initiatives[45].

souvent aux réalités politiques. Les allégeances partisanes, par exemple, peuvent exacerber les conflits relatifs à la politique à mener, si les intérêts politiciens prévalent sur le bien commun. La répartition des responsabilités dans un système de gouvernance multiniveau favorise des démarches participatives et des formes contractuelles qui peuvent inciter les acteurs, à tous les niveaux, à donner la priorité à la coopération au lieu de privilégier leur propre intérêt politique. En **Europe**, d'une manière générale, la conception des politiques de cohésion et des politiques régionales de l'Union européenne favorise des négociations contractuelles ; la définition d'une stratégie de « spécialisation intelligente » est désormais un impératif pour toute région désireuse d'accéder aux fonds structurels de l'UE pour l'innovation (voir plus bas section 3.2)[46].

Plusieurs exemples retiennent l'attention à cet égard. En **France**, le Contrat de plan État-Région (CPER) est devenu un outil essentiel de la politique régionale[47]. **L'Italie** est également l'un des pays d'Europe ayant une tradition de développement régional contractuel le plus solidement ancrée, ce qui contribue à simplifier l'appareil bureaucratique de l'État tout en associant les régions à un processus de prise de décision plus rapide (une exigence de la Constitution de 1946 qui n'a été mise en œuvre qu'en 1970). Inspirés par ces expériences, d'autres pays ont développé la pratique d'un « contrat » entre différents niveaux de gouvernement (voir encadré 2.8 sur l'expérience de la Colombie).

La planification et la programmation peuvent aussi être des leviers pour améliorer la coordination régionale. Dans de nombreux pays, la planification du développement au niveau national a progressivement évolué vers une approche plus régionalisée (voir plus bas point 3.2) et l'intégration des dimensions économiques et spatiales. C'est notamment le cas pour des instruments tels que le Cadre de référence stratégique national établi en accord avec les orientations de l'UE, la stratégie nationale pour l'aménagement du territoire dont s'est dotée le Japon, ou encore le Plan national global d'aménagement du territoire en **Corée du Sud**[48].

L'écart fiscal – c'est-à-dire l'écart entre les ressources disponibles des collectivités locales et les coûts induits par l'exercice des fonctions et responsabilités qui leur ont été dévolues – demeure un enjeu décisif de la mise en œuvre de la gouvernance multiniveau. Dans le même temps, des indicateurs relatifs au financement, aux budgets, et des indicateurs communs de performance peuvent être utiles pour les approches GMN. Ces outils peuvent améliorer le suivi et la transparence, favoriser les synergies financières et donner la parole aux gouvernements locaux dans l'élaboration intégrée des politiques.

L'inégalité des ressources entre les différents niveaux de gouvernement n'est pas exclusivement financière. Beaucoup de gouvernements intermédiaires souffrent de **l'insuffisance des ressources administratives et humaines** comparativement à celles des gouvernements nationaux. Le renforcement des capacités professionnelles au niveau territorial est fondamental pour assurer la gestion des ressources, le suivi et l'évaluation, et pour garantir les capacités de concertation. Une mise en œuvre transparente est par ailleurs décisive pour le succès et la faisabilité de l'approche coopérative de la gouvernance multiniveau dans l'élaboration des politiques.

Lors de la répartition des compétences, des objectifs et des ressources entre différents échelons territoriaux d'une grande diversité et complexité, les démarches de gouvernance multiniveau risquent de se heurter à un écueil, à savoir le défi posé par l'obligation de transparence. Il est en effet difficile de garantir la transparence entre les parties intéressées et les niveaux de gouvernement si l'information n'est pas accessible, créant ainsi des asymétries entre différents échelons dans l'élaboration, la mise en œuvre et l'exécution des politiques publiques. L'information est une arme politique

ENCADRÉ 2.8 INTÉGRATION MULTINIVEAU PAR LE BIAIS DES *CONTRATOS PLAN* AVEC LES DÉPARTEMENTS COLOMBIENS[49]

Dans le cadre de son plan national de développement 2010-2014, la **Colombie** a créé le *Contrato Plan* pour promouvoir la planification stratégique du développement régional et sa mise en œuvre conjointe par les autorités régionales et nationales. Depuis 2012, le gouvernement a investi près de 7 milliards de dollars dans ces contrats de plan, qui concernent actuellement sept départements. Les *Contratos Plan* devraient favoriser la participation de gouvernements régionaux davantage sensibilisés et plus actifs. Ils devraient également associer des communautés et des entités territoriales marginalisées, ainsi que des citoyens ayant un accès limité aux principaux services et aux opportunités.

Prenons l'exemple du *Contrato Plan* de Boyacá signé en novembre 2012, initialement pour une période de cinq ans (portée ultérieurement à sept ans), et assorti d'une dotation de 344 millions de dollars (provenant à 68 % de l'État et à 32 % des budgets locaux). Ses principaux objectifs étaient l'amélioration de la connectivité, le développement du tourisme, la promotion de la science, de la technologie et de l'innovation, l'appui à l'aménagement du territoire et la mise à jour du cadastre. En 2016, les trois quarts environ de la feuille de route avaient été exécutés et 117 municipalités s'étaient mobilisées autour de 35 projets dans huit secteurs. Les principaux investissements ont été réalisés dans les transports (routes), l'agriculture, le tourisme et les technologies (centre de formation régional, soutien aux activités minières).

fondamentale pour accroître le pouvoir de négociation avec d'autres acteurs et institutions. Mais il peut s'avérer difficile d'y accéder en raison d'obstacles juridiques ou institutionnels qui empêchent le flux vertical de l'information entre les acteurs concernés et induisent un manque d'exhaustivité et de transparence.

En Suède, le projet *Open Comparison* vise à augmenter la transparence de la gestion des coûts des services publics locaux[50]. Au Chili, un système national d'information municipale constitue une source exhaustive d'information sur la gestion des 345 communes du pays et contient des données relatives aux budgets, aux ressources humaines et aux services transférés aux administrations municipales[51]. En Norvège, le système d'information national KOSTRA, alimenté par les communes, permet le partage public des données entre les collectivités locales, l'administration centrale et les administrés[52].

2.2.2 Gouvernance et coopération horizontale entre collectivités territoriales

La coopération horizontale entre régions et communes, et entre ces dernières, peut créer une « masse critique » grâce à la mise en commun des ressources et au partage des services, lesquels sont alors accessibles à davantage de consommateurs et d'usagers. Cela permet en outre d'améliorer la viabilité financière, de même que l'attractivité et le positionnement stratégique du territoire dans son ensemble[53].

Dans un système où les responsabilités et les capacités financières sont fragmentées, les territoires et les gouvernements locaux n'ont d'autre choix que de coopérer s'ils veulent gagner en visibilité et en importance aux yeux du gouvernement national et leurs citoyens, et ce à différents titres (économie, système productif, garanties sociales, patrimoine culturel).

De surcroît, pour de nombreux territoires – notamment ceux confrontés à des restrictions budgétaires et à l'épuisement des ressources –, c'est la seule option possible s'ils entendent fournir des services essentiels de qualité dont le coût « individuel » serait autrement inabordable.

Une GMN institutionnalisée et effective peut constituer un levier d'émulation entre collectivités territoriales afin d'assurer une offre de services efficace plutôt qu'un facteur de compétitivité économique, créant ainsi un cercle vertueux alimenté par un investissement croissant dans des cadres et des programmes de coopération qui ont des retombées positives pour un nombre encore plus grand d'agglomérations, d'acteurs et d'institutions.

L'institutionnalisation des pratiques de gouvernance multiniveau va dans ce sens. En Europe – berceau de ce type d'initiatives collaboratives –, « plusieurs formules de travail en réseau et de coopération existent déjà entre villes, à la fois au sein des pays et par-delà les frontières nationales »[54].

Des villes voisines ont eu recours à la coopération pour assurer la prestation de services publics – gestion des déchets, énergie, santé et éducation sont les domaines les plus courants – et ce faisant parvenir à réaliser les économies d'échelle nécessaires et à atteindre la masse critique suffisante pour que cela soit abordable, y compris pour les plus petites collectivités.

Certains programmes ont été élaborés en faisant appel à la participation explicite de villes plus grandes et mieux dotées en ressources. Ces dernières peuvent servir de catalyseur pour une meilleure connectivité des infrastructures, la promotion du lien rural/urbain et la poursuite d'un développement du territoire avec des retombées économiques et sociales positives aux deux extrémités du continuum territorial.

La coopération territoriale – par l'intégration verticale des collectivités locales indépendamment de leur taille, de leur fonction et de leur champ d'intervention – tend aussi à transcender les limites administratives et les frontières. L'Europe a une longue tradition de coopération transfrontalière entre des villes partageant les mêmes contextes géographiques et besoins en infrastructures ou en termes de développement, ainsi que les mêmes enjeux et objectifs.

Cette intégration territoriale transfrontalière associe différents types de gouvernements locaux dans des processus de développement des territoires, qui isolément n'auraient pas été pris en considération. L'accent est surtout mis sur la prestation partagée de services et les infrastructures transfrontalières essentielles, sur la représentation accrue et le renforcement de l'influence politique d'un certain nombre d'échelons intermédiaires.

Enfin, **la coopération territoriale s'est révélée très importante pour le développement des villes petites et moyennes.** Ceci est particulièrement vrai de l'offre de services d'intérêt général à destination du territoire plus large dans lequel elles s'inscrivent. Les petites villes, leurs interconnexions et leur dépendance mutuelle sont souvent un atout précieux dans la régulation des relations urbain/rural (voir la partie 4 du présent chapitre). Les territoires ruraux peuvent servir d'exutoire aux problèmes de gestion des ressources et de densité qui se posent souvent en milieu urbain. Des villes bien intégrées dans des réseaux et coopérant entre elles peuvent offrir des avantages uniques pour pourvoir le territoire rural en infrastructures propices au développement.

La coopération entre communes et régions s'est souvent avérée fructueuse dans des secteurs tels que la gestion des déchets, la mobilité et l'efficacité des transports publics, de même que la planification intégrée pour tirer pleinement

Une GMN institutionnalisée et effective peut contribuer à l'émulation entre collectivités territoriales afin d'assurer une offre de services efficace et éviter la concurrence économique

L'intégration horizontale permet aux collectivités locales de mutualiser les moyens et les savoir-faire et de s'appuyer sur leur légitimité pour atteindre une masse critique d'une importance difficilement imaginable il y a quelques décennies

profit de l'inévitable interdépendance entre les petites agglomérations urbaines et l'économie rurale. Compte tenu de l'insuffisance des données et de l'importance statistique marginale des coopérations de ce type, il est essentiel que les décideurs, à tous les niveaux, procèdent à de nouvelles analyses afin que les liens rural/urbain deviennent une solution, plutôt qu'une contrainte, pour le développement durable global de territoires intégrés et accueillants pour tous.

2.2.3 Gouvernance multiniveau et enjeux régionaux

Il ressort de l'analyse présentée ici que la mise en place de la gouvernance multiniveau (GMN) comme mécanisme de prise de décision pour façonner la gouvernance des territoires, favoriser le dialogue et la coopération, peut avoir de nombreux effets bénéfiques. Mais cela comporte également certains risques persistants. La GMN n'est pas un concept neutre. Elle met en avant le principe d'efficacité des politiques publiques, tandis que les autorités régionales seront plutôt enclines à souligner la reconnaissance de leur légitimité démocratique pour peser sur le processus de prises de décision traditionnel. Le point focal se voit déplacé de la mise en œuvre des compétences propres des collectivités territoriales au bon fonctionnement des politiques communes concertées.

Ceci étant, pour les collectivités territoriales, la gouvernance multiniveau est un outil qui peut contribuer à réaliser leurs attentes et objectifs, notamment la demande de davantage de compétences autonomes pour contribuer au bon fonctionnement et à la mise en œuvre de politiques publiques cohérentes et efficaces. À cet égard, la GMN devrait servir de complément, et non d'alternative, à la demande des collectivités locales et régionales d'une gouvernance territoriale plus autonome et ambitieuse. La GMN doit contribuer à créer des espaces de dialogue et de coopération, tout en contribuant à la reconnaissance de l'agenda politique des collectivités territoriales.

La gouvernance multiniveau peut donner lieu à de nouvelles possibilités d'action (cadres de coopération : du local à l'international) et à de nouveaux domaines d'intervention (par exemple, innovation, création d'emplois, politiques durables), ainsi que permettre l'apparition de nouvelles voix institutionnelles (agences multiniveau, intégrer la société civile) pouvant faire évoluer les programmes classiques de décentralisation et de transfert de compétences vers un nouveau modèle. Un modèle dans lequel les collectivités locales et régionales seraient autonomes, interdépendantes et coresponsables des décisions affectant directement leurs populations et leurs territoires.

Les nouveaux défis mondiaux appellent des nouvelles réponses adaptées aux besoins des populations, aux moyens et à la volonté politique des collectivités locales et intermédiaires. L'urbanisation, une économie mondiale globalisée, le changement climatique, le développement durable et la crise de légitimité des États et de la politique traditionnelle figurent parmi les principaux défis auxquels il faut répondre.

L'intégration horizontale permet aux collectivités locales de mutualiser les moyens et les savoir-faire et de s'appuyer sur leur légitimité pour atteindre une masse critique d'une importance difficilement imaginable il y a quelques décennies. L'intégration verticale, qui s'étend au niveau supranational, leur donne en outre un accès sans précédent aux nouveaux agendas mondiaux qui convergent vers des buts communs et qui vont guider l'action internationale au cours des années à venir. Ces agendas doivent tenir compte des besoins et des attentes de territoires et de populations qui, dorénavant, ne peuvent plus être laissés-pour-compte ou négligés face aux grands défis du moment.

En tirant parti des expériences déjà menées à travers le globe, la gouvernance multiniveau peut aider les collectivités territoriales à être associées aux plus importantes étapes du processus d'élaboration des politiques nationales et internationales pour faire en sorte que leurs priorités soient prises en compte et pour définir un nouveau modèle de gouvernance capable de leur permettre de relever les défis de demain.

Photo : Gustavo Martínez – Chivata (Colombie).

3. LES RÉGIONS, MOTEURS DU DÉVELOPPEMENT TERRITORIAL

Comme évoqué dans l'introduction du présent chapitre, le développement équilibré et durable des régions et territoires ne peut être que le résultat de la mise à contribution des personnes, des biens, des services, des ressources, de la mobilisation des technologies et d'un flux d'informations partagées. Les États, les régions et les collectivités locales devraient guider et soutenir ces dynamiques. Dans cette logique, de nouveaux concepts tels que l'« approche territoriale du développement » et les « stratégies intégrées » seront abordés dans la présente section, afin de mieux comprendre les dynamiques économiques, les liens sociaux et les synergies environnementales cohabitant au sein de territoires complexes.

Le potentiel de développement ne peut se réaliser qu'à travers l'implication de l'ensemble des acteurs et du territoire[55]. Dans leur rôle d'intermédiaire entre le gouvernement central et les collectivités locales, les régions ont tout intérêt à mener et à coordonner les stratégies de développement territorial de façon plus efficace.

Mais ce potentiel ne peut se limiter au développement économique. Faute d'une compréhension de la complexité des processus de développement et de ses effets, les opportunités de croissance des territoires peuvent facilement rester inexploitées. Les décideurs politiques doivent définir, dans les régions et territoires, des stratégies et des visions exhaustives permettant d'exploiter ce potentiel afin de promouvoir la croissance économique, ainsi qu'un développement social et environnemental plus durable et intégré.

La section précédente plaidait en faveur d'un cadre juridique et institutionnel adapté aux territoires : un environnement qui encourage une gouvernance collaborative, multiniveau et multipartite. La présente section analyse l'efficacité d'un tel cadre (en phase avec l'approche territoriale du développement) pour un développement socio-économique plus équilibré, plus intégré et plus durable. Pour cela, elle s'intéresse en détail au rôle des gouvernements régionaux en matière d'aménagement du territoire, de développement économique et de protection environnementale.

3.1 APPROCHE TERRITORIALE DU DÉVELOPPEMENT

Les déséquilibres territoriaux, bien que généralement affectés par les tendances économiques nationales et mondiales, reposent sur des différences qui résultent de l'histoire et de la géographie, et qui sont inscrites dans le capital humain, social et institutionnel de chaque localité.

Au cours des dernières décennies, les politiques traditionnelles de développement territorial, généralement décidées au niveau de l'État (*top-down*) ont fait l'objet d'une remise en question croissante, par leur incapacité à promouvoir un développement plus équilibré. **La disparité du développement économique et ses répercussions sur les territoires – la concentration des richesses et des populations dans certains territoires plutôt que d'autres, par exemple – ont longtemps été perçues comme une inévitable conséquence de la croissance.** On pensait qu'il ne s'agissait que d'une situation temporaire, que les efforts de développement au niveau national réabsorberaient progressivement ces différences[56].

Le potentiel de développement ne peut se réaliser qu'à travers l'implication de l'ensemble des acteurs du territoire

ENCADRÉ 3.1 DÉFINIR L'« APPROCHE TERRITORIALE DU DÉVELOPPEMENT » (ATD)

Il y a différentes définitions du concept d'« approche territoriale du développement », par exemple :

« Une politique nationale qui promeut un développement local endogène [renforcement de l'effet de levier des ressources locales et mobilisation d'un large éventail d'acteurs locaux], intégré [pour assurer la coordination des politiques sectorielles dans les territoires], multiniveau [interaction de multiples niveaux de gouvernance et d'administration] et progressif [pour compléter les efforts nationaux de développement] en accordant une autonomie accrue aux autorités locales responsables[58]. »

Une définition analogue stipule qu'une politique de développement territorial – ou « politique de développement adaptée au contexte local » – est :

« [...] une stratégie de développement à long terme dont l'objectif est de réduire l'inefficience (sous-exploitation du potentiel local) et les inégalités (proportion d'habitants vivant au-dessous d'une certain seuil de qualité de vie ou éviter l'élargissement des disparités entre personnes) dans une certaine localité ou région, grâce à la production d'un ensemble de biens et services publics intégrés, spécialement adaptés, conçus et mis en œuvre en s'appuyant sur les demandes et l'expertise locale, grâce à la participation citoyenne, renforçant les liens avec d'autres territoires ; cette stratégie est soutenue de l'extérieur par un système de gouvernance multiniveau [...][59]. »

La Commission européenne, en particulier, a été à l'avant-garde pour la promotion d'une approche holistique du développement afin d'associer tous les acteurs des territoires et les parties prenantes au processus politique de décisions. La Commission européenne a travaillé intensivement le concept – l'« 'approche territoriale du développement local » (TALD) – pour l'appliquer dans la coopération au développement][60]. Les travaux de la Commission analysent des exemples des approches territoriales dans différents contextes sociopolitiques et tirent plusieurs conclusions pouvant servir de références. Une ATD implique][61]: 1) l'assistance à des projets construits depuis les territoires (*bottom-up*) dans le cadre de processus politiques participatifs, reconnus et légitimes ; 2) des coalitions entre les gouvernements locaux et les acteurs locaux partageant les mêmes objectifs ; 3) un soutien aux processus participatifs, y compris, avec la mise en œuvre des outils non conventionnels ; 4) des approches qui associent l'intégration sociale, la croissance et le développement sur l'ensemble du territoire ; et enfin 5) la compréhension que le développement territorial dépend de la capacité des initiatives locales à avoir un impact positif sur les politiques et initiatives nationales.

Plus récemment, cependant, une autre école de pensée a gagné du terrain ; elle s'attache à identifier les effets négatifs des déséquilibres sociaux et territoriaux associés à un développement inégal. Les disparités sociales grandissantes nuisent aux perspectives de croissance, et l'instabilité politique qu'elles entrainent compromet les chances d'un développement durable dans les pays développés comme dans les pays en développement[57]. En conséquence, l'Agenda 2030 s'est notamment fixé pour objectif de « réduire les inégalités au sein des pays et d'un pays à l'autre » (objectif 10 des ODD).

Cela a ouvert le débat sur la meilleure façon de doper le développement territorial et de favoriser la croissance socio-économique et l'innovation, tout en tirant parti des mutations de l'économie mondiale (économies tournées vers l'extérieur, chaînes de valeur intégrées, dépendance à l'égard des nouvelles technologies, etc.). **En matière de croissance économique, les politiques centralisées, « décidées d'en haut » (*top-down*), sont de plus en plus contestées, au profit de stratégies plus « territorialisées », adaptées au contexte local, intégrant les besoins et priorités des acteurs locaux.** Ces stratégies exploitent les opportunités et les atouts de chaque territoire pour stimuler une croissance et des changements durables, au niveau économique et social.

C'est dans ce contexte que le concept d'« approche territoriale du développement » (ATD) a progressivement gagné du terrain. L'encadré 3.1 propose plusieurs définitions de ce concept, pour englober les stratégies de développement nationales et locales.

Fondamentalement, l'ATD vise à stimuler le développement social et économique adapté aux contextes locaux et aux caractéristiques propres à la région ou au territoire qui les met en œuvre afin d'optimiser les potentialités et les atouts spécifiques à un territoire donné. Les définitions peuvent toutefois varier en fonction des ressources et de l'importance que les parties prenantes et les décideurs politiques octroient à certaines caractéristiques et politiques.

En tout état de cause, l'ATD a davantage sa place dans les systèmes de gouvernance décentralisés où les collectivités territoriales sont pourvues des moyens pour agir. L'ATD permet d'exploiter le potentiel de développement local, de stimuler la croissance économique et la cohésion sociale d'un pays depuis les territoires. Le concept fournit le « chaînon manquant » entre les réformes en faveur de la décentralisation et les politiques de développement. Appliquée de façon systématique, l'ATD pourrait stimuler une transformation des politiques de développement, contribuant à la reconnaissance et à la légitimité des autorités infranationales, ainsi qu'à leur capacité à élaborer et mettre en œuvre un développement axé sur le territoire.

La décentralisation et la régionalisation ont facilité la mise en œuvre d'ATD dans différents réalités territoriales. Mais son potentiel est toutefois largement tributaire de la structure d'État, du niveau de décentralisation et du degré d'autonomie des autorités infranationales. La précédente section s'est attachée à dépeindre la grande diversité des collectivités locales et la

place qui leur est octroyée dans la répartition des pouvoirs et ressources dans chaque pays. Il en ressort que les gouvernements régionaux dans les pays développés avec des traditions fédéralistes solidement ancrées sont généralement les mieux outillés pour récolter les fruits de l'autonomie locale et de la décentralisation. C'est notamment le cas des *Länder* allemands, des provinces canadiennes et des États fédérés américains. À l'inverse, les territoires aux compétences limitées, notamment sur le plan financier – en particulier les territoires plus petits et géographiquement isolés – sont les moins à même de bénéficier des retombées économiques et sociales de la décentralisation. Ils ont tendance à nécessiter davantage d'attention et de soutien de la part des décideurs politiques et des parties prenantes.

En appui à la décentralisation, pour atteindre son plein potentiel, l'ATD doit pouvoir s'appuyer sur des politiques nationales et locales coordonnées, fondées sur des **stratégies régionales de planification et de développement cohérentes** exploitant les atouts et le potentiel des territoires concernés. Ces politiques se doivent de favoriser les initiatives de développement économique pertinentes et territorialisées pour promouvoir le développement local, et s'appuyer sur des politiques environnementales efficaces pour garantir la protection et la durabilité de l'environnement. Ces trois aspects sont au cœur de l'analyse développée dans les prochaines sous-sections.

3.2 PLANIFICATION NATIONALE ET RÉGIONALE POUR UN DÉVELOPPEMENT RÉGIONAL ET LOCAL

Les politiques de développement nationales et les programmes régionaux d'aménagement du territoire[62] traversent une phase de profonds bouleversements. Il leur a fallu s'adapter à l'importance croissante des régions, répondre aux pressions de l'économie mondiale et se conformer à des cadres institutionnels nationaux réformés.

La priorité accordée aux politiques régionales varie d'un pays à l'autre. Il ressort d'une étude récente de l'OCDE que bon nombre des pays membres (quoique pas tous) ont mis en œuvre des politiques régionales pour promouvoir un développement plus équilibré entre territoires. Beaucoup ont commencé à associer systématiquement compétitivité et croissance régionale comme deux facteurs se renforçant mutuellement. En parallèle, ils ont intégré les principes de durabilité environnementale, de bonne gouvernance et de subsidiarité, de renforcement du régionalisme et de décentralisation. Enfin, **bon nombre d'États ont renforcé la place des politiques d'aménagement du territoire comme un élément essentiel de leurs politiques de développement régional**[63].

Il a fallu revoir les stratégies et les cadres régionaux à la lumière des insuffisances des politiques passées et des changements institutionnels de ces vingt dernières années. Les politiques régionales d'autrefois concentraient généralement le pouvoir décisionnel au niveau de l'État central, c'est pourquoi on les décrit comme « des politiques d'en haut » (*top-down*). La plupart donnaient la priorité aux régions économiquement à la traîne et privilégiaient une approche « compensatoire » visant à réduire l'impact des politiques macroéconomiques. À l'inverse, les politiques mises en œuvre depuis la fin du siècle dernier sont de plus en plus territorialisées, essentiellement sur la base de concepts comme le « développement régional endogène » et la compétitivité. Elles ont tendance à favoriser l'émergence d'acteurs régionaux proactifs et dynamiques, capables de mobiliser les ressources locales et de libérer le potentiel local inexploité[64].

Plus récemment, au lendemain de la crise de 2008 et compte tenu du contexte de rigueur budgétaire, bon nombre de gouvernements infranationaux ont commencé à réévaluer l'efficacité de telles politiques. Bien que cela ne se vérifie pas dans tous les contextes, la plupart des politiques axées sur la compétitivité accordaient davantage d'attention à des secteurs économiques dynamiques et prometteurs, ou à des domaines spécifiques (zones économiques spéciales, clusters émergents, agglomérations urbaines et pôles de compétitivité). Cette démarche a échoué à promouvoir un développement régional plus équilibré et cohésif. Avec la crise économique qui exacerbe l'exclusion sociale et les inégalités entre territoires et au sein de ces derniers, la pression a soulevé des critiques de gouvernements régionaux qui ont appelé à rechercher des politiques alternatives plus équitables et équilibrées.

Dans les pays hors OCDE, la planification et les politiques régionales ont évolué différemment. La planification n'a fait son retour que récemment, après être tombée en disgrâce dans les années 1980 et au début des années 1990. Les priorités de planification actuelles reposent sur une volonté croissante d'accéder aux marchés mondiaux. En conséquence, la plupart des stratégies mises en place prévoient des mesures ciblant les zones économiquement dynamiques et visant à la création de zones économiques spéciales (ZES), de zones de libre-échange et de corridors économiques. Certains pays essaient néanmoins

Les nouvelles approches stratégiques se doivent également de relever les défis d'une gouvernance multiniveau efficace et de trouver des moyens pragmatiques de réduire les écarts au sein d'une même région et entre régions

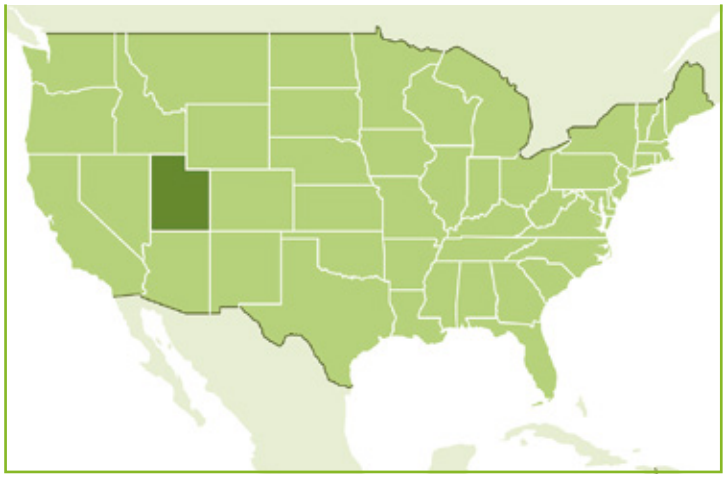
de relever également les défis de trouver des moyens pragmatiques pour réduire les disparités au sein d'une même région et entre régions[65].

Ces différents contextes mettent en évidence les difficultés à surmonter pour promouvoir un développement territorial plus équilibré. Comme on l'a souvent mentionné tout au long du présent rapport, les contextes institutionnel, sociopolitique, économique et historique tendent à polariser le débat politique entre les modèles de développement plus centralisés ou décentralisés (*top-down* vs. *bottom-up*). À cet égard, l'ATD peut contribuer à une double approche – du national au local et du local au national – afin d'appuyer une coresponsabilité et une co-appropriation de la planification stratégique territoriale. L'ambition de l'ATD est de créer une marge de manœuvre pour les actions depuis les territoires (démarche ascendante), afin de stimuler les initiatives locales et d'accroître la créativité institutionnelle tout en améliorant la coordination et la cohérence entre les initiatives et les politiques nationales et locales. L'ATD, en fin de compte, peut renforcer la concertation, la participation et la collaboration en dépit de la diversité des territoires.

Nous nous intéresserons dans la section ci-après à un échantillon restreint de pays (fédéraux ou unitaires, développés ou en développement) pour illustrer des politiques nationales et régionales et leurs stratégies de planification afin de souligner leurs spécificités et leurs différences en matière de développement régional.

ENCADRÉ 3.2 LA PLANIFICATION RÉGIONALE EN UTAH (ÉTATS-UNIS)[68]

L'Utah compte plus de 3 millions d'habitants et devrait atteindre 5,4 millions en 2050. Sa capitale, Salt Lake City, est une ville moyenne (186 000 habitants) dynamique, s'inscrivant dans une aire métropolitaine plus vaste (1,15 million d'habitants). Destination touristique majeure, l'Utah est surtout à la pointe en matière de transports, d'éducation, de technologies de l'information, de recherche, de services publics et d'activité minière. Dans le cadre de sa stratégie à l'horizon 2050 (*Envision Utah: your Utah, your future*), le gouvernement de l'Utah élabore des plans à l'échelle de l'État visant à permettre à ses communautés d'être tout à la fois sûres et résilientes, prospères, accueillantes, justes et humaines, belles, propres et saines. Cette stratégie a aussi pour ambition de faire de l'Utah un État plus solide sur le plan économique grâce à la diversification, à davantage de connexions avec les économies du reste du pays et du monde, à une forte résilience vis-à-vis des catastrophes naturelles et à un recours accru aux ressources énergétiques et alimentaires locales. Elle repose sur quatre piliers : 1) un réseau de quartiers de qualité (moindre étalement urbain, centres polyvalents et accessibles) ; 2) des habitations, des bâtiments, un aménagement paysager et des véhicules du futur (plus économes en énergie et plus résistants aux catastrophes) ; 3) un milieu rural prospère (économie rurale diversifiée, infrastructures touristiques, développement énergétique et activité minière, gestion des bassins hydrographiques, connexions Internet haut débit) ; 4) une population prête à affronter l'avenir.



3.2.1 Les stratégies de développement nationales et la planification régionale dans les pays fédéraux

Dans les pays dotés d'un système fédéral fort, comme les États-Unis, l'Allemagne, le Brésil ou l'Inde, les politiques régionales de développement et de planification sont généralement une prérogative des États fédérés (les *Länder* allemands, par exemple). Elles s'inscrivent dans le cadre complexe d'une collaboration verticale avec le gouvernement fédéral. La vision et la culture qui sous-tendent les stratégies de planification régionales peuvent être très différentes d'un pays à l'autre. Ainsi, les concepts de « planification régionale », de « cohésion territoriale » et de « développement équilibré » inscrits dans les approches européennes diffèrent très fortement de la tradition américaine[66].

Dans ce dernier pays, la planification régionale n'obéit presque jamais à une vision globale. L'hétérogénéité des régimes réglementaires au niveau local et de chaque État fédéré, ainsi que les différences culturelles persistantes, rendent toute approche holistique éminemment difficile. Traditionnellement, la planification suit une logique sectorielle avec une nette tendance à privilégier le développement économique – une vision qui commence à être remise en cause au cours des dernières années[67].

L'expérience des États-Unis et de l'Allemagne

Aux États-Unis, les interventions fédérales en matière de politiques régionales se limitent généralement à des actions indirectes. Au cours de l'administration Obama, plusieurs programmes fédéraux ont toutefois lancé des

initiatives de développement économique et social davantage axées sur les territoires[69]. Au niveau des États, la planification est souvent sporadique et fragmentée. Elle est toutefois devenue plus fréquente et plus intégrée depuis quelques années, en réponse notamment à des difficultés économiques et à des problèmes environnementaux. **Certains États élaborent des plans stratégiques privilégiant le développement économique, l'éducation et des politiques environnementales et sociales.** Ils sont fortement tributaires d'une collaboration avec les agences de développement régional et des alliances avec le secteur privé et les institutions locales (voir encadré 3.2). La crise financière a cependant entravé ce processus, et de nombreux États ont subi une baisse drastique de leurs capacités – ainsi la Californie, l'État le plus peuplé et le plus productif des États-Unis, a frôlé la faillite[70].

En Allemagne, la planification est davantage intégrée aux différents échelons de gouvernance et fonctionne davantage par consensus, en accord avec son modèle de « fédéralisme collaboratif[71]». La responsabilité du développement régional échoit aux gouvernements infranationaux, l'aménagement du territoire est géré au niveau municipal. Le gouvernement fédéral fixe les grandes lignes des politiques régionales en étroite collaboration avec les *Länder* et autres gouvernements locaux, par le biais de la Conférence permanente des ministres du gouvernement fédéral et des *Länder* chargée de l'aménagement du territoire. Cette dernière agit conformément aux objectifs et principes généraux définis par la législation nationale[72]. Les plans et leur mise en œuvre sont cofinancés par le gouvernement fédéral et les collectivités territoriales (et, dans certains cas, par les fonds structurels de l'UE). En revanche, il n'existe pas de plan d'aménagement du territoire global et contraignant à l'échelle du pays.

Ces dix dernières années, suite aux efforts déployés pour réduire les écarts entre les régions – en particulier entre l'Est et l'Ouest au lendemain de la réunification –, trois concepts ont façonné le cadre du développement durable : croissance et innovation ; garantie de la fourniture de services d'intérêt public ; protection des ressources et création de paysages qui préservent la culture locale. S'agissant du premier concept (croissance et innovation), les principaux objectifs étaient : 1) de renforcer la compétitivité des régions, y compris des aires métropolitaines, des corridors dynamiques, des petites agglomérations innovantes et autres régions prometteuses ; 2) de stabiliser les régions structurellement faibles (zones rurales, villes petites et moyennes, agglomérations périphériques et sites post-industriels en déclin) ; 3) de rassembler et relier les atouts, par exemple en améliorant les axes de circulation et les liaisons de transport et en favorisant une société basée sur les connaissances ; 4) de reconnaître le principe de responsabilité collective et de favoriser la solidarité, notamment par le biais de structures régionales de coopération et de la participation citoyenne. Concernant la préservation des ressources, de nombreux *Länder* ont développé des sources d'énergie alternatives. Le Bade-Wurtemberg a ainsi lancé des programmes régionaux d'économies d'énergie, d'énergies renouvelables et d'atténuation des effets du changement climatique (voir encadré 3.3).

En Allemagne et dans le reste de l'Europe, la planification régionale a été largement influencée par les politiques de l'UE, en particulier ses

ENCADRÉ 3.3 ALLEMAGNE : UNE GOUVERNANCE MULTINIVEAU AU SERVICE DE LA RÉFORME ÉNERGÉTIQUE

Le gouvernement allemand actuel s'intéresse de très près au changement climatique. Sa stratégie repose en grande partie sur la transition énergétique, c'est-à-dire le remplacement des énergies nucléaire et fossile par des énergies renouvelables. Bien que dotée d'un important budget national, la réforme relève de tous les échelons de gouvernance. Les mesures inscrites dans le plan d'action national pour l'efficacité énergétique et l'atténuation du changement climatique visent une réduction des émissions de 5,5 millions de tCO_2 à l'horizon 2020. Un fonds de 2,9 milliards d'euros a été créé pour 2017, qui sera destiné à la recherche, aux logements éco-énergétiques et au réseau de mobilité électrique[73].

Le plan est relativement récent – il est en vigueur depuis 2011 – et ses objectifs sont ambitieux. Les *Länder* et les municipalités en sont les acteurs clés. La coordination entre le gouvernement central et les *Länder* est garantie par des examens bisannuels de haut niveau assurés par le ministère fédéral de l'Économie et de l'Énergie et la chancelière en personne. De nombreux *Länder* ont placé l'énergie en tête de leurs priorités stratégiques. En matière de protection du climat et d'approvisionnement énergétique, le Bade-Wurtemberg a planifié sa stratégie jusqu'en 2050 : elle vise une réduction de la consommation énergétique de 50 %, un quota d'énergies renouvelables de 80 % et une réduction des gaz à effet de serre de 90 %. Les réformes prévoient l'instauration d'un cadre d'action pour garantir la sécurité des approvisionnements, la stabilité des prix, un dialogue ouvert entre les parties prenantes et un environnement sain.

Le Bade-Wurtemberg est le deuxième *Land* d'Allemagne à adopter une loi pour la protection du climat[74].

politiques de cohésion, ses orientations relatives à l'aménagement du territoire et ses mécanismes de cofinancement (le Schéma de développement de l'espace communautaire et l'Agenda territorial de l'UE, par exemple). Ces dernières années, **les politiques régionales se sont adaptées au changement d'orientation prôné par l'UE vers davantage de compétitivité et d'innovation**, tout en continuant à soutenir les nouveaux pays membres, à aider les régions à la traîne à combler l'écart et à contribuer à la réduction des disparités économiques, sociales et territoriales à travers l'Europe (voir encadré 3.4). Depuis les années 2000, en vertu de la politique de cohésion de l'UE, chaque pays est désormais tenu d'élaborer un cadre de référence stratégique national pour ses politiques régionales, et les autorités régionales d'établir des programmes de développement régionaux.

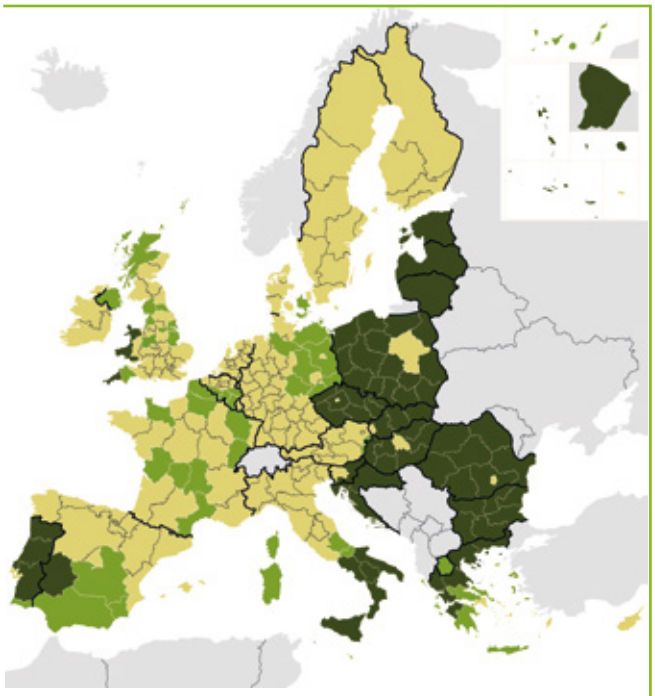
Vers un « fédéralisme coopératif » : les cas du Brésil et de l'Inde

Par rapport à d'autres pays, le Brésil et l'Inde évoluent depuis quelques années vers un « fédéralisme coopératif » visant à renforcer le rôle des États fédérés dans l'architecture sur laquelle reposent la croissance et le développement.

Du fait de son étendue géographique et de l'hétérogénéité de ses régions (26 États et 5 570 municipalités), le Brésil se caractérise par une gouvernance très fragmentée, avec de nombreuses agences publiques (tant au niveau national que régional) et des mécanismes de coordination complexes entre les différents échelons de gouvernance et les politiques sectorielles. Sa société civile est dynamique et milite en faveur d'un renforcement de la participation citoyenne. Le gouvernement fédéral brésilien joue un rôle prépondérant dans la planification régionale. En 2003, le nouveau gouvernement a fait de l'inclusion sociale et du développement endogène les priorités de ses politiques régionales (*Plano Nacional de Desenvolvimento Regional*). Ce changement de cap avait pour but de relancer le développement régional, pour stimuler le marché intérieur, garantir l'inclusion sociale et l'accès universel aux services publics – le tout en préservant la compétitivité, les exportations et les investissements en R&D au niveau régional, et en veillant au respect des enjeux environnementaux. Depuis 2011, le gouvernement fédéral a amorcé

ENCADRÉ 3.4 LES FONDS STRUCTURELS ET D'INVESTISSEMENT DE L'UE[75]

Avec un budget de 454 milliards d'euros pour la période 2014-2020, les fonds structurels et d'investissement européens (fonds ESI) sont le principal instrument de la politique d'investissement de l'UE. Trois de ces fonds ESI sont spécialement dédiés à la cohésion territoriale, économique et sociale : le Fonds européen de développement régional (FEDER), le Fonds social européen (FSE) et le Fonds de cohésion. Du budget total des fonds ESI, plus de 350 milliards d'euros ont été alloués à la politique régionale, dans l'objectif de réduire les disparités interrégionales à l'échelle de l'UE, de stimuler la création d'emploi, la compétitivité des entreprises et la croissance économique et de favoriser un environnement durable, tout en améliorant la qualité de vie des habitants de l'ensemble des villes et régions de l'UE. Les régions – niveau NUTS 2 de la classification statistique de l'UE – sont divisées en trois groupes : les régions les moins développées (PIB régional par habitant inférieur à 75 % de la moyenne européenne), en transition (entre 75 et 90 % de la moyenne européenne) et les plus développées (supérieur à 90 % de la moyenne de l'UE). Plus de la moitié de ces fonds vont aux régions les moins développées.



Éligibilité aux fonds structurels (FEDER et FSE) pour la période 2014-2020

- Régions les moins développées (PIB/habitant ← 75 % de la moyenne de l'UE-27)
- Régions en transition (PIB/habitant entre 75 et 90 % de la moyenne de l'UE-27)
- Régions les plus développées (PIB/habitant → 90 % de la moyenne de l'UE-27)

ENCADRÉ 3.5 ÉTAT DE BAHIA : UNE APPROCHE NOVATRICE DE LA PLANIFICATION RÉGIONALE PARTICIPATIVE[77]

Bahia est un État fédéré du nord-est du Brésil dont 73 % des 15 millions d'habitants vivent en milieu urbain (chiffres de 2014). Sa capitale est Salvador (2,9 millions d'habitants, 3,9 millions pour l'ensemble de l'aire métropolitaine). Bahia compte pour 4,9 % dans l'activité économique du pays.

Entre 2004 et 2007, le gouvernement fédéré de Bahia a amorcé un processus de planification régionale participative pour l'élaboration de son plan stratégique à long terme (*Plano Estratégico Bahia 2020 – O Futuro a Gente Faz*) et de ses plans pluriannuels spécifiques (*Planos Plurianuais* – PPA), d'une durée de quatre ans. Pendant douze ans le gouvernement a investi dans la participation citoyenne et l'implication de l'ensemble des territoires au sein de l'État en mettant en place :

- des zones de microplanification en milieu rural (27 « territoires d'identité » ou TI) ;
- des « dialogues territoriaux » pour la participation citoyenne ;
- un Collège de développement territorial (*Colegiado de Desenvolvimento Territorial – Codeter*) et des groupes de travail territoriaux (GTT) pour la cogestion des politiques publiques ;
- des « zones éco-économiques » (ZEE) pour une gestion sociale, économique et environnementale intégrée des différents TI ;
- un « PPAnet » (programme pluriannuel pour l'accès à Internet) ;
- un système de planification, de budgétisation et de financement intégré (Fiplan) pour faciliter l'accès aux informations et le suivi.

Le Codeter participe à l'élaboration des plans territoriaux infrarégionaux (PTD), représentés au niveau régional par le Comité de suivi du programme pluriannuel (CAPPA). La mise en œuvre de ces mesures est assurée à l'aide de nouveaux modes de partenariat entre gouvernements fédéral et régionaux, les municipalités et les communautés (le *Consórcio público* fondé sur la législation nationale, par exemple). Le PPA 2016-2019 est le résultat de plus de 2 000 consultations organisées en un an (48 % des 1 080 propositions ont fini par être intégrées au PPA). Voici quelques-uns de ses principaux objectifs : l'inclusion et la participation sociales ; la durabilité environnementale ; les droits des citoyens ; le développement équitable ; la création d'emplois ; une gestion démocratique, responsable et efficace. Le plan s'articule en 14 axes stratégiques. Quatre-vingt-deux pour cent du budget du plan est alloué à l'inclusion sociale, 16 % au développement économique, et 2 % à la gestion.

une nouvelle phase pour les politiques de développement régional, en demandant aux États d'exercer un leadership plus dynamique et d'adapter les politiques régionales à leurs propres priorités. De façon intéressante, en dépit d'un appui budgétaire fédéral limité, de nombreux États ont redoublé d'efforts et adopté des instruments novateurs pour une planification régionale participative, modernisé les agences publiques (un aspect clé de la loi récente sur le nouveau « statut métropolitain » visant les aires métropolitaines) et développé de nouvelles modalités de « partenariat » entre États, municipalités et communautés (voir encadré 3.5 sur l'État de Bahia). L'avenir de ces politiques est toutefois largement tributaire de l'issue de la crise économique et politique que traverse actuellement le pays dans son ensemble. En dépit des énormes progrès accomplis par le Brésil en matière de réduction de la pauvreté et des inégalités entre États, des déséquilibres structurels persistent : la croissance se concentre essentiellement autour des 27 grandes aires métropolitaines du pays et de ses principaux corridors économiques[76].

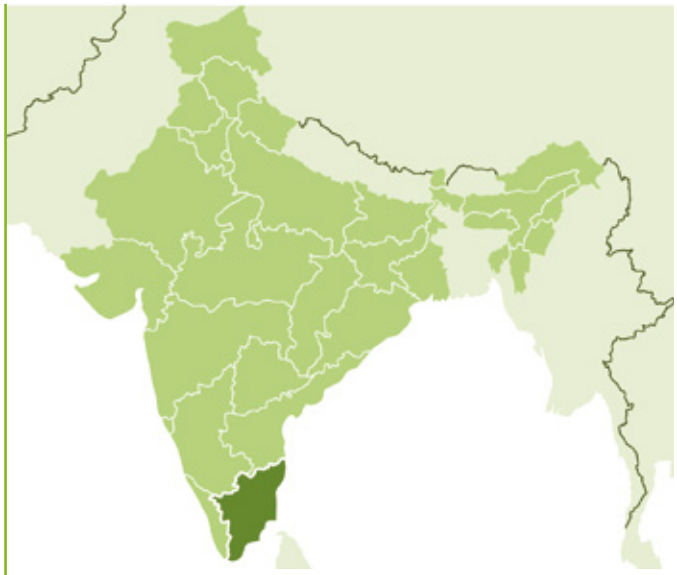
La taille, la diversité et les inégalités structurelles de l'Inde sont autrement plus complexes que celles du Brésil. Ce pays fédéral de plus de 1,3 milliard d'habitants comprend 29 États et près de 400 millions de personnes y vivent dans plus de 8 000 régions urbaines. Le reste de la population se répartit dans plus de

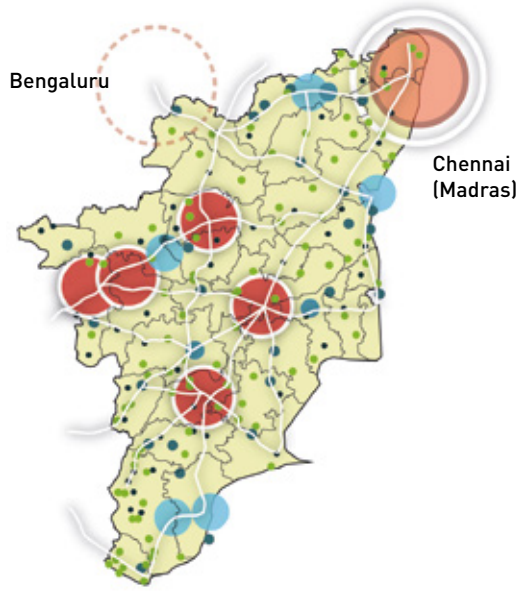
ENCADRÉ 3.6 VISION POUR LE TAMIL NADU À L'HORIZON 2023

Le Tamil Nadu est un État fédéré du sud de l'Inde, peuplé de 77 millions d'habitants. En 2011, 49 % de sa population vivait en milieu urbain. Sa capitale est Chennai (8 millions d'habitants). Le Tamil Nadu a la deuxième économie du pays. Son taux de croissance annuel était de 14,8 % en 2014-2015. Il s'agit de l'un des États les plus performants d'Inde : en 2013, son PIB par habitant était supérieur de 30 % à la moyenne nationale.

Le plan « Vision pour le Tamil Nadu à l'horizon 2023 », dévoilé en 2011, a pour but d'en faire « l'État le plus prospère et le plus progressiste d'Inde, exempt de pauvreté », offrant un accès universel aux services de base et jouissant d'une relation harmonieuse avec l'environnement. Son objectif est d'atteindre un PIB annuel par habitant de 10 000 dollars d'ici 2023 – soit six fois plus qu'actuellement – pour devenir une région avec une classe moyenne bénéficiant des standards de développement et d'une qualité de vie élevée[78].

Les dix principaux résultats escomptés sont : la prospérité économique ; une croissance inclusive ; un accès universel à la santé ; des infrastructures de classe mondiale ; un climat d'investissement sain ; des pôles de connaissance et une promotion de l'innovation ; la paix et la sécurité ; un patrimoine culturel prospère et un environnement préservé ; une protection contre les vulnérabilités ; des institutions et une gouvernance de meilleure qualité. L'État a également formulé un plan quinquennal et plusieurs plans annuels. Le douzième plan quinquennal (2012-2017) a été élaboré en cohérence avec les objectifs de la « Vision pour le Tamil Nadu à l'horizon 2023 ».





600 000 villages. Le gouvernement fédéral et les gouvernements des États fédérés partagent un cadre fiscal intergouvernemental et des compétences législatives qui se chevauchent en matière de planification socio-économique et d'aménagement du territoire. Le résultat est un système de planification régionale et nationale à plusieurs niveaux. Celui-ci est complété par un troisième ordre de gouvernement sous mandat constitutionnel (les *panchayats*) en milieu rural et par des organes locaux (ULB, pour *Urban Local Bodies*) en charge de l'urbanisme et des affaires foncières, ainsi que de la fourniture de services publics en milieu urbain.

Entre 1950 et 2014, les plans quinquennaux du gouvernement fédéral dictaient la façon dont étaient définis les politiques et les objectifs nationaux de développement. Ils régissaient l'orientation, le suivi et le financement des programmes de développement mis en œuvre au niveau local et à l'échelle des États. Les gouvernements des États fédérés orchestraient et finançaient les activités locales et régionales de développement par le biais de leurs propres plans et à travers des plans locaux visant essentiellement les zones rurales. La plupart des programmes urbains étaient financés et administrés par les gouvernements des États fédérés, et leur mise en œuvre était généralement assurée par les ULB.

En janvier 2015, le Premier ministre a remplacé la Commission de planification et ses

plans quinquennaux – on en était au douzième en soixante ans – par une nouvelle Commission nationale du développement et de la réforme (NITI) destinée à servir la vision d'un « fédéralisme coopératif et compétitif ». L'objectif était de « restructurer le processus de planification au profit d'un modèle qui s'appuie plus sur les territoires (plus ascendant), de renforcer la position des États fédérés, et de les inciter à responsabiliser leurs collectivités locales[79]» (voir encadré 3.6).

3.2.2 Les stratégies de développement nationales et la planification régionale dans les pays unitaires

Les pays unitaires ont une approche plus centralisée de la planification régionale, la répartition des responsabilités et des ressources entre le gouvernement national et les collectivités territoriales y est plus asymétrique que dans les pays fédéraux. Comme énoncé précédemment, la principale caractéristique des pays unitaires en matière de planification régionale – à l'exception de rares pays comme le Pérou, la Corée du Sud, l'Indonésie et certains pays du nord de l'Europe – est que la part du budget de l'État et des dépenses publiques nationales allouée aux collectivités territoriales y est nettement plus réduite (voir point 2.1.3).

De plus, cette asymétrie ne se cantonne pas aux ressources financières. À cet égard, il est essentiel de faire la distinction entre décentralisation et déconcentration pour la mise en œuvre des politiques régionales. Dans bon nombre de pays unitaires, les agences ou administrations déconcentrées du pouvoir central assurent l'essentiel de la mise en œuvre des politiques sectorielles de niveau régional, avec une implication limitée des gouvernements infranationaux décentralisés. Tandis que les stratégies et programmes régionaux de la Norvège et de la Suède illustrent bien le mode de fonctionnement des régions décentralisées, le Programme régional pour le développement productif du Chili et le Schéma d'aménagement régional du Portugal sont des exemples d'administrations déconcentrées[80]. Il n'est pas rare, par ailleurs, que l'État délègue certaines de leurs fonctions aux collectivités territoriales, en les utilisant comme simples « agents » responsables de la mise en œuvre des politiques nationales, bénéficiant de prérogatives limitées pour adapter les initiatives au contexte local. Le Maroc était un bon exemple de ce système, tout au moins jusqu'à la réforme de la « régionalisation avancée » de 2011.

Plus un pays est décentralisé, plus le principe de subsidiarité et de coordination entre institutions décentralisées et déconcentrées est nécessaire.

Différentes politiques sont en cours d'élaboration pour favoriser une approche plus concertée entre le gouvernement central et les collectivités territoriales. En **France**, par exemple, les Contrats de plan État-Région (CPER) sont un mécanisme d'intervention publique essentiel visant à soutenir le développement régional. Ils visent la péréquation entre régions par le biais de cadres de négociation pluriannuels. Ces trente dernières années, la France est en effet passée d'une approche centralisée à une démarche davantage axée sur le partenariat. **Le rôle des collectivités territoriales a été renforcé**

Les pays unitaires ont une approche plus centralisée de la planification régionale, la répartition des responsabilités et des ressources entre le gouvernement national et les collectivités territoriales y est plus asymétrique que dans les pays fédéraux

Photo : Apoorva Jinka – fabrication de briques (Inde).

pour garantir le développement des territoires et y stimuler la croissance économique et la cohésion sociale.

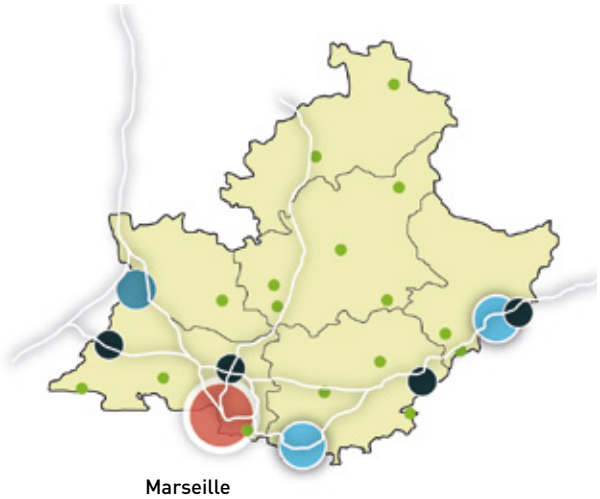
Mais les ressources financières décentralisées n'ont pas été revalorisées en conséquence, ce qui est source de tensions. Alors que les responsabilités des régions françaises se sont étoffées, leurs prérogatives fiscales et leurs budgets ont stagné. Plus de 40 % de leurs budgets dépendent encore de transferts du gouvernement central, et une part importante des 60 % restants provient des recettes fiscales partagées[81].

Une réforme en profondeur des politiques territoriales, incarnée par l'instauration du Commissariat général à l'égalité des territoires en 2014, a abouti à la fusion de différents programmes et institutions, et s'est accompagnée d'un bouleversement du paysage des collectivités territoriales. Plusieurs régions ont fusionné (refonte de 22 à 13 régions), de nouvelles aires métropolitaines ont été créées et la coopération intercommunale a été renforcée.

L'objectif de ce dispositif de réforme était de stimuler la compétitivité des régions françaises, ainsi que la durabilité et la cohésion territoriales. Dans le même temps, la nouvelle stratégie a renforcé les liens contractuels entre le gouvernement central et les collectivités territoriales (CPER, contrats de ville en milieu urbain et contrats de pays en milieu rural) pour la poursuite d'objectifs communs et le cofinancement des programmes[82]. La nouvelle loi sur l'organisation territoriale (loi NOTRe) est entrée en vigueur en août 2015. Elle a renforcé les compétences des régions en matière de développement économique et rendu obligatoire l'adoption par chacune d'elles d'un schéma régional

ENCADRÉ 3.7 EXEMPLE DE STRATÉGIES RÉGIONALES D'AMÉNAGEMENT ET DE DÉVELOPPEMENT TERRITORIAL (RÉGION PROVENCE-ALPES-CÔTE D'AZUR, FRANCE)[83]

La région française Provence-Alpes-Côte d'Azur (région PACA) a adopté son plan d'aménagement et de développement territorial en 2015, avant que la nouvelle loi NOTRe exige des régions qu'elles produisent un schéma SRADDET pour la fin 2016. Le plan de la région PACA est donc un bon exemple de planification d'impulsion régionale antérieure à la réforme. La région PACA compte 5 millions d'habitants (ce qui en fait la septième région la plus peuplée de France), dont 94,3 % vivent en milieu urbain. Son PIB par habitant était de 30 600 euros en 2013 (cinquième région la plus riche de France). Son conseil régional est basé à Marseille (855 000 habitants). Le plan original (2013-2030) fixait quatre priorités : 1) plus d'égalité et de solidarité entre territoires ; 2) la transition écologique et énergétique ; 3) de nouvelles voies de développement économique ; 4) l'ouverture sur le monde et la région Méditerranée. Plusieurs objectifs étaient associés à chacune de ses priorités, notamment : réduction des inégalités sociales et spatiales ; économie plus verte ; politique d'aménagement durable ; clusters d'innovation ; pôles et parcs technologiques ; soutien aux petites et moyennes entreprises ; artisanat. Toutes ces actions devaient être menées à différents niveaux territoriaux, de façon à mieux les intégrer (métropoles, villes et zones rurales, montagneuses et côtières) et à enrichir les instruments de planification partagés. Le plan prévoyait d'organiser, de développer, de promouvoir et de partager le rôle économique régional de Marseille et de son aire métropolitaine, en impliquant les villes intermédiaires et en renforçant les liens entre milieux urbains et ruraux.



ENCADRÉ 3.8 LE PLAN DE DÉVELOPPEMENT STRATÉGIQUE : « ANTIOQUIA : PIENSA EN GRANDE 2016-2019 »[89]

Antioquia est un département de 6,5 millions d'habitants situé au nord-ouest de la Colombie. C'est le deuxième département du pays en termes de population et le sixième en termes de superficie. En 2012, son PIB par habitant était de 13 900 dollars. Son chef-lieu est Medellín, une ville de 2,5 millions d'habitants.

Sa macro-stratégie (*Piensa en grande*, « Voyons les choses en grand ») vise à consolider la gouvernance et le développement de la région, à renforcer les capacités et les atouts locaux et à stimuler la compétitivité régionale. Elle s'articule autour de sept axes et « leviers d'action » stratégiques :

1. **Compétitivité et infrastructures :** compétitivité entrepreneuriale, sciences, technologie et innovation, TIC, capital humain et tourisme, infrastructures, activité minière et PPP ;
2. **Une nouvelle ruralité pour une meilleure qualité de vie :** mesures d'aménagement du territoire en faveur de l'accès aux services et aux équipements, de l'inclusion socio-économique, de la productivité et de la compétitivité spécifiquement destinées au milieu rural ;
3. **Équité sociale et mobilité :** santé, soins gériatriques, éducation, services publics, logements, équipements collectifs et installations sportives, participation citoyenne, emploi, culture et patrimoine, droits des femmes, des enfants, des minorités et des lesbiennes, gays, bisexuels et transgenres (LGBT) ;
4. **Durabilité environnementale** : atténuation et adaptation au changement climatique, gestion des ressources hydriques et environnementales, gestion des risques, activités minières et environnement ;
5. **Sécurité, justice et droits humains :** soutien aux victimes de la guerre, restitution des terres, cohabitation civique et accès à la justice, sécurité publique ;
6. **Paix et gestion des situations post-conflit ;**
7. **Bonne gouvernance :** orientations stratégiques, renforcement institutionnel, gestion des TIC, qualité du travail et redevabilité accrue.

de développement économique, d'innovation et d'internationalisation (SRDEII), au 31 décembre 2016.

En parallèle, les collectivités territoriales sont également tenues d'élaborer un nouveau schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) en remplacement de l'ancien schéma régional de développement (voir encadré 3.7).

La **Colombie** est un autre exemple de pays unitaire caractérisé par une grande diversité régionale. Après vingt-cinq ans de décentralisation – les collectivités territoriales concentrent 38 % des recettes et 35 % des dépenses publiques –, le pays tente de réformer son processus de planification nationale en régionalisant tant l'élaboration que la mise en œuvre des politiques[84]. L'impulsion des stratégies régionales de développement continue toutefois d'émaner essentiellement des initiatives et des fonds du gouvernement central. Le dernier plan national de développement (NDP) pour la période 2014-2018, intitulé « *Todos para un nuevo país* » (Tous pour un nouveau pays), introduit une nouvelle approche de développement régional. Il fixe des objectifs pour les six macro-régions (*Regiones Administrativas y de Planificación*). Il reconnaît certaines fonctions stratégiques aux aires métropolitaines[85], afin de renforcer les mécanismes de collaboration[86]. Le plan, dont la priorité est la réduction des disparités régionales, propose un cofinancement par des budgets nationaux et infranationaux, ainsi qu'à travers des partenariats public-privé (PPP)[87]. Le NDP sert de feuille de route à l'échelle du pays. Avec l'appui de l'État, les *Planes de Ordenamiento Territorial* (POT) et les *Planes de Ordenamiento Departamental* (POD) *Modernos* – les nouveaux schémas départementaux d'aménagement du territoire – doivent associer les communes, les départements et les aires métropolitaines dans une nouvelle forme de planification dont l'objectif est l'aménagement du territoire et l'harmonisation des fonctions stratégiques des zones rurales et urbaines. Chaque département et chaque commune sont en outre obligés par la loi d'élaborer leur propre plan d'aménagement et d'utilisation du sol (voir encadré 3.8)[88].

ENCADRÉ 3.9 KWAZULU-NATAL : LES PRIORITÉS D'UN GOUVERNEMENT PROVINCIAL[92]

Le KwaZulu-Natal (KZN) est une province sud-africaine dont la population est estimée à 10,9 millions d'habitants (soit la deuxième province la plus peuplée d'Afrique du Sud). Quarante-neuf pour cent de cette population vit en milieu rural et sa contribution au PIB national était estimée à 16 % en 2015. Sa capitale est Pietermaritzburg, mais la plus grande ville de la province est eThekwini-Durban, une aire métropolitaine de 3,4 millions d'habitants. En 2013, son PIB par habitant était estimé à 3 100 dollars.

D'après son plan provincial de croissance et de développement (PGDP) « Vision 2030 », adopté en août 2011, « le KZN sera une province sûre et prospère, à la population qualifiée et en bonne santé, servant de porte sur l'Afrique et le reste du monde ». Le plan prévoit sept priorités et trente objectifs, des cibles quinquennales et des indicateurs garantissant leur suivi. Ces priorités sont : croissance économique inclusive ; développement des ressources humaines ; développement humain et communautaire ; infrastructures stratégiques ; durabilité environnementale ; gouvernance et politique ; équité spatiale. D'après les indicateurs économiques, de 2011 à 2015 le taux de croissance du PIB a été d'environ 30 % (5 % par an), celui de l'emploi de 5 %, et la pauvreté absolue a chuté de 25,7 à 17,9 %.

Les deux principaux projets stratégiques d'infrastructure financés par les budgets nationaux (*Unlocking the Northern Mineral Belt et Durban – Free State – Gauteng Logistics and Industrial Corridor*) visent à faciliter l'intégration des centres de production ruraux marginalisés, aujourd'hui isolés des principaux systèmes logistiques connectés aux corridors. D'autres projets stratégiques clés, l'*Aerotropolis* et la ZES *Dube Trade Port*, sont également financés par des budgets nationaux. La stratégie provinciale de croissance et de développement (PDGS) du KwaZulu-Natal 2011 est en cours d'actualisation, ce qui devrait aboutir à un nouveau PDGS, qui servira de cadre de mise en œuvre à l'ensemble de la stratégie.

Jusqu'à maintenant, **le manque de coordination et les divergences entre les plans respectifs de l'État et des gouvernements infranationaux constituaient un obstacle à leur collaboration.** Le gouvernement colombien a récemment publié deux rapports sur la question – sur les « systèmes de villes » et la « transformation des zones rurales » plus précisément. L'une des conclusions phares de ces publications est le manque persistant de coordination entre les plans d'aménagement des territoires et les stratégies de développement. Les rapports plaident en faveur d'une régionalisation des politiques nationales, d'une meilleure coordination entre les différents échelons de gouvernance afin de dépasser la fragmentation des politiques sectorielles. Ils insistent sur la valeur stratégique d'une meilleure intégration entre zones rurales et zones urbaines, sur la définition de plans de développement économique locaux et sur le renforcement de la compétitivité régionale. Ils avancent que les zones rurales ne devraient pas être perçues comme des prestataires de biens et de services pour les villes, mais comme des espaces jouissant des mêmes droits que les zones urbaines dans le cadre de la planification pour favoriser leur intégration et leur accès aux infrastructures. Les deux documents prônent la révision des mécanismes de transfert financier – la Colombie dispose actuellement d'un fonds de péréquation et d'un système national de « *regalías* » (royalties) – pour compenser le décalage entre les responsabilités transférées aux collectivités territoriales et les financements dont elles disposent, en leur accordant plus de souplesse pour adapter les dépenses à leurs besoins locaux[90].

En **Afrique du Sud**, le processus de décentralisation est parmi les plus avancés du continent africain. Les collectivités territoriales sont responsables de 22,1 % du total des dépenses publiques et perçoivent 20,4 % des recettes. Comme nous l'avons signalé plus haut, la Constitution sud-africaine garantit le principe de « gouvernance coopérative », en vertu duquel les différentes sphères de gouvernance sont tenues de coordonner leurs actions et leurs législations[91]. Chaque gouvernement provincial se doit d'adopter une « stratégie provinciale de croissance et de développement » conforme aux plans nationaux.

Depuis l'émergence des gouvernements anti-apartheid en 1994, l'Afrique du Sud a développé un certain nombre d'initiatives destinées à renforcer la planification nationale, à la rendre plus cohérente, avec pour objectifs l'éradication de la pauvreté, du chômage et des inégalités. Le gouvernement essaie d'associer ces objectifs à la croissance économique et au développement des infrastructures. Au cours de ces dernières années, les directives et politiques de planification nationale ont oscillé entre des approches centralisées – avec des directives imposées par l'État – et des politiques plus décentralisées (*bottom-up*), plus flexibles et adaptées aux diversités sociales[93]. Les problèmes de coordination entre la mise en œuvre des plans aux niveaux national, provincial et municipal affectent les résultats et constituent un problème persistant. Le Plan de développement national (NDP) à l'horizon 2030, adopté en 2012, se propose de mieux coordonner les actions à différents niveau de gouvernance pour éradiquer la pauvreté et l'exclusion en Afrique du Sud[94] et, notamment, de mieux aligner les plans à long terme des collectivités territoriales avec le NDP. Il se propose de soutenir les initiatives des territoires avec des programmes nationaux spécifiques (les plans nationaux d'infrastructure, par exemple) afin d'orienter et d'appuyer les autorités locales et provinciales dans leur mission d'atteindre les objectifs nationaux au niveau local, tout en renforçant les compétences aux niveaux provincial, local et municipal (voir encadré 3.9).

Comme l'ont démontré les exemples présentés ci-dessus, les stratégies de régionalisation du développement évoluent à l'échelle mondiale, dans les pays fédéraux comme dans les pays unitaires. En Europe, les politiques de cohésion et les subventions de la Commission européenne ont nettement contribué à affirmer cette tendance dans l'ensemble de l'UE. Tandis que dans les pays fédéraux, le rôle joué par les États/*Länder* en matière de planification a tendance à se consolider, dans les pays unitaires, celui des régions/provinces est plus variable – parfois très actif, parfois passif – et leur marge de manœuvre souvent plus limitée, notamment par des contraintes financières.

Dans les pays à la tradition fédérale très ancrée, l'implication de l'État fédéral peut être assez limitée, comme aux États-Unis, mais aussi prendre la forme d'interventions régulières en tant que « facilitateur » (le « fédéralisme collaboratif » en Allemagne, par exemple). Ces dernières années, même les pays fédéraux avec un gouvernement fédéral aux traditions politiques plus dirigistes ont eu tendance à recourir davantage à l'initiative de leurs États fédérés (le « fédéralisme coopératif » du Brésil et de l'Inde, par exemple). Dans les pays unitaires – même ceux avec une certaine tradition d'autonomie locale –, les régions sont généralement plus dépendantes des politiques et des financements de l'État central. **La tendance à la régionalisation progresse, quoique avec des tensions et des difficultés.** Les régions sont néanmoins de plus en plus tenues de définir des stratégies régionales conformes aux plans nationaux de développement. La coordination n'en reste pas moins un problème structurel.

Les exemples exposés plus haut portent sur des États fédérés (ou *Länder*) et des gouvernements régionaux de pays développés ou en développement très divers, puisqu'ils vont de 5 à 77 millions d'habitants. Ils montrent que les plans stratégiques de développement des régions ou des États fédérés ont une portée et des échéanciers différents (de cinq à vingt ans, voire trente-cinq pour l'Utah). La plupart portent sur la qualité de vie et autres dimensions sociales, étroitement associées à la compétitivité et au développement économique de la région (le plan « *KwaZulu-Natal: a Gateway for Africa* » en Afrique du Sud, par exemple). Dans la plupart des cas, les principaux programmes et les investissements en infrastructures stratégiques requièrent un soutien total ou, du moins, un cofinancement du gouvernement fédéral ou national. Le cas de l'État de Bahia, au Brésil, est particulièrement frappant, par son utilisation innovante de la planification participative, « par le bas » (*bottom-up*) au niveau régional. La planification participative promet d'être l'un des principaux défis liés à la mise en œuvre de l'Agenda 2030. Les gouvernements nationaux et la communauté internationale devraient accorder plus d'attention à cette question dans l'élaboration d'un agenda mondial partagé. Certains États et plusieurs régions commencent à citer l'Agenda 2030 comme référence dans l'élaboration de leurs plans de développement (Antioquia en Colombie, comme nous l'avons vu plus haut, mais également le Pays de Galles au Royaume-Uni et Valence en Espagne, notamment)[95].

Dans de nombreux autres pays, cependant, le manque de cohérence des politiques de décentralisation et la faiblesse des cadres de gouvernance multiniveau font obstacle au renforcement du rôle des collectivités territoriales en tant que moteurs des stratégies de développement régional. **L'insuffisance de moyens des régions restreint leur champ d'intervention sur la planification du développement régional, de même que leur capacité à promouvoir une croissance endogène et à soutenir l'harmonisation** entre plans et programmes régionaux et nationaux. Les autorités infranationales de bon nombre de pays n'ont toujours pas de stratégie de développement à long terme. Beaucoup considèrent la planification comme un exercice purement formel sans effets substantiels, ce qui nuit à leur mission de promotion du développement. Un phénomène d'autant plus problématique dans

L'Afrique du Sud a développé un certain nombre d'initiatives destinées à promouvoir une planification nationale cohérente, avec pour objectifs l'éradication de la pauvreté, du chômage et des inégalités

les régions économiquement à la traîne, où les stratégies visant à renforcer les compétences des gouvernements régionaux et locaux requièrent un effort collaboratif encore plus important, tant de la part des gouvernements nationaux que des organisations des gouvernements régionaux et locaux.

La transition vers des stratégies de développement régionales mieux adaptées, qui tiennent compte de la diversité et favorisent le potentiel local, constitue une étape importante pour répondre aux défis et opportunités inhérents à chaque territoire. Les relations hiérarchiques ou asymétriques persistantes entre les échelons de gouvernance nationaux et infranationaux se doivent d'évoluer vers une démarche plus partenariale pour ce qui est de l'élaboration des politiques, de leur mise en œuvre et du financement.

Les administrations locales et régionales sont plus proches des citoyens et elles sont plus aptes que les gouvernements centraux à recueillir des informations détaillées de première main sur leurs territoires

À cet égard, les politiques fiscales et financières devraient être ajustées de façon à respecter le principe de subsidiarité, en accordant aux collectivités territoriales la flexibilité dont elles ont besoin pour répondre aux demandes locales. Dans le même temps, ces politiques devraient promouvoir des efforts d'harmonisation (afin d'éviter, par exemple, une « concurrence fiscale » entre régions) et de péréquation au profit des régions en retard de développement. Des fonds nationaux spécifiques devraient être déployés pour porter des projets stratégiques communs destinés à doper la coordination entre le développement national et régional. Ces stratégies devraient également encourager la coopération entre collectivités territoriales, entre régions et villes et, horizontalement, entre régions et communes voisines pour créer davantage de synergies (entre zones rurales et urbaines). En outre, des mécanismes communs devraient garantir le suivi et l'évaluation de ces politiques afin d'en mesurer l'impact et l'efficacité. Les administrations locales et régionales sont plus proches des citoyens et elles sont plus aptes que les gouvernements centraux à recueillir des informations détaillées de première main sur leurs territoires – un élément clé qui permettrait d'assurer une planification et un suivi plus flexibles et efficaces.

Pour encourager la croissance endogène dans toutes les régions, les stratégies nationales de développement devraient soutenir les dynamiques et la gouvernance régionales, tout en encourageant la cohérence entre les différents niveaux de gouvernance. De leur côté, les gouvernements régionaux et locaux devraient s'appuyer sur les dynamiques régionales pour soutenir les politiques nationales de développement et servir de catalyseurs de la croissance sur l'ensemble des territoires.

En ce sens, les approches territoriales du développement (ATD) peuvent contribuer à ouvrir le débat pour dépasser l'opposition persistante entre les stratégies de développement centralisées vs décentralisées (*top-down* vs *bottom-up*). L'ATD peut incarner un changement de paradigme dans l'élaboration des politiques de développement afin de promouvoir une vision plus holistique qui considère que les politiques nationales de développement sont inévitablement influencées, modelées ou même co-créées par des programmes de développement local et régional. Cette approche permettrait une convergence accrue entre les processus territoriaux et les plans nationaux, elle servirait de passerelle vers un concept amélioré de gouvernance multiniveau, c'est-à-dire vers une coresponsabilité et une co-appropriation de la planification stratégique et du développement.

La coordination entre politiques nationales et politiques régionales devrait renforcer les interconnexions et la coopération entre territoires, aires métropolitaines et villes intermédiaires – et, partant, faciliter un développement territorial équilibré. Cela permettrait de maximiser les retombées ou externalités positives sur le plan socio-économique, de mieux disséminer les avantages de la croissance métropolitaine et de l'interaction entre systèmes urbains et zones rurales à l'échelle du territoire.

3.3 DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE RÉGIONAL ET CROISSANCE ENDOGÈNE

Les régions jouent un rôle d'une importance capitale au sein des systèmes territoriaux. Elles sont responsables de fonctions essentielles participant à la croissance économique tant au niveau local que national[96]. Leur contribution au développement économique s'est consolidée ces dernières décennies. Pourtant, le potentiel de croissance de nombreuses régions a souvent été entravé par des stratégies et des politiques trop centralisées (*top-down*) construites sur l'idée qu'en concentrant les efforts sur les principales zones urbaines et les régions les plus dynamiques, on obtiendrait des résultats qui finiraient par bénéficier aux territoires ruraux et aux régions moins dynamiques. Ces politiques ne tiennent pas compte des régions « à la traîne » comme un atout potentiel ou une source de croissance, mais comme un obstacle au développement national. L'appui à ces régions s'est généralement fait à travers des mécanismes de subventions dont les résultats ont souvent été décevants.

Depuis quelques années, en réaction à l'échec de ces approches, les décideurs politiques

et les chercheurs sont de plus en plus nombreux à affirmer que le dynamisme économique et le potentiel de croissance économique ne sont pas le lot exclusif des grandes agglomérations et des régions dynamiques. Ils suggèrent même que « les opportunités de croissance existent dans tous les types de régions[97]» et que « toutes les [typologies de territoires] ont le potentiel de contribuer activement à la croissance économique [nationale][98]». De fait, selon l'OCDE, « durant la douzaine d'années précédant la crise, les régions dont le PIB moyen par habitant était inférieur à 75 % de la moyenne nationale comptabilisaient 43 % de la croissance cumulée à l'échelle de l'OCDE[99]». Les politiques visant à promouvoir le développement économique dans les régions à la traîne peuvent être une étape importante vers un plan économique de croissance.

Du fait des transferts des responsabilités en matière de développement territorial, les gouvernements régionaux et locaux sont de plus en plus nombreux à s'orienter vers une approche territorialisée et ciblée du développement économique ; ceci afin d'encourager la croissance, doper les dynamiques locales en vue d'améliorer le bien-être des citoyens dont ils ont la charge.

Il a été avancé que la démarche consistant à privilégier les activités économiques qui reflètent et reposent sur les atouts et ressources locaux, lorsqu'elle s'accompagne d'efforts visant à « [améliorer] le contexte productif [local][100]», facilitait l'implantation de ces activités dans les territoires qui les accueillent. Ces objectifs améliorent à leur tour la résilience du dynamisme économique du territoire vis-à-vis de la concurrence extérieure et de la volatilité de l'économie mondiale, consolidant de fait la durabilité de la croissance économique qu'ils stimulent.

On prévoit également que l'implication des acteurs locaux dans la formulation de stratégies de développement économique territorialisées facilite l'élaboration de politiques reflétant plus fidèlement les priorités et les intérêts locaux. Cela a pour effet de garantir que la croissance engendrée par ces approches localisées s'accompagne d'opportunités d'emplois de meilleure qualité et a pour résultat une distribution plus équitable des bénéfices de la croissance économique. Par définition, le développement économique territorialisé est un processus participatif reposant sur les idées, les perspectives et les priorités des populations et des acteurs économiques locaux. Eux seuls sont à même d'inspirer des politiques en phase avec les réalités locales. Cette implication des citoyens leur permet d'exercer une certaine influence sur la trajectoire de développement socio-économique des territoires dans lesquels ils vivent.

Les domaines d'application de ces approches territorialisées incluent, sans s'y limiter, le développement agricole, l'industrie, les PME, le développement des connaissances, l'innovation, la technologie et les activités culturelles. Certains d'entre eux seront traités plus bas.

Concrètement, **de nouvelles mesures et de nouveaux instruments sont en cours d'élaboration pour impliquer les entreprises et autres acteurs locaux dans l'amélioration des synergies locales susceptibles de générer de la croissance**. Ces mesures et ces instruments visent à encourager l'innovation et le partage des connaissances pour moderniser les économies territoriales et renforcer leur compétitivité, ainsi qu'à identifier les sources de développement et à aider les territoires à relancer leurs économies, de façon à accroître les interactions entre zones rurales et urbaines. Ils permettront également d'améliorer l'accès aux infrastructures dans les zones où elles restent lacunaires, en particulier dans le domaine des transports et des TIC (accès haut débit, par exemple). Ces nouvelles stratégies consistent notamment à faire participer le

L'implication des acteurs locaux dans la formulation de stratégies de développement économique « territorialisées » facilite l'élaboration de politiques reflétant plus fidèlement les priorités et les intérêts locaux

Photo : Guillaume Bavière – Viñales (Cuba).

secteur privé local (notamment les PME) aux appels à projets, à promouvoir la coopération entre entreprises pour faciliter la création de pôles régionaux (pépinières d'entreprises, parcs scientifiques, etc.), des ZES, à soutenir la formation et coopérer avec des écoles professionnelles et des centres de recherche (universités, recherche privée, etc.), ainsi qu'à renforcer les liens avec les programmes nationaux.

Les régions soutiennent de plus en plus les entreprises, l'innovation et le développement fondé sur la connaissance par le biais de diverses approches

3.3.1 Soutenir les entreprises, l'innovation et le développement fondé sur la connaissance

En tant qu'acteurs de la croissance pouvant contribuer à la solution des enjeux sociaux et environnementaux, les régions soutiennent de plus en plus les entreprises et des modèles de développement fondés sur l'innovation et la connaissance. Comme nous l'avons signalé plus haut, le développement économique et la compétitivité sont parmi les priorités de la plupart des stratégies de développement régionales.

Le Brésil, par exemple, a progressivement adopté une stratégie consistant à identifier les atouts locaux pour une croissance endogène, avec le soutien d'agences nationales ou régionalisées. Ainsi, le service brésilien de soutien aux PME (*Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas* – SEBRAE) est un instrument efficace, créé au niveau fédéral pour seconder les PME et stimuler les systèmes et les chaînes de production au niveau local. À cet effet, le SEBRAE coopère avec d'autres agences régionales, des banques, des entreprises et les administrations d'États fédérés dans différents domaines, notamment en matière de soutien technologique, de gestion du financement de projets, de marketing et d'appui à la productivité. Il propose un large éventail de services personnalisés aux entreprises, ainsi qu'aux gouvernements locaux – formation, conseil et appui financier notamment – afin de soutenir les acteurs locaux et de leur fournir un environnement favorable aux affaires[101].

Dans l'État mexicain de Jalisco, les autorités ont développé et mis en œuvre une stratégie territorialisée multiforme qui équilibre les efforts visant à épauler les entreprises locales dans les secteurs à faible technologie pour les faire évoluer. Elle vise à attirer des investissements extérieurs et soutient des actions pour améliorer les conditions structurelles (infrastructures, par exemple) pour doper la croissance économique, la création d'emplois et l'entreprenariat[102]. De la même façon, le district de Polonnaruwa, au Sri Lanka, s'est concentré sur les « atouts » locaux et s'est orienté vers une stratégie territorialisée soutenant à la fois les entreprises locales et le développement du capital humain[103]. Plus récemment, en janvier 2015, le gouvernement de la Nouvelle-Galles du Sud (Australie) a dévoilé une stratégie régionale de développement économique multiforme et intégrée visant les cinq objectifs suivants : « promouvoir les secteurs clés et la compétitivité au niveau régional ; [...] stimuler l'emploi et la croissance des entreprises au niveau régional ; [...] investir dans l'infrastructure économique et la connectivité ; [...] maximiser l'efficacité gouvernementale et renforcer la

Photo : Christopher Bowns – Drillfield, campus du Virginia Tech (Blacksburg, Virginie).

gouvernance régionale ; [...] améliorer le partage d'informations et la base de connaissances[104]».

En Galice (Espagne), les autorités infra-nationales ont mis au point une stratégie de développement régional pour soutenir les performances économiques s'appuyant sur l'important transfert de compétences réalisé dans le cadre du processus d'autonomie régionale initié dans les dernières décennies du XXe siècle. Cette stratégie visait essentiellement à attirer de nouveaux investissements extérieurs, à soutenir et réorganiser les structures de production locales (en particulier les petites et moyennes entreprises) et à valoriser le capital humain local[105]. Un certain nombre d'agences ont été créées dans le seul but d'élaborer, de coordonner et d'exécuter cette stratégie, via une série de mesures et d'initiatives incluant – ou fondée sur – la mise en place de différents types d'incitations financières et fiscales à l'intention des acteurs locaux et extra-locaux, la modernisation des infrastructures de base et de pointe, et l'investissement dans des programmes de formation et d'acquisition de compétences. L'opération s'est soldée par un bilan mitigé, probablement en partie à cause de l'importance excessive accordée au développement des infrastructures et à la faiblesse préalable du tissu économique[106]. Ceci étant, le fait que le gouvernement galicien ait été capable de tirer parti des processus de décentralisation, d'une part, et de s'orienter vers des approches de développement régionalisées, d'autre part, est révélateur en soi.

Dans le cadre des stratégies d'innovation pour une spécialisation intelligente (RIS3) de l'UE[107], plusieurs régions françaises – notamment le Pays de la Loire et la Bretagne – œuvrent à la consolidation d'un système d'innovation régional efficace pour répondre aux coûts salariaux plus compétitifs de certains pays. Ainsi, grâce aux fonds nationaux et européens disponibles jusqu'en 2020, la région Pays de la Loire a mis en place une stratégie régionale d'innovation (SRI-SI) axée sur la recherche et le développement technologique. Partant de ses avantages comparatifs, la région a identifié six domaines de spécialisation, organisés en trois grands axes : 1) renforcer l'économie productive et promouvoir les secteurs d'activités clés ; 2) consolider les compétences pour construire les modèles de demain ; 3) promouvoir le bien-être et la qualité de vie. Par ce biais, la région ambitionne de se positionner en chef de file à l'échelle européenne (en complémentarité avec d'autres régions) dans trois domaines : les technologies de production avancées, les industries maritimes, ainsi que l'alimentation et les bio-ressources. La région Pays de la Loire s'est également engagée dans une démarche de coopération interrégionale avec la région Bretagne, sur la base de leur proximité géographique et de leurs complémentarités en termes de spécialisation intelligente. Conscientes qu'une coordination accrue leur confèrerait un impact économique plus important, les deux régions se sont entendues sur un système de gouvernance partagée dans différents domaines d'expertise[108].

Dans une société mondialisée, les spécialisations régionales – souvent le fait de plusieurs décennies d'efforts – évoluent rapidement

ENCADRÉ 3.10 PÔLES DE COMPÉTITIVITÉ ET PARCS TECHNOLOGIQUES

Pôles de compétitivité en Wallonie (Belgique)

Depuis 2005, la Wallonie (l'une des trois régions de Belgique) a mis en place différents pôles de compétitivité qui sont devenus le fer de lance de la politique de développement économique régionale. Cette initiative fait suite à des projets analogues mis en œuvre dans d'autres pays et régions et a été menée à bien sous l'égide des politiques d'innovation et de compétitivité de la Commission européenne. Tandis que les autres clusters de Wallonie ciblent avant tout les entreprises, les pôles de compétitivité s'adressent à un public plus large. Ils visent en priorité à accroître la masse critique du système d'innovation wallon, en mutualisant les efforts de différents acteurs dans des secteurs industriels spécifiques.

Depuis 2011, six pôles de compétitivité ont vu le jour en Wallonie (ils étaient cinq au départ) : sciences de la vie (Biowin), agro-industrie (Walgralim), transports et logistique (Logistic in Wallonia), génie mécanique (Mecatech), aéronautique et aérospatial (Skywin), et technologies environnementales (GreenWin). L'élaboration de cette politique a d'abord suivi une approche plus descendante (*top-down*), les secteurs prioritaires ayant été identifiés sur une base scientifique, via l'analyse du potentiel et des perspectives de développement de la région[109].

Parcs technologiques dans l'État de Santa Catarina (Brésil)

L'État de Santa Catarina a investi massivement pour consolider l'expertise d'appui à son industrie, via la création de plusieurs parcs technologiques dans trois de ses villes, dont la capitale. Le Brésil compte plusieurs autres parcs en plein essor, à Rio de Janeiro et São Paulo notamment.

Santa Catarina dispose désormais d'un réseau structuré couvrant les trois villes. Composé de parcs technologiques, d'incubateurs d'entreprises et de centres d'affaires, ainsi que d'instituts de recherche et d'établissements d'enseignement. Il a pour mission de permettre à l'État de disposer de professionnels hautement qualifiés en mesure de répondre aux besoins des entreprises qui y sont installées. Pour ce faire, des programmes de formation ont été mis en place sur le territoire en partenariat avec les principaux secteurs industriels.

Trois parcs ont vu le jour dans la ville de Florianopolis ces vingt dernières années – dont le parc de Tel Alfa, associé à l'université de Santa Catarina et géré par la fondation de recherche de l'État. Les villes intermédiaires de Joinville et de Blumenau accueillent d'autres parcs dignes d'intérêt.

3.3.2 Clusters, pôles de compétitivité et zones économiques spéciales

En complément des instruments traditionnels, différents mécanismes sont actuellement ouverts à la participation des entreprises pour favoriser les investissements et améliorer les synergies locales, de sorte à générer de la croissance. À l'échelle territoriale, ces mécanismes incluent, entre autres, les ZES et les pôles de compétitivité. La plupart de ces initiatives sont dirigées par les gouvernements nationaux, ou requièrent leur soutien.

Dans une société mondialisée, les spécialisations régionales – souvent le fait de plusieurs décennies d'efforts – évoluent rapidement. Les décideurs politiques sont dans l'incertitude quant à la pérennité des atouts sur lesquels reposent les économies régionales, ce qui explique qu'ils s'en remettent de plus en plus souvent aux stratégies de clusters (districts industriels). Ces dernières impliquent des groupements d'entreprises, les acteurs économiques et les institutions concernés offrant un avantage concurrentiel du fait de leur proximité. En plus de faciliter les connexions et d'entraîner une baisse des coûts de production, les clusters encouragent les régions à exploiter leurs propres atouts plutôt que de reproduire les politiques couronnées de succès dans d'autres régions. Ils peuvent prendre différentes formes, notamment celle de corridors technologiques, de zones high-tech en périphérie des villes – réunissant des entreprises et des centres de travail – ou de petits regroupements devenant des systèmes productifs locaux.

Dans la province chinoise du Zhejiang, une stratégie multiforme fondée sur un partenariat public-privé a permis la création de 53 clusters qui, à eux tous, fournissent 80 % des emplois de la province. Cette stratégie s'est attachée à promouvoir les liens intersectoriels et à doper les investissements en R&D, la production de savoirs et le développement des infrastructures.

D'autres initiatives proches du modèle des clusters consistent à tisser des partenariats entre des centres de recherche et d'enseignement supérieur et des entreprises, qui favorisent l'innovation collaborative et impliquent des parcs technologiques et des « pôles de compétitivité » en conformité avec les objectifs de politique industrielle. Ces initiatives reposent généralement sur un engagement à collaborer et à développer des approches de développement concertées. Elles visent à créer des synergies par le biais de projets d'innovation coopérative. Le Brésil a mis sur pied des parcs technologiques et des incubateurs d'entreprises pour favoriser la croissance régionale au moyen de R&D. Des initiatives analogues ont été développées en Europe, notamment avec le soutien de l'UE (voir encadré 3.10). La prolifération de parcs technologiques n'est toutefois pas à considérer

comme une panacée. Si certains parcs ont permis de remédier à la faible capacité d'innovation ou au manque d'investissements privés dont souffraient leurs territoires, ils demeurent l'exception plutôt que la règle[110].

Sur tous les continents, il est de plus en plus fréquemment fait appel aux zones économiques spéciales (ZES) comme à un outil destiné à doper la croissance économique régionale. Bien qu'assez hétérogène – le concept de ZES recouvre les zones de libre-échange, les zones franches industrielles d'exportation (ZFIE), les ZFIE hybrides, les zones franches portuaires, etc. Les ZES peuvent être définies, au sens large, comme des « zones géographiques bien délimitées à l'intérieur des frontières nationales d'un pays, au sein desquelles les règles commerciales diffèrent de celles qui prévalent sur le territoire national[111]». En général, ces règles touchent notamment à la fiscalité, au commerce international et aux investissements. Elles visent le plus souvent à attirer les investissements étrangers, à créer de l'emploi, à développer et diversifier les exportations, ou à servir de laboratoires pour tester de nouvelles politiques (en matière juridique, d'emploi ou de tarification, par exemple). Du fait de ces conditions, **les ZES répondent généralement à une approche descendante (*top-down*) créée par l'État central, parfois en partenariat avec les gouvernements régionaux.**

Ces instruments ont été utilisés pour doper la croissance économique dans de nombreuses régions du monde – non sans écueils (voir encadré 3.11). Il existe divers exemples bien connus de ZES couronnées de succès (le « miracle de Shenzhen », par exemple). Mal définies ou mal gérées, elles peuvent toutefois conduire à des « zones de non-droit » (en particulier pour ce qui a trait aux conditions de travail et à la durabilité environnementale) et, dans certains cas, n'avoir qu'un impact limité sur le développement endogène d'une région.

ENCADRÉ 3.11 ZONES ÉCONOMIQUES SPÉCIALES EN CHINE ET EN INDE

Les zones économiques spéciales (ZES) requièrent généralement un solide appui du gouvernement national, en partenariat avec les gouvernements régionaux. Elles se trouvent habituellement le long des frontières nationales d'un pays, ou dans une zone portuaire ou aéroportuaire bénéficiant souvent de subventions, d'un régime fiscal avantageux et d'infrastructures spéciales[113].

Apparues dans les provinces chinoises du Guangdong et du Fujian à la fin des années 1970, les ZES se sont multipliées ces trente dernières années, contribuant largement à la croissance économique régionale et nationale. Dans certaines régions, elles pèsent en effet pour 50 à 90 % de la croissance du PIB. Elles contribuent en outre au progrès technologique et à l'innovation. Par ailleurs, alors qu'à l'échelle du pays le taux global de commercialisation de la technologie avoisine les 10 %, il est de plus de 60 % dans les ZES[114].

De son côté, l'Inde a créé sa première ZES dans l'État du Gujarat en 1965, afin de simplifier son régime commercial et d'attirer davantage d'investissements étrangers. De nombreuses politiques complémentaires ont été adoptées depuis lors (notamment une politique spécifique pour les ZES en 2000) et l'on recense désormais plusieurs centaines de ZES dans des dizaines de secteurs différents sur l'ensemble des États indiens. Ainsi, dans le cadre de sa politique commerciale extérieure 2015-2020[115], l'Inde a instauré 60 zones d'exportation de produits agricoles (*Agri-Export Zone*, AEZ) dans une volonté de stimuler ses exportations agricoles. En vertu de ce cadre, plusieurs États sont identifiés comme AEZ pour différents produits : l'Assam pour le gingembre ; le Rajasthan pour le cumin et la coriandre ; le Bengale-Occidental pour l'ananas, le litchi et la mangue, etc[116]. Cette politique peut favoriser les approches de type clusters en intégrant régionalement les processus agricoles, de la production à la commercialisation des produits. Elle peut également consolider les liens en amont avec une logique de marché et réduire les coûts de production grâce aux économies d'échelle.

3.3.3 Développement économique local en milieu rural

Face à une économie mondiale en mutation, l'hétérogénéité territoriale peut impliquer davantage de vulnérabilité. Il est plus facile aux grandes régions urbanisées et densément peuplées de faire face aux pressions de la mondialisation ; les régions à dominante rurale ou avec des agglomérations plus éparses rencontrent davantage de difficultés. Les approches visant à favoriser la croissance économique et le changement dans les régions, petites villes et communes rurales se doivent d'être radicalement différentes de celles destinées aux zones plus urbanisées. Dans ces dernières, les activités industrielles, à forte valeur ajoutée et, parfois, hautement spécialisées, sont plus nombreuses. Gérer la relation unique de symbiose et d'interdépendance unissant les zones rurales aux zones plus urbaines, préserver les liens rural/urbain essentiels en amont et en aval, sont dès lors des démarches d'une importance capitale. De plus, équilibrer les activités et les emplois agricoles avec des activités et des emplois non agricoles est fondamental pour les territoires (voir encadré 3.12)[112].

En France, au Brésil et en Colombie, notamment, les politiques publiques régionales ont cherché à promouvoir la coopération entre les agriculteurs locaux et les entreprises opérant dans les secteurs traditionnels d'un territoire donné par le biais de systèmes productifs

ENCADRÉ 3.12 RELANCE ÉCONOMIQUE DU COMTÉ DE PRINCE-EDWARD (CANADA)

Au Canada, les efforts visant à revitaliser l'économie stagnante, basée sur l'agriculture, du comté de Prince-Edward ont pris la forme d'une approche territoriale du développement (ATD).

L'objectif était de « tirer parti des atouts de ses collectivités [...] et [de mettre en accord] les atouts et les compétences locales pour répondre à l'évolution de la demande du marché[118]». La collaboration entre les parties prenantes a été d'une importance capitale.

Les efforts ont porté sur cinq clusters clairement définis : les professions créatives ; la gastronomie ; les activités commerciales et services « verts » ; les soins de santé et le bien-être ; les industries créatives[119].

Le succès de cette stratégie est clairement attesté : « Le comté est de plus en plus connu pour le dynamisme, la capacité d'innovation et la créativité de son économie rurale, qui attache de l'importance à son patrimoine et à sa culture [...]. Aujourd'hui, les produits agricoles d'une valeur élevée, le secteur manufacturier et les industries à forte valeur ajoutée constituent un élément clé de la réussite économique du comté[120]».

locaux (SPL) contribuant à doper les économies d'agglomération et à ouvrir les marchés extérieurs aux acteurs économiques locaux.

Afin de doper la croissance économique de ses zones rurales, la région d'Antioquia (Colombie) a fondé une entreprise de développement agro-industriel (*Empresa de Desarrollo Agro-Industrial de Antioquia* – EDAA) dont l'objectif est notamment : de concentrer les ressources et les compétences ; de renforcer la coopération en milieu rural (à travers la fédération de caféiculteurs, par exemple) ; de garantir le droit à l'usufruit ou à la propriété des sols ; de promouvoir l'accès aux biens et services essentiels ; de soutenir les petites exploitations et l'agriculture familiale (alliances entre petits producteurs pour améliorer l'accès aux marchés) ; d'améliorer la productivité rurale ; de soutenir la production, le traitement et la commercialisation des produits agricoles, forestiers et de la pêche ; et, enfin, de créer des économies d'échelle et d'améliorer les marchés de niche à forte valeur ajoutée[117].

Confronté à de hauts niveaux d'inégalité, de pauvreté, de chômage et d'insécurité alimentaire, le KwaZulu-Natal (KZN), la deuxième plus grande province d'Afrique du Sud, met actuellement en œuvre un plan stratégique quinquennal (2015-2020) visant à libérer le potentiel agricole de la province, à en assurer la sécurité alimentaire et à accroître la part de l'agriculture dans l'économie du territoire (voir aussi l'encadré 3.9 plus haut). Le ministère de l'Agriculture et du Développement rural du KZN développe, entre autres mesures, ce qu'il appelle des « agro-villages », destinés à servir de piliers à une nouvelle mutation agraire en favorisant la croissance agricole et le développement intégré d'entreprises rurales

Photo : Gary J. Wood – une ferme dans le comté de Prince-Edward (Canada).

durables au sein de la province. Le concept d'« agro-village » est né d'une volonté de créer des communautés agricoles fortes, unifiées et autosuffisantes. Il repose sur le développement d'un type de peuplement plus concentré, permettant de préserver un mode de vie rural, de stabiliser le régime foncier, de faciliter l'accès aux services essentiels et de réaliser des économies d'échelle.

Basées sur la recherche scientifique et le développement technologique, ces interventions visent à favoriser l'économie agricole, à créer des emplois et à garantir la sécurité alimentaire et des moyens de subsistance ruraux durables[121].

Par ailleurs, malgré l'importance du secteur minier pour les économies infranationales et les gouvernements régionaux en particulier, la répartition des bénéfices en découlant est rarement équitable. La revendication d'un développement minier plus respectueux du contexte et mieux intégré s'amplifie. Le manque de liens avec le reste de la région et l'absence de compensations pour les coûts sociaux et environnementaux supportés par les régions minières suscitent la préoccupation.

Plusieurs de ces régions ont mis en place des instruments de partage des bénéfices visant à garantir qu'au moins une part des gains de l'activité minière profite au territoire – notamment des fonds d'investissement, des accords de participation et de partage des recettes fis-cales entre gouvernements et un système de redevances (voir encadré 3.13).

Le rôle de la culture dans le développement économique régional est aussi important que diversifié. Au-delà de sa valeur intrinsèque, la culture a un réel impact sur le développement économique régional, par sa capacité à créer de l'emploi et son potentiel d'attraction, tant pour les touristes que pour les résidents[122].

Y voyant une opportunité pour la croissance économique régionale, la région de Cuzco (Pérou) a lancé un plan de développement stratégique à l'horizon 2021, le *Plan Estratégico de Desarrollo Regional Concertado, Cusco a 2021*. Cette initiative a été rendue possible par le processus de décentralisation financier progressif vers les régions initié en 2002.

Le plan stratégique vise à atteindre une croissance régionale durable et une productivité largement axée sur le tourisme, avec une forte prise en compte du facteur environnemental et de la gestion des risques de catastrophe.

Tirant profit de l'avantage comparatif de son formidable patrimoine culturel et historique, le gouvernement régional avait à cœur de promouvoir l'activité touristique de façon responsable. À cet effet, il s'est notamment engagé à gérer et préserver le patrimoine culturel, naturel et archéologique de la région en collaboration avec la population locale, le gouvernement national et le secteur privé.

ENCADRÉ 3.13 PROGRAMME *ROYALTIES FOR REGIONS* EN AUSTRALIE-OCCIDENTALE

Face aux tensions croissantes entourant la répartition des retombées économiques de l'activité minière, le gouvernement de l'État d'Australie-Occidentale a mis en place un programme intitulé *Royalties for Regions* (« Des redevances pour les régions »).

L'objectif de ce programme est de garantir qu'une part équitable des recettes tirées des exportations de ressources minières revienne aux communautés locales.

Il promeut également l'investissement à long terme dans les infrastructures des États fédérés, à l'exception de Perth. Le programme est financé par le réinvestissement annuel de 25 % des redevances du secteur minier.

La plupart des fonds sont réinvestis dans des projets spécifiques. Plutôt que s'y substituer, ils complètent les financements existants émanant du gouvernement central et de l'État d'Australie-Occidentale[126].

L'importance du tourisme dans l'économie de Cuzco est inestimable. Il s'agit de la première destination touristique du Pérou, recevant 88 % de visiteurs étrangers dans un pays qui a connu une nette augmentation de ses arrivées de touristes venus d'autres pays (hausse de 8,1 % par an, contre 2,2 % à l'échelle mondiale).

Entre 2002 et 2012, le nombre de visiteurs étrangers est passé de 1,1 million à 2,8 millions ; le secteur touristique apporte 3,7 % du PIB national et devrait atteindre les 4,2 % d'ici 2021, avec un nombre de visiteurs annuels estimé à 5,1 millions[123].

3.3.4 Promouvoir une croissance régionale équilibrée

Nul n'ignore à quel point les fruits de la croissance économique sont inégalement répartis[124]. La conséquence la plus immédiate de cette asymétrie est que la croissance – tant dans les pays développés qu'en développement, en milieu urbain ou rural (régions, petites villes et communes rurales) – s'accompagne souvent d'une exacerbation des inégalités, tant entre les personnes qu'entre les territoires.

Les régions se doivent donc de déployer des efforts concertés et d'élaborer des politiques adaptées pour garantir une répartition plus équitable entre tous des retombées de la croissance économique. S'y soustraire ne ferait que renforcer les modèles d'inégalité économique et compromettre les perspectives de croissance future[125].

ENCADRÉ 3.14 LA RELANCE DE L'ÉCONOMIE DANS LE COMTÉ DE RUSSELL (ÉTATS-UNIS)

Le comté de Russell, en Virginie (États-Unis), compte 30 000 habitants. Avec une économie traditionnellement basée sur l'extraction houillère et l'agriculture, il a connu une perte de 20 % de ses emplois entre 1993 et 2004 et une baisse drastique de ses salaires réels.

Il était urgent de relancer le cycle économique en souplesse, et d'exploiter les ressources humaines disponibles sur le territoire plutôt que de les réaffecter dans des régions plus attractives en termes d'employabilité – et ainsi générer de l'emploi.

Une stratégie mise en œuvre entre 2005 et 2007 conjuguait recyclage de la main-d'œuvre et captation des investissements étrangers dans les secteurs concernés par ces formations.

Deux entreprises ont ainsi pu investir, et au moins 350 emplois avaient été créés à l'issue du processus en 2007[130].

La performance économique d'une région donnée dépend d'une série de facteurs, notamment de sa démographie, de son paysage industriel, de sa productivité, de son accessibilité, de son capital physique et humain, et de sa capacité à innover. Garantir une répartition équilibrée de la croissance économique entre les régions est difficile, essentiellement en raison du caractère inégal de la répartition de ces facteurs. La thèse selon laquelle les approches de développement économique territorialisées (telles que celles décrites dans la présente section) seraient davantage propices à une croissance économique plus équitable et plus inclusive est néanmoins de plus en plus répandue[127].

Les gouvernements régionaux sont d'importants acteurs de l'élaboration et de la mise en œuvre des principales mesures environnementales

Pour favoriser une croissance équitable, les approches de développement économique locales doivent être participatives et inclusives tout en privilégiant implicitement la création d'emplois. L'intégration des perspectives et priorités des parties prenantes locales dans le processus de planification stratégique permet de garantir que les politiques seront élaborées de façon à prendre en considération la réalité de la société et à servir ses intérêts, afin qu'elles aient un impact accru sur la société.

De plus, les stratégies territoriales privilégient la création de nouvelles opportunités d'emplois, très souvent vue comme étant une condition nécessaire pour une croissance économique plus équitable et favorable à l'intégration sociale (voir encadré 3.14).

À cet égard, « la capacité à bénéficier directement de l'activité économique est entendue comme étant subordonnée à la capacité de participer à des activités génératrices de revenus[128] ». La capacité des approches localisées à créer de l'emploi en fait une option viable pour atteindre une croissance profitable à tous les habitants de toutes les régions, petites villes et communes rurales. L'impact d'une intervention politique sur le développement d'une zone donnée est tributaire d'une coordination efficace entre les différents territoires et échelons de gouvernance, mais également de la capacité des parties prenantes à inscrire cette intervention dans un cadre politique plus vaste, tenant compte du capital humain ou du développement des affaires.

3.4 LE RÔLE DES GOUVERNEMENTS RÉGIONAUX DANS LES POLITIQUES ENVIRONNEMENTALES DURABLES[129]

Le lien entre caractère régional et durabilité du développement n'a fait que s'affirmer tout au long du processus de définition et de négociation de l'Agenda 2030 des Nations unies pour le développement durable, ce qui est révélateur du rôle des gouvernements régionaux dans le développement durable de leurs territoires et communautés, et dans la mise en œuvre du Nouvel Agenda mondial. Au-delà de leur influence sur les politiques de développement économique et la gestion des liens entre le rural et l'urbain, les gouvernements régionaux sont aussi d'importants acteurs des politiques environnementales, dont certaines sont abordées dans la présente section.

Les interventions à l'échelle infranationale permettent généralement une meilleure adaptation aux cadres géographiques (montagnes, vallées, hydrographie) et biologiques (habitats et écosystèmes divers) d'un territoire. La plupart des effets du changement climatique se manifestent à un niveau supranational, mais leurs conséquences (inondations, sécheresses, crues et pollution des cours d'eau, etc.) ont tendance à affecter plusieurs localités sans nécessairement avoir une portée nationale, en particulier dans les grands pays et ceux de taille moyenne.

C'est pourquoi l'échelon régional s'est très souvent révélé être un niveau d'intervention et de réaction efficace dans la protection et la préservation de l'environnement. Certaines tâches, comme évaluer les dommages causés par un phénomène naturel (des pluies torrentielles, par exemple), sont réalisées de façon nettement plus efficiente au niveau

régional ou communal. Ainsi, dialoguer avec les producteurs dont les récoltes ont été touchées ou inclure les entreprises désireuses de mettre en place des mesures préventives respectueuses de l'environnement sont des actions qui peuvent être réalisées de façon bien plus efficace et accessible au niveau régional et local.

Ces dernières années, partout dans le monde, les régions ont conçu et mis en œuvre des plans et des projets relatifs à la durabilité environnementale. En effet, c'est bien souvent à ces dernières qu'échoit la responsabilité d'élaborer et d'appliquer les lois et politiques dans ces domaines, notamment le changement climatique, (y compris l'éducation et la sensibilisation), les énergies renouvelables, la préservation de la biodiversité, la gestion de l'eau et la protection des zones humides et des zones côtières, des forêts et des parcs naturels, l'agriculture durable, les technologies vertes et la sécurité alimentaire. Nous traiterons ci-après de la pertinence de l'échelle de gouvernance régionale et passerons en revue diverses initiatives prises dans les domaines que nous venons de citer.

3.4.1 Le changement climatique

Il ressort qu'entre 50 et 80 % des politiques d'atténuation et d'adaptation au changement climatique sont gérées et mises en œuvre au niveau infranational (ou censées l'être)[131]. En matière de durabilité environnementale, les régions sont en première ligne et doivent être considérées comme des acteurs essentiels et légitimes, en particulier dans un domaine où les politiques publiques concertées et intégrées sont fondamentales. Cependant, bien que la territorialisation des politiques publiques soit souvent présentée comme étant à l'ordre du jour, la délégation effective des compétences et ressources financières reste limitée et les approches sectorielles cloisonnées servent trop souvent d'instrument de choix, au détriment des approches territoriales intégrées.

La collaboration entre les différents échelons d'administration publique est d'autant plus importante lorsque les régions tentent de gérer (et parfois dépasser) les objectifs et attentes fixés ou négociés par les États nationaux respectifs. Des régions comme la Flandre (Belgique) ou la Bavière (Allemagne) et des États fédérés comme la Californie (États-Unis) sont des exemples bien connus à cet égard. De même, les régions sont les mieux placées pour coordonner et piloter l'action des autres échelons de gouvernance. Le gouvernement régional de la communauté autonome espagnole d'Euskadi (Pays basque) s'est félicité des initiatives axées sur la durabilité entreprises par certaines de ses communes, et les a placées sous son égide. Cela a permis la mise en place d'un instrument de suivi des émissions de gaz à effet de serre à l'échelle locale[132].

ENCADRÉ 3.15 LE MARCHÉ DU CARBONE QUÉBEC-CALIFORNIE[133]

Les systèmes de plafonnement et d'échange des droits d'émission (SPEDE) sont des outils incitatifs efficaces, répondant à une logique de marché, pour réduire les émissions de carbone. En 2014, la province du Québec et l'État de Californie ont lié leurs SPEDE au moyen d'un cadre de coopération décentralisée mutuellement bénéfique concernant la réduction de leurs émissions de gaz à effet de serre et l'harmonisation de leurs initiatives de réglementation. Le SPEDE du Québec, par exemple, vise les grands émetteurs de différents secteurs (électricité, industrie manufacturière et, depuis 2015, distributeurs de carburants fossiles) excédant les 25 000 tCO_2 par an. Les recettes tirées des enchères annuelles sont réinvesties dans des projets visant à réduire les émissions de carbone.

L'Ontario et le Manitoba ont récemment signé un accord d'adhésion au SPEDE Québec-Californie, qui est actuellement le seul marché du carbone dont la conception et la mise en œuvre relèvent de gouvernements infranationaux. Le Québec poursuit sa collaboration avec d'autres États américains et provinces canadiennes pour favoriser la tarification du carbone et en élargir le marché.

La Californie a une longue expérience en matière de politiques environnementales. Il y existe une réglementation sur la pollution automobile depuis les années 1970, par exemple. Un plan d'action dans le domaine de l'énergie a été élaboré en 2003 et amendé à plusieurs reprises. Et, en 2006, l'État a promulgué le *Global Warming Solutions Act* pour limiter les émissions de gaz à effet de serre. D'autres initiatives ont été adoptées pour réduire la consommation énergétique des bâtiments publics et promouvoir les énergies renouvelables (le programme de développement de la Californie, par exemple, avec 10 millions de dollars alloués à 495 projets gérés par 59 organismes publics). Aujourd'hui, la Californie montre la voie en matière d'activités économiques « vertes » réduisant la consommation d'énergie et d'initiatives en faveur des énergies propres et de la dépollution[134].

Compte tenu de l'importance de leur rôle en faveur du développement durable, les gouvernements régionaux se doivent de disposer des moyens pour faire face aux défis inhérents à leur mission, notamment en récompensant les meilleures initiatives et en sanctionnant les choix et comportements nuisant à la durabilité environnementale ou aggravant les effets du changement climatique (voir encadré 3.15).

Éducation et sensibilisation

L'éducation, qu'elle soit formelle ou non, la sensibilisation et la formation sont essentielles pour permettre à la population non seulement de comprendre les enjeux du développement durable, mais aussi d'y faire face. Elles jouent aussi un rôle incontournable pour promouvoir un rapport à l'environnement, une conscience éthique, des valeurs, des compétences et des modes de pensée compatibles avec le développement durable. L'une des cibles de l'ODD 4.7 stipule d'ailleurs : « D'ici à 2030, faire en sorte que tous les élèves acquièrent les connaissances et compétences nécessaires pour promouvoir le développement durable, notamment par l'éducation en faveur du développement et de modes de vie durables ». L'éducation est sans conteste l'un des domaines où les pouvoirs publics ont pris le plus de mesures et mis en place des plans stratégiques en faveur de la prise de conscience des problèmes environnementaux (voir encadré 3.16). De nombreuses régions ont mis l'éducation, la sensibilisation et la participation citoyenne (en particulier chez les jeunes) au cœur de leur action en faveur de la durabilité environnementale, encourageant les initiatives et l'engagement en faveur de la réduction des risques de catastrophes et de l'adaptation à ces risques au niveau régional.

Ce travail de sensibilisation ne se limite pas aux établissements scolaires et aux activités pédagogiques, compte tenu des prérogatives des gouvernements régionaux en matière de planification et, plus généralement, de gestion territoriale. Du fait de leur proximité avec les citoyens, il est courant pour les régions d'organiser des campagnes publiques et d'impliquer les communautés locales dans le processus décisionnel et la protection de l'environnement. En collaboration étroite avec les communautés et les ONG sur le terrain, un certain nombre de projets favorisent l'éco-tourisme et le respect des traditions durables locales, en créant des emplois « verts » et en sensibilisant le public à la nécessité de services écosystémiques.

La préservation de la biodiversité est un autre sujet phare étroitement lié à la durabilité environnementale et à la lutte contre le changement climatique

Le tourisme est un autre domaine dans lequel la sensibilisation au développement durable est essentielle, compte tenu de la pression considérable qu'il exerce sur les ressources naturelles et l'environnement en général. Il est nécessaire d'adapter les modèles de développement touristique pour s'éloigner d'une logique purement économique au profit d'une approche plus équilibrée entre développement économique, d'une part, et préservation des ressources naturelles et de la biodiversité et respect de la culture locale et du patrimoine, d'autre part. Ceci conformément à la cible 8.9 de l'ODD 8 : « D'ici à 2030, élaborer et mettre en œuvre des politiques visant à développer un tourisme durable qui crée des emplois et mette en valeur la culture et les produits locaux ».

Dans la province coréenne de Jeju (632 823 habitants en 2015), par exemple, le tourisme s'est développé rapidement ces dernières années. Le nombre de visiteurs annuels est passé de 6 millions en 2005 à 13,2 millions en 2015[136]. Bien que le gouvernement régional s'attache à stimuler l'économie de l'île tout en préservant son environnement naturel et sa culture (investissements dans des véhicules électriques, le solaire et l'éolien notamment), une réglementation du tourisme s'imposera dans les années à venir pour garantir la durabilité de l'île, comme cela a été fait en d'autres endroits.

ENCADRÉ 3.16 SENSIBILISATION À LA DURABILITÉ ENVIRONNEMENTALE DANS LA PROVINCE DE L'OUEST, AU SRI LANKA[135]

La province de l'Ouest, au Sri Lanka, a mis en œuvre un projet destiné à sensibiliser les écoliers à l'importance de préserver l'environnement et la biodiversité. L'objectif était de promouvoir les connaissances, les compétences et la créativité en lien avec le développement durable et l'agriculture urbaine par le biais de débats et d'exercices pratiques. Les enfants ont été initiés à des méthodes d'agriculture urbaine et à l'importance de cultiver sa propre nourriture, de s'alimenter de fruits et légumes locaux, ou encore aux sources d'énergies renouvelables et à la préservation de la faune. Au total, 88 écoles et près de 45 000 élèves ont participé à cette initiative pédagogique.

Préservation de la biodiversité

La préservation de la biodiversité est un autre sujet phare étroitement lié à la durabilité environnementale et à la lutte contre le changement climatique. Dans le cadre d'une étude exhaustive sur la perte de biodiversité à l'échelle mondiale[137], des scientifiques ont évalué l'état de la biodiversité sur de nombreux sites et conclu qu'elle était tombée en dessous du « seuil de sécurité » sur 58,1 % des terres émergées, essentiellement en raison de la destruction des habitats naturels à des fins agricoles.

À travers les décisions adoptées lors des Conférences des parties (COP), la Convention sur la diversité biologique (CDB) reconnaît de plus en plus le rôle des collectivités locales et des gouvernements infranationaux dans la protection de la diversité biologique. Lors de la dixième Conférence des parties (COP10) – et dans le cadre du plan stratégique 2011-2020 et des objectifs d'Aichi relatifs à la biodiversité, en particulier –, la CDB a reconnu les gouvernements régionaux comme étant des partenaires clés pour la mise en

œuvre des stratégies infranationales adaptées et la surveillance des processus nationaux (décision X/22). La COP10 a aussi adopté un plan d'action spécifique pour appuyer et coordonner les efforts avec les gouvernements infranationaux, les villes et autres autorités locales pour la réalisation du plan stratégique de la Convention et de ses objectifs d'Aichi relatifs à la biodiversité.

Plus récemment, en 2014, lors de la COP12, qui s'est tenue en Corée du Sud, les membres de la Convention ont réaffirmé leur volonté d'impliquer l'échelon infranational, avec l'adoption de neuf décisions se référant explicitement à la mise en œuvre locale et régionale du Plan stratégique pour la biodiversité. La décision XII/9 de la COP12 invite les parties à favoriser des stratégies et plans d'action locaux et infranationaux pour la biodiversité et à renforcer les capacités des gouvernements infranationaux et locaux à intégrer la biodiversité dans la planification urbaine et d'autres processus d'aménagement du territoire (voir encadré 3.17).

La protection de la biodiversité est l'un des domaines relevant de la compétence des gouvernements régionaux. Les politiques en faveur de la biodiversité (voir encadré 3.18) ne peuvent pas se cantonner à la flore, à la faune, aux micro-organismes et aux écosystèmes ; elles

ENCADRÉ 3.17 LA CONFÉRENCE INTERNATIONALE « RÉGIONS POUR LA BIODIVERSITÉ[138] »

Afin de favoriser le dialogue entre les gouvernements régionaux, les collectivités locales, les organisations de préservation de la nature et les autres parties prenantes dans la mise en œuvre du plan stratégique 2011-2020 et des objectifs d'Aichi relatifs à la biodiversité de la Convention sur la diversité biologique (CDB) des Nations unies[139], Barcelone a accueilli une conférence internationale sur le rôle des régions dans la préservation de la biodiversité, les enjeux et responsabilités liés à la réalisation des objectifs fixés.

Cette conférence a également permis l'entrée d'un groupe de gouvernements régionaux au Comité consultatif des gouvernements infranationaux de la CDB. Ce comité réunit un ensemble de régions dynamiques ayant pour mission d'apporter leur expertise, de favoriser et évaluer conjointement les plans d'action infranationaux sur la biodiversité.

Les participants à la conférence ont notamment souligné que bien qu'étant les mieux placés pour gérer les questions de biodiversité et apporter des solutions, les gouvernements régionaux manquent souvent de ressources humaines et/ou financières, surtout en milieu rural.

ENCADRÉ 3.18 PRÉSERVATION DE LA BIODIVERSITÉ DANS LA RÉGION DE MOQUEGUA (PÉROU)[140]

Comme dans de nombreuses autres régions du monde, la biodiversité de la région péruvienne de Moquegua est soumise à de fortes pressions du fait de la fragmentation de l'habitat, de la surexploitation des ressources hydriques, de l'extraction d'espèces sylvicoles et des feux de broussailles – autant de facteurs essentiellement dus à l'activité humaine. Dans une volonté de relever ces défis, le gouvernement régional de Moquegua a développé une stratégie régionale pour la biodiversité (2014-2020) par le biais d'un processus participatif intégrant les idées de plus de 200 personnes, dont des professionnels, des membres de la société civile, des représentants d'institutions publiques et privées et des autorités régionales et municipales.

Le projet s'articule autour de six grands objectifs :

1. Promouvoir une gestion efficace des ressources financières pour la préservation de la biodiversité ;
2. Renforcer les compétences des intervenants techniques et opérationnels pour une bonne gestion de la biodiversité ;
3. Améliorer la capacité des populations à préserver et promouvoir une utilisation durable de la biodiversité ;
4. Promouvoir une gestion durable du tourisme, de la flore et de la faune, afin d'améliorer la qualité de vie des populations et de générer des retombées positives pour l'économie et l'emploi ;
5. Promouvoir l'étude scientifique des espèces animales et végétales et des écosystèmes locaux ;
6. Mettre en place des politiques et des outils de gestion en faveur de la biodiversité.

En Catalogne (Espagne), la stratégie de préservation et d'utilisation durable de la diversité biologique vise à intégrer les conditions d'une biodiversité durable dans la planification urbaine et régionale, à garantir la perméabilité écologique du territoire afin de faciliter les déplacements et la dispersion des espèces, à favoriser les connexions biologiques à travers le territoire à l'aide de « couloirs verts » et à maintenir l'état de conservation global des différents types d'habitats. Afin d'atteindre ces objectifs généraux, l'objectif 8 de la stratégie, par exemple, souligne la nécessité d'un modèle territorial durable qui favorise le développement économique, améliore la qualité de vie et l'environnement, et promeuve la préservation de la biodiversité à tous les échelons de planification et d'aménagement urbain et sur tout le territoire.

se doivent d'impliquer les citoyens et de défendre leur accès à la nourriture, aux médicaments, à l'eau potable, à un air pur et, plus généralement, à un environnement propre et sain. En ce sens, la coordination verticale et transversale intégrée mise en œuvre localement par les collectivités territoriales est habituellement perçue comme nettement plus efficace que les interventions sectorielles ponctuelles entreprises isolément par les différents échelons de l'administration publique.

La gestion de l'eau et la préservation des zones humides et des zones côtières

La gestion de l'eau, qui est indispensable pour la vie, est une prérogative de plus en plus fréquemment déléguée aux gouvernements régionaux et aux collectivités locales.

L'objectif 6 des ODD impose de « garantir l'accès de tous à l'eau et à l'assainissement et assurer une gestion durable des ressources en eau ». En tant que ressource naturelle disponible en abondance, mais surexploitée par l'activité humaine, l'eau est soumise à des pressions considérables à travers le monde. Les frontières hydrologiques et administratives coïncidant rarement, sa gestion est fragmentée, ce qui en fait une tâche fortement dépendante d'une gouvernance multiniveau efficace. Ce point revêt une importance capitale car, selon l'OCDE[141], au moins 40 % de la population mondiale vit dans des zones marquées par le stress hydrique, ce chiffre devant atteindre les 55 % d'ici 2050. La gestion de l'eau est également d'une importance cruciale pour les différents aspects du développement, notamment l'agriculture et l'approvisionnement alimentaire, la santé, l'énergie et l'environnement.

La façon dont la gestion des ressources en eau (réseaux d'assainissement compris) se répartit entre les différents niveaux de gouvernance varie à travers le monde. Dans certains pays, comme l'Australie, la Malaisie, le Liban, le Kenya ou encore la Russie, cette responsabilité incombe aux échelons intermédiaires (régions, provinces, départements, comtés, États, etc.). Dans d'autres (Tunisie, Gabon, Iran et Singapour, notamment), elle relève de l'entière responsabilité du gouvernement central. Dans des pays comme le Brésil, le Canada, l'Inde, le Danemark, l'Allemagne et le Maroc, les ressources en eau sont gérées au niveau municipal en partenariat avec le conseil régional et le gouvernement central. La gestion intégrée des bassins hydrographiques rencontre un succès grandissant : c'est un modèle qui suit le découpage géographique naturel du territoire en bassins versants, chacun étant doté de sa propre instance de gestion. Elle donne lieu à des exemples intéressants de participation impliquant les communes, les entreprises locales et les populations concernées par des zones géographiques et des bassins précis. Ce modèle permet une gestion coordonnée des ressources en eau à l'intérieur des limites d'une unité géographique (le bassin versant), en tenant compte des différents éléments du cycle de l'eau et des interactions entre les systèmes naturels et humains en vue de favoriser une utilisation équilibrée et durable des ressources. Il a été mis en place dans de nombreux pays à travers le monde, notamment au Brésil, en France, en Malaisie et au niveau du bassin du fleuve Niger, dont le plan de gestion intégrée implique neuf pays (Cameroun, Guinée, Mali, Niger, Côte d'Ivoire, Bénin, Burkina Faso, Nigeria et Tchad)[142].

La distribution de l'eau, assurée par les entreprises spécialisées, ne correspond pas toujours avec les institutions qui en ont la responsabilité. Ainsi, au Brésil, bien que la gestion de la distribution de l'eau soit une responsabilité municipale, l'essentiel de la population est approvisionnée par de grandes compagnies appartenant au gouvernement régional (*Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo* – SABESP dans l'État de São Paulo, par exemple).

En de nombreux endroits, **la décentralisation croissante de la gestion des ressources en eau a permis le lancement de politiques mieux**

ENCADRÉ 3.19 GESTION DE L'EAU, DES BASSINS VERSANTS ET DES VOIES NAVIGABLES DANS LE TERRITOIRE DU NORD (AUSTRALIE)[143]

Dans le cadre de sa « stratégie environnementale équilibrée », le Territoire du Nord, en Australie, a pris des mesures pour gérer ses ressources en eau et préserver ses bassins versants et voies navigables, pour protéger l'environnement et soutenir l'agriculture. Pour ce faire, l'État :

- Élabore et met en œuvre des plans stratégiques pour gérer la répartition des ressources en eau, réduire les éventuelles menaces pesant sur la biodiversité marine et améliorer le traitement des eaux usées ;
- Contrôle et encourage la transparence en ce qui concerne l'état de ses voies navigables et de ses ressources en eau potable et vérifie l'impact des activités économiques sur ces ressources ;
- Collabore avec le Centre australien pour la recherche et la formation sur les eaux souterraines (NCGRT) afin d'étudier le potentiel des aquifères gérés pour le stockage de l'eau ;
- Propose des programmes visant à réduire les coûts liés à l'adoption de technologies de gestion des déchets et d'utilisation rationnelle de l'eau ;
- Promeut des solutions d'atténuation des inondations et l'impact des tempêtes ;
- Encourage une gestion durable des ressources halieutiques et aquatiques de l'État.

adaptées aux réalités locales d'un côté, mais exacerbé les problèmes de coordination et de compétences de l'autre. En effet, l'expérience a montré qu'il n'existait pas de solution universelle en la matière : les politiques dédiées doivent être adaptées aux spécificités locales et territoriales, développées selon une approche ascendante (*bottom-up*) et inclusive (voir encadré 3.19).

Les régions côtières sont souvent les plus productives et les plus attractives, elles concentrent une large part de la population mondiale. La moitié de la population mondiale vit, en effet, à moins de 60 km de la mer et 75 % des grandes villes sont situées le long d'une côte[144]. Mais cette concentration de population et d'activités humaines (tourisme, industrie, etc.) exerce de fortes pressions sur les écosystèmes côtiers (destruction de l'habitat, perte de biodiversité et pollution), qui comptent parmi les plus vulnérables au changement climatique et aux catastrophes naturelles. Élévation du niveau de la mer, inondations, érosion et phénomènes météorologiques extrêmes sont quelques-uns des risques qui les menacent, et dont les populations côtières ressentent déjà les conséquences (voir encadré 3.20).

Au vu de l'importance des enjeux, il est impératif de développer et de généraliser le recours à des plans de gestion intégrée des zones côtières, afin de protéger leurs ressources naturelles et d'en promouvoir une utilisation rationnelle. Le développement durable de ces zones vulnérables dépend de la capacité des gouvernements à élaborer des approches coordonnées tenant compte d'activités telles que l'aquaculture, le transport maritime, le tourisme, l'agriculture, l'industrie, la pêche, la production d'énergie éolienne en mer et le développement des infrastructures adaptées.

Gestion forestière et zones protégées

La gestion forestière est également un domaine étroitement lié à la durabilité, relevant souvent de la compétence des gouvernements régionaux. **Les forêts jouent un rôle crucial en matière de conservation des sols, de cycle de l'eau, de séquestration du carbone et de protection de l'habitat, ainsi que pour nombre d'autres services écosystémiques indispensables.** En assurer une gestion durable est dès lors essentiel pour les moyens de subsistance et la sécurité alimentaire des populations, et pour une agriculture durable. À l'échelle de la planète, les moyens de subsistance de près de 1,6 milliards de personnes dépendent des forêts, qui constituent l'habitat naturel d'environ 80 % des espèces terrestres d'animaux, de plantes et d'insectes[145]. L'objectif 15.2 des ODD stipule : « D'ici à 2020, promouvoir la gestion durable de tous les types de forêts, mettre un terme à la déforestation, restaurer les forêts dégradées et accroître considérablement le boisement et le reboisement au niveau mondial. »

ENCADRÉ 3.20 GESTION DES ZONES CÔTIÈRES DANS LE SCHLESWIG-HOLSTEIN (ALLEMAGNE)

Dans le Schleswig-Holstein, plus de 350 000 personnes vivent dans des zones côtières exposées au risque d'inondation. Conscient des défis posés par le changement climatique, notamment l'élévation du niveau de la mer, l'augmentation des températures et la modification des régimes de vent, l'État fédéré du Schleswig-Holstein (Allemagne) a adopté, en 2015, une stratégie intégrée d'adaptation au changement climatique axée sur la gestion des risques côtiers. Cette stratégie vise à favoriser la résilience et à préserver l'intégrité de l'écosystème de la mer des Wadden, ainsi qu'à garantir le maintien à long terme de ses fonctions et structures actuelles[147].

L'agence du Schleswig-Holstein chargée de la protection côtière, du parc national et de la préservation marine (LKN.SH) a notamment en charge la protection côtière et la protection contre les inondations le long des cours d'eau, l'intervention en cas de déversement d'hydrocarbures, la protection de la nature et le développement durable dans le parc national de la mer des Wadden de Schleswig-Holstein et la préservation des cours d'eau, des nappes phréatiques, des lacs et des eaux côtières.

L'expansion des terres agricoles est la première cause de la déforestation. Elle devrait être mieux régulée par le biais, notamment, de la promotion d'une interaction positive entre agriculture et foresterie, et d'une meilleure intégration de politiques adaptées au contexte local en matière de forêts, d'agriculture, d'alimentation, de gestion du foncier et de développement rural (voir encadré 3.21).

Devant l'urgence de protéger les écosystèmes fragiles, la création de sites protégés et de zones de conservation est devenue un outil nécessaire pour parvenir à des modèles de gestion et d'utilisation durables des ressources environnementales. Il s'agit d'ailleurs d'une composante fondamentale du programme de travail de la CDB, étant donné que « les aires protégées permettent à près de 1,1 milliard de personnes de survivre, constituent la source principale en eau potable de plus d'un tiers des plus grandes villes du monde et représentent une garantie majeure de la sécurité alimentaire mondiale[146] ». L'encadrement juridique des modalités et des types d'aires protégées varie d'un pays à l'autre et l'on constate dans la plupart des pays des chevauchements avec les compétences territoriales des régions, auxquelles échoit la responsabilité de créer et de gérer ces aires.

Au Brésil, le gouvernement fédéral définit et réglemente les critères et les typologies des différentes aires protégées du pays à tous

ENCADRÉ 3.21 LE PLAN D'ACTION EN FAVEUR DES FORÊTS DU DÉPARTEMENT DE GOSSAS (SÉNÉGAL)

Confronté à la perte moyenne de 43 000 hectares de forêts par an entre 1990 et 2015[148], le Conseil départemental de Gossas a élaboré un plan « par le peuple et pour le peuple » visant à inverser cette tendance, en collaboration avec le service des forêts du département. Parmi ses nombreux objectifs, le plan prévoit de : cartographier et délimiter 750 hectares de la forêt de Malka ; reboiser 50 hectares (moitié moins que les 100 hectares prévus à l'origine) ; créer des structures de gestion forestière telles que des comités villageois et intervillageois ; sensibiliser les populations, les élus et autres parties prenantes ; réintroduire des espèces végétales et animales ; distribuer 1 000 fourneaux à bon rendement énergétique par an ; et de séquestrer 13 500 tCO_2 par an. Afin de promouvoir l'implication des populations locales et de renforcer leurs capacités, le projet prévoit également de former un dirigeant de chaque communauté rurale à la gestion forestière[149].

les échelons de gouvernance. Les modèles applicables sont nombreux et combinent différents éléments de protection et d'exploitation socio-économique. L'État de São Paulo œuvre actuellement avec le concours du R20[150] et du FUNBIO (le Fonds brésilien pour la biodiversité) à un projet de reboisement de 10 000 hectares entre 2015 et 2020. Chaque hectare sera peuplé de 1 600 arbres, pour un coût estimé à 50 millions de dollars[151]. L'État a mis en place plus d'une cinquantaine d'unités de conservation dédiées ayant des modes de gestion divers et a créé une commission – la Commission pour la biodiversité de São Paulo – au sein de laquelle les parties prenantes se réunissent pour décider de l'expansion des zones protégées existantes et de la création de nouvelles.

Énergies renouvelables et technologies vertes

Il ne fait aucun doute que les **sources d'énergies renouvelables** sont un élément clé pour un avenir durable. Elles participent à **la satisfaction de la demande mondiale en énergie, tout en contribuant à la réduction des émissions de carbone et au développement économique local.**

Les stratégies régionales de transition énergétique sont de plus en plus nombreuses, comme en témoignent le développement de l'énergie solaire au Rajasthan, en Inde (voir encadré 3.22), et la politique énergétique 2014-2019 de la Wallonie (Belgique). Cette dernière vise à promouvoir une utilisation durable de l'énergie à travers le développement des énergies renouvelables et une régulation efficace du marché régional de l'électricité et du gaz, en insistant sur les aspects économiques, sociaux et environnementaux[152]. La région Pays de la Loire (France) s'est également dotée d'une stratégie régionale de transition énergétique pour la période 2014-2020[153].

Agriculture durable

Secteur essentiel au développement rural et toujours plus indispensable pour la sécurité alimentaire dans un monde qui s'urbanise, l'agriculture a subi d'importantes transformations grâce aux nouvelles technologies, à la mécanisation, à l'utilisation de produits chimiques et à l'introduction de politiques essentiellement axées sur l'accroissement de la productivité. Cela a conduit, entre autres, à un appauvrissement des sols arables, à la contamination des nappes phréatiques,

Moynaq, ancienne petite ville portuaire, aujourd'hui quasi désertée du fait de la désertification de la mer d'Aral.

Photo : Aleksandr Zykov – Moynaq (Ouzbékistan).

ainsi qu'à une détérioration des conditions sociales et économiques des communautés rurales. Le changement climatique s'accompagne en outre d'une série de nouveaux enjeux, notamment d'un risque de catastrophes naturelles et d'événements hydrologiques susceptibles de nuire à la production agricole et à l'élevage.

En Europe, la Politique agricole commune (PAC) a notamment pour objet d'atténuer les risques de dégradation de l'environnement et de favoriser la durabilité des agro-écosystèmes par le biais de la préservation de la biodiversité et du développement de systèmes agricoles « naturels », d'une gestion et d'une utilisation durables des ressources en eau, et de l'atténuation des effets du changement climatique (voir encadré 3.23).

Répondre aux besoins en nourriture et autres produits agricoles d'une population grandissante impliquera d'accroître la production alimentaire, notamment par le biais du développement de nouvelles technologies, d'initiatives de sensibilisation et d'incitations financières. Les politiques devront évoluer pour garantir un approvisionnement stable en denrées alimentaires et l'accès des populations vulnérables à ces dernières. Le succès dans ce domaine dépendra de l'efficacité de la gouvernance multiniveau et de l'implication des populations rurales, du secteur privé et de la communauté scientifique[157].

Sécurité alimentaire

Les systèmes alimentaires sont nombreux et variés à travers le monde. Pourtant, nous assistons à l'essor d'un système agro-industriel, d'ores et déjà hégémonique, reposant sur la production à grande échelle et la consommation de masse, concentré, mondialisé, entre les mains de grands groupes industriels et commerciaux. Bien qu'il ait contribué à réduire le coût des aliments et à améliorer l'hygiène alimentaire, ce système va à l'encontre du développement durable. Une telle situation appelle des alternatives. Les régions sont devenues des acteurs clés en la matière, comme en témoigne le concept toujours plus prometteur et populaire de « système alimentaire territorialisé » développé et promulgué par la communauté scientifique, les ONG et les organisations internationales. Les régions ont été témoins de la croissance exponentielle des villes et des vagues migratoires massives vers les zones urbaines. Elles sont en mesure d'offrir un complément, voire une alternative, au système d'approvisionnement alimentaire actuel, toujours plus mondialisé, industrialisé et transformé en marchandise[158]. Mais l'équilibrage de ce mécanisme complexe s'accompagne de répercussions importantes, tant sur la culture de proximité, la santé des populations, la durabilité de l'économie et de l'environnement, que sur la cohabitation, la paix et la sécurité.

ENCADRÉ 3.22 L'ÉNERGIE SOLAIRE AU RAJASTHAN (INDE)[154]

Dans le cadre des efforts déployés par l'Inde pour promouvoir l'énergie solaire, l'État du Rajasthan a fortement augmenté sa capacité de production d'énergie solaire, afin de se positionner comme leader du secteur à l'échelle du pays en exploitant les atouts que lui offre la nature, notamment ses vastes étendues et son haut niveau d'ensoleillement. En 2011, l'ambition du Rajasthan d'atteindre les 25 GW de capacité solaire à l'horizon 2022 dépassait l'objectif du gouvernement national en la matière, fixé à 22 GW pour la même période (cet objectif est aujourd'hui de 100 GW à l'horizon 2022). On peut considérer que les émissions de carbone de l'Inde chuteraient de 202 millions de tonnes avant 2020 si la capacité énergétique solaire de cet État était étendue à l'ensemble du pays.

Mais le développement de la capacité solaire s'est déjà heurté à un certain nombre de problèmes d'ordre financier et logistique à l'échelle du pays, notamment le manque de moyens financiers, les difficultés pour acquérir les parcelles de terrain nécessaires et le manque d'infrastructures pour relier les entreprises de distribution au réseau.

ENCADRÉ 3.23 LE PLAN D'AGRICULTURE DURABLE DE LA RÉGION BRETAGNE (FRANCE)[155]

Plusieurs mesures ont été mises en œuvre dans la « première région agricole » de France[156] pour atténuer les effets du changement climatique (qui menace l'équilibre économique des récoltes) et réduire considérablement les émissions de CO_2 liées à l'agriculture (secteur qui concentre actuellement 40 % des émissions de gaz à effet de serre en Bretagne). Le Conseil régional de Bretagne et la Chambre régionale d'agriculture travaillent ensemble à la réduction de la consommation d'énergie et à l'amélioration de l'efficacité énergétique des machines agricoles, au développement des sources d'énergies renouvelables et au lancement d'initiatives de recherche collectives. Voici quelques-unes des actions entreprises : amélioration de l'isolation, de la ventilation et de la récupération de chaleur ; financement de systèmes de refroidissement et de récupération de la chaleur pour les citernes et les équipements de réfrigération du lait (10 % des exploitations en étaient équipées en 2015) ; acquisition de matériaux éco-énergétiques ; apport d'un soutien financier aux agriculteurs.

L'économie rurale/urbaine est un système complexe qui fait intervenir un nombre considérable d'intérêts et d'acteurs socio-économiques : agriculteurs, artisans, industries agroalimentaires ; sociétés d'emballage, entreprises de recyclage, fabricants de machines ; transporteurs, négociants, intermédiaires, commerçants, restaurateurs ; secteurs des services financiers, de l'innovation, de la communication et de la formation ; et, bien sûr, l'ensemble des habitants d'un territoire. L'éventail des actions et intérêts de cette communauté de parties prenantes vaste et variée dépasse largement les limites administratives des échelons de gouvernance locaux, mais leur participation est essentielle à la gestion de questions centrales telles que la sécurité alimentaire. De par leur caractère local et leur proximité, les régions s'avèrent être l'échelon de gouvernance avec lequel toutes ces parties prenantes peuvent le mieux interagir et faire en sorte que les résultats de leurs décisions profitent au territoire.

L'économie rurale/urbaine est un système complexe qui fait intervenir un nombre considérable d'intérêts et d'acteurs socio-économiques

Le gouvernement d'Azuay, en Équateur, a défini sa « Vision territoriale à l'horizon 2019 », un plan territorial exhaustif visant à garantir la durabilité dans chacun des aspects de son administration publique, y compris l'environnement[159]. La « souveraineté alimentaire » défendue dans ce plan transcende le simple approvisionnement alimentaire et relève d'un concept social, culturel et environnemental adapté au contexte local grâce à un retour aux denrées et connaissances alimentaires traditionnelles. Ainsi, certaines parties du plan consacrées à la sécurité alimentaire traitent également d'activités de renforcement des capacités et de sensibilisation abordées dans la section « Gestion, exploitation et entretien des systèmes d'irrigation » du même plan. En outre, le gouvernement régional encourage l'organisation de foires hebdomadaires à des fins de sensibilisation et pour garantir l'accès au marché des petits producteurs ruraux.

Les activités de plaidoyer se multiplient en ce domaine. La déclaration finale du 2e Sommet des régions du monde pour la sécurité alimentaire, qui s'est tenu à Medellín en 2012, prône la création de « systèmes alimentaires territoriaux ». En 2015, dans le cadre de la Déclaration de Québec, des représentants de l'Université Laval (Canada), de la Chaire UNESCO « Alimentations du monde » de Montpellier SupAgro (France), de l'Université du Costa Rica, de l'Organisation des régions unies (ORU-FOGAR), du Centre de recherche Resolis (France) et de l'Association des régions de France ont plaidé pour que les systèmes alimentaires territorialisés fassent de la sécurité alimentaire « un pivot du développement territorial entraînant le renforcement des filières agricoles et alimentaires locales, mais contribuant aussi à la préservation des ressources naturelles, à l'amélioration de l'environnement, à la création d'emplois dans les secteurs connexes (restauration, éco-tourisme, artisanat, services), à la promotion du patrimoine culturel, notamment gastronomique, et à la protection de la diversité agricole et alimentaire[160]».

Nous le verrons plus loin dans le présent chapitre, la relation rural/urbain requiert une approche régionale, et ce à deux titres : d'une part, parce qu'une perspective régionale est nécessaire pour saisir la réalité démographique du dualisme rural/urbain, la diversité agro-climatique des territoires ruraux/urbains et, sur le plan économique, l'important volume de transactions engagées dans cette relation[161]. Et, d'autre part, parce que l'échelon régional permet le développement d'un modèle multiniveau de complémentarités, d'interconnexions et de solidarités entre les différentes communes qui le composent.

Le rôle de la coopération décentralisée, de la relation étroite et du jumelage entre régions, villes et autres acteurs impliqués est absolument crucial pour favoriser la sensibilisation aux questions de durabilité et d'environnement, et aux défis associés. Tant au niveau national qu'international, les associations, réseaux et plateformes ont largement contribué à cet objectif, en favorisant l'échange de bonnes pratiques et en appuyant les projets de coopération visant à améliorer les politiques environnementales dans les différentes régions du monde. Le Forum des Régions de CGLU, le Nrg4SD, l'ORU-FOGAR, le R20 et un certain nombre d'autres réseaux se réclamant des mêmes idées se sont investis dans cette mission avec un grand succès.

Photo : David Stanley – Lüderitz (Namibie).

4.

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

Bien que nous soyons déjà en plein dans l'ère urbaine, les petits centres urbains et les communes rurales jouent un rôle fondamental dans le développement. Le développement régional concerne tout autant le milieu rural que le milieu urbain, c'est un facteur clé de cohésion et de prospérité pour les gens qui y vivent, les entreprises qui y produisent et y créent de la richesse. Les liens territoriaux – entre la ville et la campagne, entre les petites agglomérations urbaines et les villes intermédiaires et les métropoles – jouent un rôle majeur dans la poursuite d'un développement régional qui soit à la fois durable, intégré et inclusif.

Il n'existe toutefois pas d'outil de mesure universel permettant d'évaluer l'impact des petites villes sur le développement régional. Si beaucoup d'entre elles participent activement à des cycles de croissance, d'autres, parmi les plus petites, se heurtent à la stagnation et au déclin. Deux grandes raisons expliquent ces écarts persistants. En premier lieu, contrairement aux grandes villes, la plupart des petites villes (et leurs économies) dépendent encore largement de leur localisation et du contexte géographique dans lequel elles s'inscrivent – le plus souvent, un environnement rural – comme de la place que les politiques nationales et la législation leur accordent. Ainsi, les petites villes ont tendance à pâtir des politiques et des cadres nationaux dissociant strictement le rural de l'urbain alors que, par définition, leurs économies interagissent et entretiennent des liens étroits avec l'environnement rural immédiat. En d'autres termes, une séparation rigide entre milieux urbains et ruraux tend à défavoriser – plutôt qu'à soutenir – les ménages et les entreprises des agglomérations les plus petites. Ensuite, et en cohérence avec cette typologie rural/urbain floue et controversée, **les petites villes sont dans l'ensemble largement tributaires des aides financières et techniques qu'elles reçoivent d'autres niveaux de gouvernement**, en particulier des administrations régionales et nationales.

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

L'agenda mondial du développement régional devra prendre toutes ces questions en considération et recommander que soit systématiquement adoptée une approche territoriale plus globale qui, loin de marginaliser les petites villes et leur environnement, tirera parti de leur relation privilégiée avec le territoire, de leurs liens sociaux et avec les institutions, ainsi que de leur proximité immédiate avec les ressources naturelles – autant d'éléments essentiels à la durabilité sociale, alimentaire et environnementale des territoires et des agglomérations urbaines.

Bien que nous soyons déjà en plein dans l'ère urbaine, les petits centres urbains et les communes rurales jouent un rôle fondamental dans le développement des régions rurales

4.1 LES PETITES VILLES, COMPOSANTE CLÉ DU MAILLAGE URBAIN

Cette partie s'intéresse aux aspects du développement régional et territorial qui concernent plus particulièrement les petites villes. Si les petites villes constituent pour nous une unité d'analyse spéciale, il n'est pas aisé de les définir en raison de la diversité des rôles fonctionnels qu'elles peuvent jouer dans leur hinterland et au sein de leurs territoires.

Il n'existe pas de définition universellement acceptée de la notion de « petite ville ». Les configurations démographiques et urbaines sont tellement diverses à travers le monde que toute définition ne peut être qu'extrêmement contextuelle et vague aux deux extrémités de leur classification – les seuils de population au-dessus et au-dessous desquels une ville peut être considérée comme « petite ». Selon la législation et le contexte de chaque pays, des agglomérations avec quelques centaines d'habitants seulement peuvent être qualifiées d'« urbaines ». D'un autre côté, certaines « villes » de moins de 100 000 habitants peuvent être considérées comme « petites » dans le contexte de systèmes urbains nationaux tels que ceux de la Chine ou de l'Inde. Le flou de la notion a des répercussions sur la comparabilité analytique de la catégorie des « petites villes ».

Les petites villes du monde entier sont un maillon indispensable entre l'urbain et le rural

Dans le présent rapport, **tout centre urbain de moins de 50 000 habitants** est considéré comme une petite ville, en dépit des limites d'une définition d'ordre strictement démographique. L'Observatoire en réseau de l'aménagement du territoire européen (ORATE), par exemple, adopte une triple approche pour conceptualiser les « petites villes » dans la réalité des systèmes urbains et démographiques :

- une **approche morphologique**, selon laquelle une petite ville doit répondre à certains critères portant sur le tissu urbain et la structure de l'habitat (une agglomération compacte, avec continuité du bâti et concentration de la population) ;
- une **approche administrative**, qui privilégie une définition où la petite ville est une « unité territoriale de gouvernement local[160]» reconnue au sein du système administratif plus vaste d'un pays ;
- enfin, une **approche fonctionnelle**, selon laquelle une petite ville est une agglomération qui concentre des activités économiques et sociales, assure une offre de services et assume des fonctions administratives spécifiques pour l'espace régional environnant – lequel coïncide généralement avec l'agglomération urbaine et son hinterland (essentiellement rural).

L'approche fonctionnelle est particulièrement utile pour définir l'interaction d'une petite ville avec son territoire. Ces fonctions sont fortement déterminées par les systèmes urbains nationaux et infranationaux (régionaux) plus larges dans lesquels s'inscrivent les petites villes, plutôt que par leur seule population ou taille. Par exemple, dans un petit pays comme le Belize, dont la population était estimée à 340 000 habitants en 2014, la plus grande ville (Belize City) compte 57 000 habitants, alors que la population des centres urbains intermédiaires oscille entre 5 000 et 10 000 habitants. Les petites villes sont de taille encore plus réduite et ont souvent moins de 2 000 habitants. Elles exercent cependant des fonctions claires dans des domaines comme l'administration, le commerce et l'éducation, qui déterminent et sont déterminées tout à la fois par le système urbain national[161]. À l'inverse, en Chine, depuis les années 1990, les centres urbains ont généralement tendance à s'agrandir. Ceci tient en partie à ce que leurs limites administratives englobent souvent de grandes étendues de terrain alentour et la population rurale. Dans le cadre de son système urbain national, la population des « petites villes » chinoises peut se situer dans une fourchette comprise entre 30 000 et plus de 100 000 personnes, même si leurs fonctions administratives restent subordonnées à l'administration du comté, quelle que soit leur taille[162]. Toutefois, dans la mesure où la part de la population vivant dans les centres urbains croît rapidement, les petites villes ont réussi à acquérir une nouvelle centralité y compris dans ce système chinois caractérisé par la démesure urbaine : en l'espace de trente ans, entre 1978 et 2007, le nombre des petites villes chinoises est passé de 2 173 à 19 249.

D'une manière générale, les petites villes du monde entier sont un maillon indispensable entre l'urbain et le rural. Ce statut « d'interface » et l'omniprésence du fait urbain sur le territoire rendent le rôle des petites villes dans les systèmes urbains nationaux difficile à cerner. Il existe d'importantes différences entre les pays décentralisés et centralisés et, surtout, entre les économies développées et celles en développement.

4.1.1 Les petites villes et leur place dans les systèmes urbains nationaux

On observe actuellement – dans les travaux universitaires et dans les analyses politiques – un intérêt grandissant non seulement pour les petites villes et le continuum rural/urbain, mais encore pour les centres urbains communément qualifiés de pôles de petite taille ou intermédiaires, ou de villes secondaires ou intermédiaires – qui

était déjà manifeste à la fin des années 1970 et dans les années 1980[163]. Ceci tient en partie à la reconnaissance de ce qu'une proportion importante de la population urbaine vit dans des agglomérations autres que les grandes villes. Mais cet intérêt est aussi alimenté par une préoccupation concernant la faiblesse relative des gouvernements locaux dans la plupart de ces agglomérations, en dépit de l'importance de la population desservie et du poids socio-économique des acteurs qu'ils administrent.

Le premier tableau de l'introduction du rapport et celui figurant au début du présent chapitre montrent le pourcentage estimé de la population mondiale vivant dans des petites villes de moins de 50 000 habitants. La diversité du poids démographique des petites villes dans le monde entier est remarquable. Alors que plus d'un cinquième de la population urbaine mondiale vit dans des petits centres urbains, il existe d'importantes variations entre régions et en leur sein. Ainsi, le taux moyen pour l'Afrique (26,4 %) dissimule des différences majeures entre l'Afrique de l'Est et l'Afrique de l'Ouest, où plus de 30 % de la population urbaine vit dans des petites villes, et l'Afrique centrale, où cette proportion tombe à tout juste 13 %. Parmi les régions à haut revenu, l'Europe est celle où le pourcentage moyen est le plus élevé ; la proportion des citadins vivant dans des petites villes est beaucoup plus faible en Amérique du Nord, qui affiche un taux de 10,8 % seulement. Il apparaît en revanche que tous les Polynésiens vivant en milieu urbain habitent une petite ville. Une telle diversité met en lumière l'importance du contexte socio-économique dans son ensemble, ainsi que de la nature et de la forme du système urbain national dans lequel les petites villes s'inscrivent. Cette diversité reflète la répartition spatiale de la population : alors qu'en Amérique du Nord, en Europe, en Amérique latine, aux Caraïbes et dans certaines régions d'Asie, il est prévu qu'entre 2014 et 2050 la croissance de la population urbaine s'accompagnera d'un déclin des populations rurales. Or ce ne sera pas le cas dans la majorité des pays d'Afrique et d'Océanie, qui verront vraisemblablement une augmentation de ces deux catégories de population, selon les données émanant du Département des affaires économiques et sociales de l'ONU (ONU-DAES).

La population et le poids territorial ne sont pas les seules caractéristiques définissant le rôle joué aujourd'hui par les petites villes dans les systèmes urbains : leur fonction et leur relation avec les autres éléments de la hiérarchie urbaine sont de même définitoires. **D'un point de vue fonctionnel, la notion de petite ville recouvre un large éventail de formes urbaines, des communes situées dans l'orbite de grandes aires métropolitaines embouteillées aux villages isolés qui sont souvent les seuls espaces bâtis regroupant la population au milieu de vastes étendues rurales ou sauvages.** La quasi-totalité des petites villes dépendent de l'existence de stimuli économiques ou des fonctions d'appui à la population qu'elles concentrent – par exemple en tant que centre de l'administration locale ou pôle de services publics (poste, transports en commun) ou dès lors que la taille de la ville et la demande entrepreneuriale permettent l'établissement d'un pôle commercial (commerces, marché, produits du terroir).

Cependant, le contexte peut avoir une incidence considérable sur le rôle ou les fonctions d'une localité. La plupart des petites villes dans les pays à faible revenu et de nombreux pays à revenu intermédiaire sont inextricablement liées à l'économie rurale et agricole. Dans beaucoup de ces contextes, elles constituent encore le tout dernier maillon entre l'urbain et le rural et font office d'interface entre l'économie rurale (produits agricoles, exploitation des mines et des ressources naturelles) et l'économie urbaine (débouchés commerciaux, équipements, interconnexions, information, circulation des biens et services). Ce n'est plus nécessairement le cas dans les économies les plus riches, où l'agriculture ne représente qu'une très faible part du PIB et des emplois et où beaucoup de petites villes parviennent à devenir pleinement compétitives au sein d'une économie basée sur la connaissance et les technologies. Dans beaucoup d'économies développées, les petites villes ont su combler l'écart concurrentiel qui les séparait des agglomérations et des aires métropolitaines de plus grande dimension – et, dans certains cas, elles font partiellement mentir l'idée selon laquelle le développement et la croissance sont directement corrélés avec la taille et la densité des grandes agglomérations (voir encadré 4.1.)[164].

La population et le poids territorial ne sont pas les seules caractéristiques définissant le rôle joué aujourd'hui par les petites villes dans les systèmes urbains

Photo : David Stanley – Elmina (Ghana).

ENCADRÉ 4.1 LES FONCTIONS DES PETITES VILLES DANS LES SYSTÈMES ÉCONOMIQUES URBAINS AVANCÉS[165]

Du fait de leur diversité et de leur omniprésence sur le territoire, les petites villes sont peut-être encore plus vulnérables que les grandes villes aux enjeux du développement urbain et aux menaces liées à la mondialisation, à l'épuisement des ressources naturelles, au changement climatique, aux risques de catastrophe, au vieillissement des populations, à l'isolement géographique ou à la marginalisation territoriale, ainsi qu'aux effets de l'étalement urbain sur le plan socio-économique. Bien que traditionnellement liées aux zones rurales et à un système économique fondé sur l'agriculture, dans de nombreux contextes les petites villes ont réussi à mobiliser un ensemble complexe de politiques et à susciter des réponses associatives face à ces enjeux et à leurs effets potentiellement déstabilisants. Les États-Unis, en particulier – dont le système urbain est caractérisé par la coexistence de vastes zones rurales faiblement peuplées et de grandes agglomérations qui figurent parmi les aires métropolitaines les plus étendues et encombrées au monde –, offrent plusieurs exemples intéressants de petites villes qui ont su à la fois valoriser leur potentiel et tirer parti des possibilités ouvertes par une économie de marché avancée pour améliorer leur compétitivité, mobiliser les capacités locales et accroître durablement leur résilience.

Sa quête d'un développement durable a conduit la ville de Dillsboro, en Caroline du Nord, à adopter un plan prévoyant la construction d'une centrale à énergie renouvelable sur le site d'une décharge abandonnée qui commençait à laisser fuir du méthane dans l'atmosphère à des niveaux dangereux et illégaux. L'énergie verte ainsi produite a ensuite été utilisée pour alimenter un nouveau quartier d'affaires pour les entrepreneurs et les artisans locaux situé en centre-ville (tout en contribuant à hauteur de 23 % à la croissance globale du PIB de la ville sur une période de dix ans). Cette initiative est un exemple de partage horizontal de bonnes pratiques et de connaissances, puisque la municipalité de Dillsboro, qui se trouve dans le comté de Jackson, s'est inspirée de l'expérience du comté de Yancey voisin.

Au début des années 2000, dans le cadre d'une stratégie de redynamisation post-industrielle, l'ancienne ville minière de Nelsonville (Ohio), durement touchée par le déclin de l'industrie du charbon, a subventionné les loyers des entrepreneurs, des artistes et des commerçants locaux désireux de s'associer à la rénovation du cœur de ville, quasiment déserté. Il était demandé aux bénéficiaires de réinvestir une partie de leurs recettes dans leur devanture ou dans d'autres travaux de rénovation, ce qui à son tour contribuait à attirer de nouvelles enseignes et les habitants, et donc à repeupler le quartier. L'investissement culturel et l'économie du savoir peuvent s'avérer payants y compris dans des petites villes, compte tenu des avantages que cela peut leur apporter en termes d'amélioration de la qualité de vie, de renforcement du vivre-ensemble et de développement du tourisme.

La mondialisation et la marginalisation territoriale et urbaine peuvent provoquer une profonde instabilité dont les ondes de choc frappent les petites villes tout autant que les autres centres urbains. Les limites de la spécialisation économique et la menace d'une dislocation du tissu local face à la montée de la concurrence étrangère pesaient sur les perspectives de croissance de Pelican Rapids, une localité rurale du Minnesota. La ville a cependant tiré profit de sa diversité, fruit des opportunités d'emploi des années 1970 et 1980, pour se muer en un aimant pour les migrants et les travailleurs étrangers. Des étrangers installés de longue date à Pelican Rapids se sont investis personnellement dans les efforts déployés pour donner aux habitants, qui composent une population diversifiée, les moyens de prendre en main leur destin et de développer leurs talents d'entrepreneurs. Le fruit de ces initiatives est un système scolaire local (1 200 élèves environ) dans lequel plusieurs dizaines de langues et dialectes sont parlés, ainsi qu'une économie locale fondée sur la culture traditionnelle, l'intégration et la « mixité » culturelle, où les employeurs (immigrés) créent des emplois locaux, contribuent aux finances et à la croissance locales. Un comité multiculturel et une agence des services sociaux supervisent l'intégration dans la localité. À l'heure où les vagues migratoires mettent à l'épreuve la résilience sociale des grandes métropoles, avivant l'inégalité et l'intolérance dans nombre de quartiers urbains, Pelican Rapids offre une illustration des effets bénéfiques de l'échelle de la petite ville : proximité et sentiment d'appartenance à la communauté.

Pour aborder les problèmes les plus pressants au sein de leur collectivité, beaucoup de petites villes ont eu recours à des organisations sectorielles opérant au niveau de l'État, à des plateformes régionales ou à des commissions et des comités communs, dans un souci de transparence et de partage. Cette démarche donne un aperçu de tout le potentiel d'une gouvernance innovante et responsable, respectueuse des objectifs, des besoins et des ambitions des populations locales.

D'un autre côté, dans une grande partie de l'Afrique subsaharienne, le développement des petites villes reste largement tributaire des systèmes de production agricole et, dans certains cas, de l'expansion de l'industrie minière. Dans la province méridionale de la Zambie, par exemple, Mazabuka (dont la population approchait la barre des 50 000 habitants en 2000) s'est ainsi largement

développée autour des plantations de canne à sucre de la région environnante et de la raffinerie implantée en ville. Son dynamisme contraste avec celui de la ville de Kalomo, beaucoup plus petite (11 000 habitants en 2000), qui a une usine d'égrenage du coton mais est située dans une zone où la mauvaise qualité du sol limite le développement des cultures marchandes[166].

ENCADRÉ 4.2 PETITES VILLES ET DÉVELOPPEMENT TERRITORIAL AU GHANA[167]

Le Ghana est un exemple intéressant d'urbanisation en Afrique de l'Ouest en raison des caractéristiques de son système urbain et des relations entre les petites villes et leur hinterland. La population ghanéenne est devenue de plus en plus citadine, mais les petites agglomérations représentent encore une part considérable du maillage urbain. En 2000, 14 villes seulement (sur 350) avaient une population de plus de 50 000 habitants. La population de nombreuses agglomérations plus petites n'est même pas officiellement recensée. Le schéma directeur de décentralisation de 1988 a adopté une division administrative à deux paliers, la région et le district. Des réformes ultérieures ont porté le nombre des districts « ordinaires » à 164 (les grandes villes ont un statut différent). Chaque district est doté d'un chef-lieu (généralement une petite ville) qui fait fonction de pôle économique et de services dans ces territoires à prédominance rurale. D'après les données du recensement national, en 2000, 96 % des centres urbains du Ghana étaient des petites communes et agglomérations, et environ un tiers étaient chef-lieu de district. Ces données sont toutefois antérieures aux dernières réformes et à la fragmentation administrative accrue qui s'est ensuivie, et pourraient bien sous-estimer l'importance des petites villes (et des petits chefs-lieux de district) dans le système urbain du pays.

Le programme national de décentralisation de 1988 mettait aussi l'accent sur les transferts de ressources et l'implication accrue des centres urbains de plus petite taille, avec une référence spécifique aux chefs-lieux de district. Ceci étant, en l'état actuel de la législation, les collectivités locales ne peuvent accéder qu'à trois grandes sources de transferts financiers : le Fonds commun des assemblées de district (*District Assemblies Common Fund* – DACF), qui redistribue 5 % du total des recettes fiscales nationales aux districts ; les dotations budgétaires (*Grants-in-Aid*), qui sont essentielles pour le financement de la fonction publique et de l'administration ordinaire au niveau du district ; et les impôts cédés (*Ceded Revenue*), c'est-à-dire la part de l'impôt sur le revenu cédée par l'État aux districts. Alors que les transferts du DACF correspondent à un pourcentage fixe et prévisible, le gouvernement national contrôle la répartition des deux autres types de transferts, sans réelle transparence ni aucune participation des collectivités locales.

En conséquence, la capacité des collectivités locales à assumer leurs fonctions administratives est très limitée. Du fait de l'insuffisance du financement, les petites villes – notamment les chefs-lieux de district – sont impuissantes à maîtriser le développement socio-économique de leur territoire ; par ailleurs, le flou entourant la répartition des compétences et le manque de coordination horizontale entre les pouvoirs locaux les font apparaître comme étant « faibles et irresponsables » (non soumis à l'obligation de rendre compte), aux prises avec « l'insuffisance des ressources humaines[168]». Les assemblées de district ont un rôle socio-économique important : elles rendent compte aux assemblées régionales et participent à l'élaboration des plans de développement locaux. Les chefs-lieux de district sont en outre reconnus comme des pôles de services qui ouvrent des opportunités (mobilité, marchés, etc.) à l'importante population urbaine des environs. En 2000, plus de 30 chefs-lieux de district n'avaient pas d'hôpital et, dans sept d'entre eux, les structures médicales faisaient défaut. Près de 15 chefs-lieux de district n'avaient pas de bureau de poste, et près d'une vingtaine n'étaient pas raccordés au réseau téléphonique terrestre. L'insuffisance des services et des moyens humains et financiers entrave le développement de zones rurales largement tributaires des petites villes pour le fonctionnement de leur économie et leur vie collective au quotidien.

Les petites villes, en tant que chef-lieu de district lié au milieu rural environnant, jouent un rôle fondamental d'appui au développement local et ont occupé une grande place dans la panoplie d'instruments mobilisés par le gouvernement national pour lutter contre la pauvreté, répartir les richesses de façon plus équitable et garantir l'accès aux ressources essentielles et à un minimum d'opportunités dans des zones rurales qui, sans cela, seraient restées isolées. Le pouvoir central demeure cependant entièrement maître de la définition des politiques à long terme et, surtout, de l'allocation des moyens économiques et financiers. Les petites villes ont servi d'intermédiaire, permettant à de vastes territoires ruraux d'avoir enfin accès aux marchés, à l'eau, à l'électricité, aux soins de santé et à l'éducation. Toutefois, une répartition plus transparente des fonds et un système d'intégration verticale et de transferts des compétences davantage « copartagé » restent des prérequis indispensables pour que le système décentralisé du Ghana fonctionne correctement et tire pleinement avantage de la situation privilégiée et de la proximité de ses nombreuses petites villes.

Depuis les années 1990, au Mexique, des stratégies économiques tournées vers l'exportation ont stimulé la croissance des petites agglomérations (et villes intermédiaires) le long de la frontière avec les États-Unis, fondée principalement sur l'activité manufacturière. Cependant, l'expansion rapide de ces centres urbains du Nord n'a guère stimulé le développement du reste du pays, étant donné que les principaux liens fonctionnels ainsi créés le sont avec des villes américaines[169]. **L'évolution des petites villes se comprend mieux dans le cadre des dynamiques de changement urbain à l'œuvre dans chaque pays et région,** qui sont à leur tour façonnés par les évolutions économiques et les cadres institutionnels. En Espagne, par exemple, des politiques et initiatives soutenues à la fois par l'État et par l'Union européenne ont mis l'accent sur des approches territoriales qui encouragent l'intégration d'activités économiques spécialisées comme la pêche et le tourisme, tout en portant une attention particulière à la protection de l'environnement[170].

Les petites villes ont tout intérêt à encourager plusieurs formes d'interactions entre milieux urbains et ruraux afin de devenir des catalyseurs de la coexistence et la coopération harmonieuses de ces deux réalités complexes

Le texte aborde par la suite cette diversité, c'est-à-dire la multiplicité des rôles que peuvent jouer les petites villes, suivant leur localisation et leur place au sein des systèmes urbains et des hiérarchies urbaines. Trois enjeux majeurs se dégagent pour les petites villes, leur fonction et leur administration. D'abord, la relation nécessairement étroite que la plupart d'entre elles entretiennent avec le milieu rural dans lequel elles s'inscrivent le plus souvent (point 4.2) ; ensuite, leur incidence potentielle sur le développement régional (point 4.3) ; enfin, les perspectives et enjeux futurs de la gouvernance de cette catégorie particulière de centres urbains au regard du Nouvel Agenda urbain mondial (point 4.4).

4.2 INTERDÉPENDANCES ENTRE MILIEUX URBAINS ET RURAUX : DÉFINITIONS ET TENDANCES

Compte tenu de la diversité du phénomène urbain, les petites villes participent des systèmes urbains plus larges, au sein desquels elles peuvent s'impliquer de multiples façons. Les localités périurbaines peuvent être un maillon stratégique de la chaîne des déplacements quotidiens à l'échelle de la région, ou faire office de dernière interface urbanisée avec la campagne environnante (et les ressources qu'elle contient). Les petites villes peuvent également être connectées à d'autres agglomérations intermédiaires avec lesquelles elles présentent des « complémentarités fonctionnelles[171]», ce qui permet d'offrir à une communauté urbaine/rurale plus vaste des services habituellement réservés aux zones urbaines de plus grande dimension. Enfin, les petites villes peuvent appartenir à des zones faiblement peuplées largement tributaires de l'économie rurale : elles ont alors d'autant plus intérêt à chercher à coopérer avec leur environnement rural et ses acteurs socio-économiques pour garantir la fourniture de services et une gestion efficace des ressources naturelles disponibles. En tant que vecteurs d'économies d'agglomération, prestataires de services ou pôles d'activité dans de vastes zones non urbanisées, compte tenu à la fois de leur taille et de leur fonction, les petites villes ont tout intérêt à encourager plusieurs formes d'interactions entre milieux urbains et ruraux afin de devenir des catalyseurs de la coexistence et la coopération harmonieuses de ces deux réalités complexes.

4.2.1 Les petites villes et le continuum urbain/rural

Le profil des petits centres urbains et leurs relations avec les communes rurales et les autres centres urbains ne peut faire l'objet d'une catégorisation ni d'une description simples. La distribution spatiale de la population urbaine d'un pays donné est souvent interprétée comme la « géographie » de son économie non agricole. En d'autres termes, c'est la carte des lieux où travaillent les personnes dont le principal revenu ne provient pas du secteur primaire, c'est-à-dire de l'agriculture, de la pêche, de la sylviculture ou, plus largement, des industries extractives. De manière générale, l'augmentation du revenu par tête dans un pays donné va de pair avec la concentration de sa population dans les centres urbains, car c'est là que se concentrent la plupart des investissements et des opportunités d'emploi. La plupart des pays à faibles revenus et tous les pays à revenus intermédiaires inférieurs tirent moins de la moitié de leur PIB du secteur agricole ; pour tous les pays connaissant une forte croissance économique, la part du PIB issue de l'agriculture est décroissante et le volume de la main-d'œuvre agricole ne cesse de baisser. Ces chiffres peuvent toutefois être trompeurs car une part considérable de la croissance du secteur industriel dans de nombreux pays à faibles revenus peut être liée à l'agriculture en amont et en aval (production et vente de machines agricoles, d'engrais et d'autres intrants agricoles, de chambres froides ou encore industries de l'emballage et de la transformation). Dans de nombreux pays, une part non négligeable de la valeur totale de la production agricole est réalisée dans les zones urbaines, mais cette part peut également être en partie due au fait que les limites communales des villes en question englobent de vastes surfaces de terres agricoles,

Tableau 4.1 **Un continuum de formes de peuplement, du rural à l'urbain**

Source : Satterthwaite et Tacoli (2003).

	FAIBLE NOMBRE D'HABITANTS		FORTE CONCENTRATION D'HABITANTS
	RURAL	**MIXTE**	**URBAIN**
Type d'établissement humain	Peuplements clairement ruraux, dont la plupart des habitants tirent leurs revenus de l'agriculture, de la sylviculture et/ou de la pêche.	« Gros villages », « petites villes » et « petits centres urbains ». Classification influencée par la façon dont chaque pays définit ce qu'est une « zone urbaine ».	Agglomérations clairement urbaines, dont la majeure partie de la population active tire ses revenus du secteur manufacturier ou de celui des services.
Profil démographique	De simples fermes à des villages de quelques centaines d'habitants.	De quelques centaines à 20 000 habitants.	Dans presque tous les pays, les agglomérations de plus de 20 000 habitants sont considérées comme urbaines ; dans certains pays, les agglomérations de beaucoup moins de 20 000 habitants sont considérées comme urbaines.
	PEU D'ACTIVITÉS NON AGRICOLES		ACTIVITÉS NON AGRICOLES PRÉDOMINANTES

qui n'ont aucune caractéristique urbaine, mais dont la production est considérée comme issue de la zone urbaine. En outre, une partie significative de la croissance des services urbains peut être attribuée à la demande des agriculteurs et des populations rurales.

Comme indiqué ci-dessus (tableau 4.1), il est difficile de faire des généralisations sur les assises économiques des petites villes. Au sein de chaque pays, leurs profils en la matière sont variables (de très dynamiques à peu dynamiques). Les centres urbains situés à proximité de grandes villes prospères sont nombreux à développer des bases économiques plus solides, car ils attirent des entreprises dont la production répond essentiellement aux demandes émanant de la grande ville ou à celles suscitées par les entreprises qui y sont installées. Certains se convertissent en ville-dortoir, ou voient leur économie renforcée par le fait qu'une part de leur population active travaille dans la grande ville voisine.

Les études empiriques réalisées pour comparer les assises économiques et en matière d'emploi des petites villes n'ont pas mis en évidence de ligne de démarcation nette, bien qu'en général plus la population du centre urbain est importante, plus la part de sa population économiquement active travaillant dans le secteur agricole est faible, et plus elle occupe une position importante dans la hiérarchie administrative nationale. Dans les pays décentralisés, de nombreux gouvernements de petites villes ont efficacement renforcé leur soutien à la croissance économique et à la mise en place d'infrastructures, ce qui signifie également que beaucoup de ces villes ont vu leur population dépasser les 50 000 habitants et ne sont donc plus considérées comme petites[172]. La plupart des petites villes mêlent caractéristiques urbaines et rurales. Toutefois, la plupart des spécialistes de la ruralité préfèrent ne pas tenir compte de l'importance des petites villes dans le « développement rural ». Ils peuvent même parler longuement de l'industrialisation des zones rurales et de l'emploi « extra-agricole » et « non agricole » sans utiliser le mot « urbain », bien qu'une grande partie de la prétendue « industrialisation rurale » et de la création d'emplois non agricoles soit le fait des petits centres urbains. En parallèle, la plupart des spécialistes du fait urbain ne reconnaissent pas l'importance d'une agriculture florissante et d'une population agricole prospère pour le développement urbain[173]. Admettre l'importance démographique, économique, sociale et politique des petites villes pourrait contribuer à dépasser ces préjugés.

L'on devrait peut-être accorder moins d'importance à ce clivage rural/urbain et considérer toutes les agglomérations comme appartenant à un même continuum, tant sur le plan de la taille de leur population que de l'importance de leur base économique non

La plupart des spécialistes du fait urbain ne reconnaissent pas l'importance d'une agriculture florissante et d'une population agricole prospère pour le développement urbain

Tableau 4.2 **Le continuum urbain/rural**

Source : Satterthwaite et Tacoli (2003).

RURAL		URBAIN
Moyens de subsistance liés à l'agriculture, à l'élevage, à la sylviculture, à la pêche ou à l'industrie minière (la clé de la subsistance est l'accès aux ressources naturelles).	INTERFACE RURAL/URBAIN	**Moyens de subsistance** liés à l'emploi dans la production non agricole ou la fabrication/vente de biens ou de services.
Accès plutôt facile aux terrains constructibles et aux matériaux de construction.		**Accès très difficile aux terrains constructibles ;** logement et foncier soumis à la loi du marché.
Davantage de distance vis-à-vis des pouvoirs publics comme régulateurs et fournisseurs de services.		**Accès difficile aux infrastructures et aux services,** particulièrement dans les villes en croissance rapide des pays à faibles revenus pour les populations défavorisées, en raison des prix élevés, du caractère illégal de leurs logements (pour un grand nombre) et d'une faible gouvernance.
Accès limité aux infrastructures et aux services (essentiellement en raison de leur quasi-absence, de la distance et de leur coût).		
Moins de possibilités d'obtenir des revenus, plus de possibilités d'autosubsistance ; dépendance plus forte aux conditions météorologiques.		**Plus grande dépendance à l'argent** pour l'accès à l'emploi, à la nourriture, à l'eau, à l'assainissement et à la collecte des ordures.
Accès aux ressources naturelles en tant qu'actif primordial et principal moyen de subsistance.		**Plus grande dépendance vis-à-vis du logement en tant que ressource économique** (comme lieu de production ou d'accès à d'autres possibilités de revenus, comme bien et source de revenu pour les propriétaires, y compris les propriétaires *de facto*).
Caractéristiques urbaines en zone rurale (zones touristiques prospères, exploitations minières, zones de culture à forte valeur ajoutée avec de nombreux débouchés à portée, zones rurales ayant une production non agricole diversifiée et de forts liens avec les villes).		Caractéristiques rurales en zone urbaine (agriculture urbaine, enclaves « villageoises », accès aux terrains constructibles par des moyens non monétaires traditionnels).

agricole. Le tableau 4.2 illustre cela : les « caractéristiques rurales » clés sont listées à gauche et les « caractéristiques urbaines » clés sont visibles à droite.

Cependant, les caractéristiques listées dans chaque colonne constituent les deux extrémités d'un large éventail. En effet, **bon nombre de communes rurales abritent des ménages vivant d'une activité non agricole, et les perspectives d'emploi dans le secteur non agricole pourraient s'avérer très importantes dans une optique de réduction de la pauvreté rurale.** Par ailleurs, de nombreuses agglomérations urbaines affichent des caractéristiques rurales (importance de l'agriculture urbaine pour beaucoup de ménages urbains à faibles revenus, par exemple). En outre, au milieu de ce continuum allant des « caractéristiques rurales » aux « caractéristiques urbaines » se trouve l'interface rural/urbain.

Le moment est venu, semblerait-il, de reconsidérer l'éternelle classification divisant les agglomérations en deux catégories : « rurales » ou « urbaines ». Le système de classification adopté pour la collecte et la diffusion des données sur la population ne reflète pas « le flou des frontières entre zones rurales et zones urbaines, la diversité des agglomérations au sein des contextes urbain et rural, l'augmentation de l'ampleur et de la complexité des systèmes urbains, et les nouvelles formes d'urbanisation qui émergent », aussi bien dans les pays à revenus faibles et ceux à revenus moyens que dans les pays à hauts revenus[174]. Il ne dit rien non plus des relations fonctionnelles entre les différentes agglomérations. Il est à espérer que de nouveaux systèmes de classification contribueront à mettre en évidence l'importance sociale, économique, politique et démographique des « petits centres urbains et des gros villages », tout en soulignant leur diversité.

Des approches combinant recensement et données de télédétection faciliteront l'utilisation

de définitions démographiques standard, tout en permettant d'effectuer des comparaisons internationales ainsi qu'une analyse plus précise des processus d'urbanisation. La base de données Africapolis, qui couvre l'Afrique de l'Ouest pour la période 1950-2010, en est un bon exemple. En prenant le nombre de 10 000 habitants comme limite, elle retrace l'évolution de plus de 2 500 agglomérations de la région. La conclusion la plus importante de cette étude est peut-être celle qui indique que si les métropoles conservent leur rôle d'interface avec les dynamiques mondiales, il existe une prolifération d'agglomérations nouvelles et plus petites qui, chaque année, dépassent le seuil de 10 000 habitants[175]. L'analyse indique que ce processus d'urbanisation *in situ* est dû à la croissance naturelle de la population et à la limitation du nombre de villes existantes pouvant attirer les migrants ruraux. Les petites villes (qui sont souvent des bourgs) ont principalement tendance à se développer dans les régions densément peuplées, le long des grands axes routiers ou non loin des grandes villes. Cela montre que pour mieux comprendre les fonctions des petites villes, il faut les replacer dans le cadre plus vaste des réseaux urbains (et ruraux). Cela soulève également d'importantes questions en matière de gouvernance et de système institutionnel, car ces agglomérations se développent souvent en dehors de tout cadre juridique ou social adapté à des concentrations denses de population, et ne bénéficient donc pas des infrastructures et des services essentiels[176].

D'autres contextes, cependant, connaissent de dynamiques différentes. **En Europe, les populations rurales sont de plus en plus vieillissantes, car les jeunes ont tendance à partir vers les centres urbains où se concentrent les perspectives économiques.** Dans le même temps, néanmoins, le grand nombre d'Européens du Nord relativement aisés (Allemands, Néerlandais, Scandinaves et Britanniques) partant pour des régions rurales ensoleillées du sud de l'Europe, y vivant à l'année ou y passant de longues périodes chaque année, préserverait les économies rurales locales de la disparition totale[177]. Cette « rurbanisation[178]» devient de plus en plus importante dans certaines régions de pays développés où les gens quittent les grandes villes au profit de petites communes, pour bénéficier d'une meilleure qualité de vie ; dans les pays à faibles revenus et ceux à revenus moyens, elle coïncide avec l'investissement réalisé par les migrants internationaux, repoussés par les prix toujours plus élevés des terrains dans les grandes villes. C'est par exemple le cas au Sénégal, où les migrants investissent dans de petites villes de la vallée du fleuve Sénégal[179], et en Amérique centrale, où l'investissement des migrants contribue à un étalement urbain non planifié[180]. Tandis que de nouveaux groupes de pression se constituent, souvent dans des contextes où les gouvernements locaux ont des capacités techniques et une autorité limitées, de nouvelles tensions émergent qui posent des difficultés aux systèmes de gouvernance, comme expliqué plus en détail ci-dessous.

4.2.2 Définir les interdépendances entre zones urbaines et zones rurales

Les interdépendances et interactions entre « milieux ruraux » et « milieux urbains » se sont intensifiées, et sont devenues une composante importante des systèmes de subsistance et de production dans la plupart des régions du monde. Elles sont également, cependant, extrêmement diverses et complexes. Cela est dans une large mesure dû au fait qu'elles reflètent les transformations socioculturelles et économiques locales et nationales, et notamment les changements intervenus dans les systèmes et les institutions de gestion des ressources naturelles, les systèmes de production agricole, la nature et l'emplacement des lieux de production industrielle et de prestation de services, etc. Pour être un concept utile à l'élaboration de politiques, les interdépendances rural/urbain doivent être définies le plus clairement possible.

La définition spatiale des interdépendances rural/urbain renvoie aussi bien aux échanges matériels qu'aux échanges immatériels entre milieux ruraux et milieux urbains, leurs populations et leurs entreprises respectives. Si cette définition permet de décrire efficacement la densité et l'orientation des interdépendances, elle cerne mal les dynamiques qui sous-tendent ces échanges.

La définition sectorielle portera quant à elle davantage sur les interactions entre les différents secteurs économiques (agriculture, industrie et services). Ces interactions peuvent englober les liens en amont (fabrication des intrants) et les liens en aval (transformation, transport et distribution). Cette définition tient mieux compte des liens fonctionnels entre les populations, les activités et les entreprises en divers lieux, mais elle a également ses limites : pour comprendre et soutenir des interdépendances rural/urbain positives, il faut combiner ces dimensions fonctionnelle et spatiale. Comme nous le verrons ci-après, les interdépendances positives partagent généralement un facteur clé : la valeur ajoutée provenant des interdépendances fonctionnelles est conservée et réinvestie localement, où, si les pouvoirs publics interviennent comme il se doit, elle fera office de moteur du développement économique local.

Les interdépendances rural/urbain sont également au cœur des transformations structurelles et d'une transition d'une économie essentiellement agraire, caractérisée par une population majoritairement dépendante de

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

l'agriculture, à une concentration d'emplois dans les secteurs secondaire et tertiaire dégageant l'essentiel du PIB national. Ce processus est déjà bien entamé : au niveau mondial, depuis les années 1980 environ, la population économiquement active employée dans l'industrie et les services dépasse celle du secteur agricole[181]. Aujourd'hui, environ un tiers de la main-d'œuvre dans le monde travaille dans l'agriculture, secteur qui génère 2 à 3 % de la valeur ajoutée mondiale ; toutefois, ces données ne tiennent pas compte de la production vivrière et de la valeur ajoutée produite par la production et la distribution des aliments et d'autres matières premières agricoles[182]. Comme dans le passé, les transformations structurelles étroitement liées à l'urbanisation s'accompagnent d'un déplacement de la population des zones rurales vers les villes, où les emplois non agricoles se concentrent[183].

4.2.3 Un type particulier d'interdépendance « proactive » : les partenariats entre zones urbaines et zones rurales

Comme nous l'avons dit précédemment, la notion d'interdépendance rural/urbain couvre un large éventail d'interactions et de relations complexes entre les diverses dimensions de la vie en ville et à la campagne. Encouragés par des conditions de plus en plus favorables – une meilleure communication et l'accès à la technologie –, les milieux ruraux et urbains tissent des relations de plus en plus étroites : les marchés commerciaux et le marché de l'emploi sont mieux intégrés, les ressources sont mises en commun en vue de fournir des services publics, et les populations rurales et urbaines deviennent plus conscientes de la nécessité de préserver les ressources naturelles et l'environnement. En d'autres termes, les interdépendances rural/urbain sont toujours, et dans toute leur diversité, indispensables à la durabilité à long terme du développement régional et au bien-être des populations.

Le partenariat rural/urbain est donc un concept qui englobe toutes ces initiatives, actions et projets mis en place dans le but de renforcer ces interdépendances, d'atteindre des objectifs communs et de consolider les interrelations positives entre les milieux ruraux et urbains. Ces partenariats peuvent jouer un rôle significatif dans le renforcement des acteurs locaux et les dynamiques de coopération, notamment dans des espaces (comme à la lisière entre la ville et la campagne) qui, sans cela, ne bénéficieraient pas des ressources adéquates ni des mesures de soutien nécessaires au développement économique, à la protection de l'environnement et au renforcement de la cohésion sociale.

De nombreux acteurs et institutions internationaux reconnaissent la valeur ajoutée des partenariats entre zones rurales et zones urbaines par rapport à d'autres types d'interdépendance. Plusieurs caractéristiques dessinent le profil de ces partenariats. Les parties prenantes, par exemple, sont généralement conscientes de l'interdépendance économique des contextes urbains et ruraux concernés, et, parce qu'elles y ont un intérêt, s'efforcent de les soutenir et de les améliorer. En outre, les instances créées dans le cadre de ces partenariats garantissent souvent une représentation correcte des deux « côtés » du continuum rural/urbain, car elles font intervenir des acteurs privés et publics dans la définition des objectifs et des intérêts communs recherchés par le partenariat[184].

En pratique, les partenariats rural/urbain peuvent revêtir différentes formes (voir encadré 4.3). La création d'un cadre institutionnel entièrement nouveau – un organisme spécifiquement consacré au partenariat, par exemple – est l'une des solutions les moins fréquentes en raison du consensus et de l'investissement politiques et économiques qu'elle requiert. De nombreux gouvernements régionaux de par le monde auraient les compétences et la légitimité politiques voulues pour tirer parti de la diversité des interdépendances rural/urbain, mais, dans la plupart des cas, cet échelon de gouvernance ne dispose pas des moyens nécessaires – tant financiers qu'administratifs – pour en exploiter tout le potentiel. Des formes plus fluides et plus flexibles sont donc généralement requises pour optimiser les retombées de la

Photo : Ari Helminen – Asamushi (Japon).

ENCADRÉ 4.3 PARTENARIATS RURAL/URBAIN DANS LE CENTRE DU CANADA

Au Canada, pays caractérisé par une forte dispersion de sa population et par la présence d'agglomérations urbaines éloignées les unes des autres sur un immense territoire, les partenariats régionaux ont toujours joué un rôle clé. Ils ont contribué à mobiliser les périphéries urbaines/rurales ainsi qu'à donner des perspectives et de la visibilité aux zones rurales parsemées de petites communes (dont la plupart tirent leurs ressources d'une activité économique précise ou sont situées à proximité d'une source d'extraction de ressources naturelles). De nombreuses collectivités canadiennes ont spontanément cherché à coopérer dans une perspective d'amélioration du bien-être de leurs populations, et ce souvent dans un contexte d'éloignement important des grands centres urbains. Fait significatif, au Canada, les partenariats régionaux visent principalement à renforcer la coopération en matière de développement durable et de protection de l'environnement, en raison de l'importance cruciale sur la résilience économique, ainsi que sur la préservation des ressources naturelles et la biodiversité locale, à la fois pour la société et pour l'économie canadienne.

L'impact de la coopération entre zones rurales et zones urbaines sur les politiques de durabilité adoptées par de petites communes a été analysé dans le cadre d'une étude sur l'évolution de deux partenariats rural/urbain dans la province de l'Alberta : le Partenariat régional de Calgary (CRP) et l'Initiative régionale *SouthGrow* autour du centre urbain de Lethbridge, près de la frontière avec les États-Unis. L'étude portait sur des communes avec une population entre 500 et 6 000 habitants, à l'exception d'une plus grande ville comptant environ 18 000 habitants[185].

Le CRP, qui rassemble 14 partenaires, s'appuie sur un conseil réunissant des représentants de toutes les communes membres, ainsi que sur trois comités de pilotage « thématiques » et une commission exécutive. Ce partenariat est à l'origine de la mise en œuvre de plusieurs projets, dont le *Calgary Metropolitan Area*, qui gère les relations de proximité de la troisième ville la plus peuplée du Canada. Le CRP poursuit cinq grands objectifs partagés par l'ensemble des collectivités composant l'aire métropolitaine : protéger le milieu naturel et le bassin hydrographique ; augmenter le dynamisme économique de la région ; adopter des schémas de croissance plus intégrés ; mettre en place des infrastructures régionales efficaces ; et soutenir toutes ces avancées par le biais d'une approche de gouvernance régionale[186]. Il faut toutefois noter qu'au moins une des petites communes a quitté le partenariat car sa population n'était pas favorable à ce qu'elle considérait comme un échelon supplémentaire de gouvernement, indépendamment de sa forte adhésion aux objectifs et aux résultats du partenariat. *SouthGrow* est un partenariat plus modeste rassemblant 22 petites collectivités et visant à « accélérer et renforcer le développement économique et la durabilité de la région[187]». L'un des piliers du partenariat consiste à « faire retentir dans les régions du centre-sud de l'Alberta une voix unie en matière de priorités régionales[188]». Les deux expériences montrent que les partenariats rural/urbain sont en mesure de servir les intérêts communs de collectivités situées dans les zones qui séparent les agglomérations urbaines de leur environnement rural, et dont le développement économique et l'intégration sociale sont des objectifs partagés. Elles montrent également que les cadres de coopération complexes et institutionnalisés ne sont pas nécessairement adaptés pour répondre aux enjeux, surtout lorsque l'opinion publique n'est pas disposée à accepter que la résolution de problèmes se fasse au prix de la mise en place de nouvelles instances.

Enfin, l'expérience de l'Alberta met en évidence certaines caractéristiques clés d'un partenariat rural/urbain réussi : une gouvernance et des missions ayant fait l'objet d'une concertation et d'un consensus ; la confiance, obtenue par l'obligation de rendre des comptes et la transparence en matière de prise de décisions ; la participation collective dans l'élaboration des objectifs communs ; un cadre de coopération d'un bon rapport coût-efficacité ; ainsi qu'un cadre institutionnel et juridique favorable à tous les niveaux de gouvernement plus élevés (régional et national ou fédéral)[189].

coopération entre acteurs ruraux et urbains.

Le renforcement des liens rural/urbain, la construction d'un socle commun sont essentiels pour favoriser l'intégration de ces deux réalités au travers d'un partage de ressources clés (eau, sols, terres agricoles, forêts, etc.), l'accès aux services publics et aux infrastructures, ainsi que pour la création des opportunités. **Les partenariats rural/urbain sont indispensables pour mobiliser les acteurs et les parties prenantes des communautés concernées, et les impliquer dans la définition d'objectifs partagés** et d'une vision commune, en leur fournissant les ressources institutionnelles, politiques et économiques nécessaires pour les atteindre. À cet égard, les partenariats rural/urbain ont un impact direct sur le développement régional, car ils galvanisent la participation et catalysent les perspectives de croissance. Mais ils ont aussi de fortes répercussions sur la gouvernance des relations rural/urbain et régionales. Leur éventuelle réussite dépend en effet grandement de l'efficacité des politiques et des instances de gouvernance et soulève la question du rôle des autres niveaux de gouvernement pour optimiser leur impact et soutenir les avantages qu'en pourra retirer la population.

4.3 PETITES VILLES, SYSTÈMES RURAL/URBAIN ET DÉVELOPPEMENT RÉGIONAL

La plupart des stratégies de planification régionales identifient cinq grands leviers d'action devant permettre aux petites villes de contribuer au développement régional et rural[190]:

- **Agir comme des marchés ou centres de commercialisation pour la production agricole des régions rurales**, et ce, aussi bien avec pour cibles les consommateurs locaux que le marché national et celui d'exportation. L'accès aux marchés est un prérequis pour l'augmentation des revenus agricoles et ruraux, et la proximité des zones de production d'une petite ville ou d'une ville intermédiaire constitue un facteur décisif.
- **Agir comme centres de production et de distribution de biens et de services pour leur environnement rural.** Cette concentration vise à réduire les coûts et à améliorer l'accès des foyers ruraux et des entreprises rurales à toute une gamme de services, relevant à la fois du secteur public et du secteur privé : formation et assistance aux agriculteurs, services de santé, éducation, poste et tout autre service public, mais aussi services bancaires, services de professionnels tels qu'avocats et comptables, ou encore bars, restaurants et commerces de gros comme de détail de biens manufacturés dans la région ou hors de la région.
- **Encourager la croissance et la consolidation des activités et emplois ruraux non agricoles** en favorisant le développement des PME et l'installation de succursales de grandes entreprises privées ou parapubliques.
- **Absorber une partie de l'exode rural grâce à des offres d'emplois non agricoles**, de façon, aussi, à diminuer la pression pesant sur les grands centres urbains.
- **Administrer les ressources naturelles en accord avec les besoins de populations urbaines et rurales croissantes**, en mettant l'accent sur la protection des ressources dans le contexte d'un changement environnemental local et global.

ENCADRÉ 4.4 INTERACTIONS RURAL/URBAIN RÉUSSIES DANS LE DELTA DU MÉKONG (VIETNAM)[191]

Dans le delta du Mékong, au Vietnam, la production de spécialités de fruits frais a augmenté pour répondre à la demande croissante émanant des foyers urbains et ruraux. De gros villages sont ainsi devenus des plateformes commerciales où les opérateurs locaux jouent un rôle essentiel. Contrairement à ceux des grands circuits d'approvisionnement, ces opérateurs commerciaux locaux connaissent bien le terrain et sont en mesure de gérer toutes les qualités et quantités de fruits, qu'ils peuvent ensuite distribuer aux différents types de consommateurs de leurs vastes réseaux. Une telle situation est donc extrêmement favorable aux petits producteurs. Les activités liées au commerce, comme le calibrage, la transformation, l'emballage et le transport emploient de plus en plus de personnel local, celui-ci pouvant ainsi diversifier ses sources de revenus et améliorer sa résilience financière. Cette augmentation des revenus s'accompagne d'une hausse de la demande de services de la part de la population locale et rurale, ce qui favorise le secteur tertiaire (salons de coiffure, restaurants, cafés, etc.), développe l'accès au gaz domestique et autres commodités. Ces gros villages en voie d'urbanisation jouent efficacement le rôle de petites villes. Les principaux facteurs qui sous-tendent cette évolution sont les suivants : accès relativement équitable à la terre et à l'eau ; routes de bonne qualité reliant les villages aux centres urbains et aux agglomérations rurales environnantes ; et infrastructures électriques et de communication. En outre, les possibilités d'emploi dans le secteur manufacturier ainsi créées permettent à de nombreux foyers agricoles de bénéficier des transferts de fonds effectués par leurs proches partis travailler en ville pour renouveler leur matériel agricole et ainsi mieux répondre à la demande.

Les données empiriques disponibles reflètent cependant de profondes variations dans la manière dont les centres urbains, qu'ils soient petits ou intermédiaires, assurent ces rôles. Cette situation est largement due au contexte dans lequel ces agglomérations se développent, c'est-à-dire aux structures foncières, à la qualité des réseaux de transport et de communication, ou encore aux conditions économiques et sociales prédominant aux niveaux national et local, voire international.

De nombreuses petites villes dynamiques se développent en symbiose étroite avec les zones rurales qui les entourent, et leurs succès sont liés à la production locale. Bien que la plupart de leurs habitants ne travaillent en général pas dans le secteur primaire, leur activité reste toutefois souvent étroitement liée à la production agricole ou bénéficie de la hausse du pouvoir d'achat des exploitants agricoles. L'encadré 4.4 donne un exemple de ces interactions rural/urbain fructueuses au Vietnam.

Il existe toutefois de grandes variations dans la capacité des petits centres urbains et des gros villages en voie d'urbanisation à remplir leur rôle en matière de développement, et cela se reflète souvent dans leur évolution démographique. Tandis que de nombreuses petites villes

enregistrent d'importants taux de croissance annuelle de leur population, d'autres, tout aussi nombreuses, stagnent ou connaissent une baisse démographique. L'étroite relation entre la production agricole et le développement des petites villes s'observe notamment dans la région centrale du Ghana, qui a enregistré un déclin de sa population urbaine, passée de 28,5 % en 1970 à 26,5 % en 1984, alors que les niveaux nationaux d'urbanisation continuaient d'augmenter. Ce phénomène était dû à l'effondrement du cours mondial du cacao, une marchandise essentielle dans l'économie de cette région. À mesure que les gens partaient, en quête d'autres activités génératrices de revenus, les petites villes où la population passait en dessous du seuil nécessaire pour être considérées comme des agglomérations urbaines étaient requalifiées en agglomérations rurales[192]. En Hongrie, le déclin des petites villes est lié à la diminution de leurs fonctions, à une augmentation de la mobilité (particulièrement celle des jeunes générations) et aux politiques de réduction de l'État et des services publics[193].

Une différence essentielle entre les agglomérations en essor et celles qui sont en déclin semble être la diversité relative de leur base économique. Le contexte est, en effet, très important, puisque beaucoup dépend de la nature de la production agricole des zones rurales environnantes, de la capacité de cette production à générer de la valeur ajoutée par le biais d'une transformation effectuée localement, ou encore du traitement de produits périssables pouvant être transportés en vrac puis calibrés, transformés et conditionnés localement avant d'être transportés rapidement vers les marchés destinataires, comme c'est le cas pour les produits de l'horticulture. Ce n'est que lorsque la valeur ajoutée produite est réinvestie localement – aussi bien dans des activités agricoles que non agricoles – que les petites villes prospèrent et stimulent le développement des zones rurales environnantes.

L'exemple du Vietnam met également en lumière l'importance des opérateurs commerciaux. Dans les débats politiques sur la sécurité alimentaire, l'accent est de plus en plus souvent mis sur la nécessité de privilégier les circuits d'approvisionnement courts. C'est cependant la plupart du temps sur la dimension spatiale de tels circuits que l'on insiste, notamment sur le rôle de la production agricole urbaine et périurbaine dans la génération de revenus et l'amélioration des régimes alimentaires et des niveaux nutritionnels des citadins, ainsi que sur sa contribution potentielle à l'équilibre des écosystèmes. L'on tend ainsi à négliger le rôle essentiel des dimensions non spatiales des circuits alimentaires courts, qui relient les zones rurales et les zones urbaines par le biais de réseaux de producteurs, de commerçants et de consommateurs, et dont les plateformes sont situées dans les petits centres urbains, en opposition avec les « circuits d'approvisionnement longs et anonymes, caractéristiques des modes de production industriels de nourriture[194]».

Dans les régions agricoles où la production est dominée par de grandes exploitations à vocation commerciale, le rôle de marché d'écoulement des petites villes locales est réduit. Les gros volumes de cultures marchandes court-circuitant les centres locaux, les faibles salaires des travailleurs agricoles ne stimulent pas la demande de biens et de services (voir encadré 4.5). Même là où la production est essentiellement réalisée par de petits exploitants mais intégrée à des filières d'exportation, des changements rapides dans les exigences des consommateurs peuvent avoir de forts retentissements sur les économies locales. Dans le sud du Ghana, la

ENCADRÉ 4.5 L'ÉLEVAGE DE BÉTAIL ET LES CENTRES URBAINS RÉGIONAUX DANS LE HUETAR NORTE (COSTA RICA)[195]

Le Huetar Norte est essentiellement une région productrice de bétail destiné aux marchés étrangers, bien que, depuis la mise en œuvre de programmes d'ajustement structurel dans les années 1990, cette activité soit complétée par de l'agriculture, aussi axée vers l'exportation. De généreuses facilités de crédit ont été allouées à l'élevage dès les années 1970, soutenues par des prêts de la Banque mondiale, institution qui a fait de la production de viande pour hamburger de qualité ordinaire la clé de voûte de sa politique de crédit en Amérique centrale. Les gros éleveurs étaient favorisés au détriment des petits propriétaires, ce qui a creusé les inégalités foncières. De fait, l'élevage de bétail a entraîné un fort taux de chômage rural, particulièrement chez les travailleurs agricoles sans terre et les propriétaires expropriés, de plus en plus nombreux, ce qui a à son tour provoqué l'occupation des zones forestières et l'érosion des sols.

Bien que 21 % du stock national de bétail paissent dans cette région, ni les grands abattoirs ni les petites structures rurales n'étaient situés dans le Huetar Norte. Ce court-circuitage des centres régionaux au profit de la capitale du pays, San José, était dû à une solide alliance entre des éleveurs du Huetar Norte et des politiciens et des fonctionnaires de San José. En résumé, les politiques gouvernementales ont entraîné l'exploitation rapide des ressources naturelles régionales au détriment de la durabilité ainsi que de l'emploi et des revenus d'une bonne partie de la population de la région. Certains chefs-lieux, comme Ciudad Quesada, se sont certes développés, essentiellement grâce à la fourniture de services de crédit, mais cette croissance a été dans une grande mesure parasitaire. Dans l'ensemble, la création de richesse et d'emplois issue de la transformation du principal produit agricole de la région n'a bénéficié en rien aux centres urbains régionaux de petite taille et de taille intermédiaire.

production d'ananas destinée à l'exportation a été le moteur de la croissance de l'agriculture locale des années 1990 jusqu'en 2005. Mais les consommateurs se sont ensuite tournés vers des fruits plus petits et plus sucrés, qui poussaient mieux en Amérique centrale qu'en Afrique de l'Ouest, ce qui a laminé la production locale et entraîné la stagnation et bien souvent le déclin économique et démographique des petites villes. Des dynamiques similaires s'observent de plus en plus dans d'autres régions, et même en Europe.

L'accès à un réseau routier et à des équipements de bonne qualité constitue un autre facteur essentiel permettant aux petites villes de jouer un rôle dans la promotion du développement. Les connexions à un système d'agglomérations rurales et urbaines offrent davantage de possibilités d'interactions sociales et économiques que la dépendance vis-à-vis d'un seul centre urbain[196].

En dépit de leur rôle globalement limité dans les régions où dominent les grandes exploitations agricoles, les petits centres urbains peuvent revêtir une certaine importance en tant que marchés locaux desservant une population rurale à faibles revenus, et ce, ne serait-ce que comme éléments d'une stratégie de survie plutôt que comme moteurs de la croissance économique. La petite ville de Banket, au Zimbabwe, se trouve dans une riche zone agricole. Établie à l'époque coloniale pour répondre aux besoins des exploitants blancs, elle compte aujourd'hui 10 000 habitants et fait encore office de centre de services pour les riches exploitations agricoles environnantes. Les travailleurs agricoles salariés comptent parmi la population la plus pauvre du pays : ils sont très largement en dessous du seuil national de pauvreté alimentaire en milieu rural et du seuil de pauvreté absolue. Lorsqu'ils ont un besoin urgent de liquidités, par exemple pour payer des frais de scolarité, financer des obsèques ou se procurer des biens de première nécessité, ils vendent des marchandises au marché de Banket. Cette activité n'est toutefois pas régulière, et en raison de leurs horaires contraignants, ces travailleurs envoient souvent en ville leurs enfants ou les membres sans emploi de leur famille[197].

Si le succès économique des petites villes est souvent lié à la production agricole, il existe d'autres moteurs d'une importance potentiellement équivalente dans d'autres contextes. Le développement économique de la ville de Gutao, dans la province chinoise du Shanxi, repose essentiellement sur le tourisme depuis que le gouvernement chinois lui a permis d'acquérir le statut de patrimoine mondial, et cela en dépit des réticences des autorités municipales et de celles du comté[198]. L'industrie minière constitue un autre moteur du développement des petites villes, particulièrement (mais pas seulement) en Afrique subsaharienne. Ce secteur peut toutefois s'avérer extrêmement imprévisible, particulièrement lorsqu'il est dominé par des opérateurs informels œuvrant à petite échelle. Sa capacité à attirer des travailleurs, surtout des migrants, dépend de la richesse du site en minéraux, de la rapidité avec laquelle les sites d'extraction sont épuisés, ainsi que du nombre de sites de repli[199].

Dans les pays riches où l'agriculture ne représente qu'une petite partie du PIB et de l'emploi, l'intérêt pour les clusters productifs s'est accru depuis les années 1980. Ces clusters sont des concentrations sectorielles et spatiales d'entreprises liées à des marchés externes dont le regroupement permet de faire baisser les coûts pour les producteurs. Viviers de travailleurs hautement qualifiés, ils permettent un accès facile aux fournisseurs d'intrants et de services spécialisés ainsi que la diffusion rapide des nouvelles connaissances. Une grande partie des études relatives à ces clusters industriels portent sur des expériences européennes, asiatiques ou latino-américaines et montrent que leur impact sur la croissance économique durable est très inégal. Si leur bilan dans les pays européens est plutôt positif, il l'est beaucoup moins dans les pays à revenu faible ou intermédiaire, ce qui témoigne de l'importance de la qualité des systèmes et des infrastructures institutionnels en ce domaine[200].

En matière de protection de l'environnement, on suppose que les petites villes sont en mesure de garantir que la gestion des ressources naturelles réponde localement aux besoins de tous les secteurs économiques. Dans de nombreux cas, toutefois, il existe un conflit latent, voire ouvert, quant à l'usage des ressources naturelles telles que la terre et l'eau pour l'agriculture ou les activités de production urbaines ou de production rurales non agricoles. Lorsqu'une petite ville est proche d'une grande agglomération, il y a de fortes chances pour que la concurrence pour les ressources naturelles tourne à l'avantage des grandes entreprises installées dans la grande ville et des citadins aisés, au détriment des habitants défavorisés des zones rurales. Par exemple, les entreprises qui s'installent dans des zones périurbaines peuvent occuper des terres agricoles ou déverser des effluents polluants dans les eaux destinées à l'usage domestique ou agricole des agglomérations rurales et des petites villes[201]. Les entreprises non agricoles situées dans les petites villes peuvent également avoir un impact négatif sur l'environnement, car l'accès aux zones industrielles pourvues d'infrastructures adéquates et d'équipements de protection de l'environnement (comme les stations d'épuration) est le plus souvent hors de portée des petites entreprises. Dans de nombreux cas, les gouvernements locaux s'intéressent davantage à la croissance économique locale ; en

Chine, par exemple, où la croissance du PIB reste l'élément clé de l'évaluation de la performance des fonctionnaires, l'efficacité des politiques environnementales est entravée par un manque de participation locale, particulièrement de la population et des entreprises de petite taille[202].

En ce qui concerne la réduction des risques de catastrophes, l'intérêt croissant pour la vulnérabilité des centres urbains au changement climatique et à d'autres dangers se concentre essentiellement sur les villes de plus d'un million d'habitants. Les petites villes – particulièrement dans les pays à faibles revenus – sont souvent négligées, en dépit de leur exposition aux risques environnementaux et de leur importance démographique. Dans de nombreux cas, l'absence de gouvernements locaux efficaces contribue considérablement à l'augmentation des risques qu'elles encourent[203].

Enfin, comme indiqué plus haut, **les migrations et les transferts de fonds des personnes émigrées constituent d'importants facteurs de développement des petites villes.** Très souvent, différents flux migratoires se recoupent : au Sénégal, en Bolivie et en Tanzanie, par exemple, les envois d'argent effectués par les personnes parties s'installer en ville ou ayant émigré sont utilisés pour rémunérer les travailleurs saisonniers venus de zones rurales encore plus pauvres, ce qui compense le manque de main-d'œuvre agricole dû à l'émigration[204]. Dans le delta du Mékong, au Vietnam, l'emploi dans les industries de la région a permis de créer du capital qui a été réinjecté dans la production de fruits à haute valeur ajoutée[205]; ce type de lien entre les transferts de fonds et la production agricole a aussi été observé en Afrique[206] et au Pakistan[207]. Bien souvent, les envois d'argent des migrants restés dans le pays ou vivant à l'étranger ont un effet bénéfique sur le bien-être de leur famille et sur les économies locales. Mais ces impacts sont également complexes et contradictoires, particulièrement au niveau local, et peuvent bouleverser les systèmes de gouvernance locale ainsi qu'affecter la gestion des ressources naturelles. Dans les petites villes de la vallée du fleuve Sénégal, les envois d'argent depuis l'étranger sont depuis longtemps un élément clé des économies locales ; ils ont permis à des communautés de résister à des crises économiques et écologiques récurrentes. Les migrants sont devenus de puissants groupes d'intérêt, car la décentralisation a ouvert des possibilités de participation aux prises de décisions politiques locales. Si ce phénomène nourrit la démocratie locale, il peut aussi provoquer une polarisation sociale lorsque les migrants en viennent à contrôler la gestion de la terre, les achats de terrains étant l'une des façons les plus fréquentes de réinvestir les envois d'argent[208]. Au Salvador et au Guatemala, les transferts de fonds des migrants internationaux dans les petites villes et les villes intermédiaires ont provoqué un boom de construction de résidences de luxe sécurisées ; en parallèle, l'extension des zones urbaines a presque doublé, tandis que l'État a cessé d'attribuer des logements. Ce phénomène a engendré une inflation des prix de l'immobilier ainsi qu'une dégradation de l'environnement, car les services de planification communaux sont incapables de protéger les systèmes hydrogéologiques[209].

En résumé, le rôle potentiel des petits centres urbains est en grande partie déterminé par le contexte économique, social et politique. Dans le cas du delta du Mékong (voir encadré 4.4), par exemple, la demande croissante de fruits frais à haute valeur ajoutée dans l'ensemble du pays a constitué un facteur essentiel, car les revenus dans les zones urbaines aussi bien que rurales ont considérablement augmenté au cours des deux dernières décennies[210]. Par conséquent, tant que les problèmes de polarisation sociale et spatiale ne sont pas traités, il est peu probable que les petites villes et les politiques de développement régional puissent contribuer efficacement au développement durable et à la réduction de la pauvreté.

Les schémas 4.1 et 4.2 résument les facteurs clés du soutien à un développement rural/urbain régional fructueux, à savoir :

- Au sein des régions rurales, accès équitable aux actifs agricoles, dont la terre et l'eau, pour que les exploitants puissent bénéficier d'un meilleur accès aux marchés urbains et, à leur tour, créer de la demande de biens provenant de la ville. Des inégalités importantes en la matière sont susceptibles d'entraver le développement local, car les élites les plus fortunées et les grandes entreprises ne réinvestissent pas forcément leurs profits localement, et une pauvreté généralisée n'engendre pas une demande suffisante de biens manufacturés et de services.
- Des centres urbains locaux où les entreprises ajoutent de la valeur aux productions locales, en créant des emplois non agricoles et en réinvestissant localement, ce qui contribue à la diversification de la base économique locale. Cela doit être soutenu par de l'investissement public dans les infrastructures et les services, ce qui n'a souvent lieu que lorsque l'agglomération concernée acquiert un statut urbain et qu'un revenu local peut être obtenu par le biais de la collecte de taxes locales.
- Accès au marché intérieur et au marché mondial. Cela peut bénéficier aux petits producteurs à condition de contribuer à diversifier les marchés de consommation.
- Il est intéressant de noter que les petites villes brillent par leur absence du débat lorsque l'on évoque les interactions rural/urbain négatives (extractives).

Lorsqu'une petite ville est proche d'une grande agglomération, il y a de fortes chances pour que la concurrence pour les ressources naturelles tourne à l'avantage des grandes entreprises installées dans la grande ville et des citadins aisés

Schéma 4.1 Interactions rural/urbain positives et développement régional

Source : Tacoli (2003).

CONTEXTE INTERNATIONAL : accès aux marchés internationaux pour les petits producteurs et les producteurs de rang moyen, stabilité des prix des matières premières. L'investissement étranger soutient la production locale, les importations ne sont pas en concurrence avec les marchandises produites localement.

CONTEXTE NATIONAL : répartition et accès équitables à la terre ; stratégies de croissance équilibrées au niveau régional, prévoyant des infrastructures satisfaisantes, des facilités de crédit accordées aux petits producteurs et aux producteurs de rang moyen et la fourniture des services essentiels (éducation, santé, eau et assainissement) ; appui financier au gouvernement local ; structure institutionnelle des marchés régulée.

GOUVERNANCE LOCALE : tenue de rendre des comptes, dotée de ressources et de compétences adéquates ; détecte les priorités et besoins locaux et y répond ; soutient les interrelations en amont et en aval entre les entreprises des secteurs primaire, secondaire et tertiaire dans les centres urbains locaux ; régule la gestion des ressources naturelles locales ; intégrée à la planification nationale.

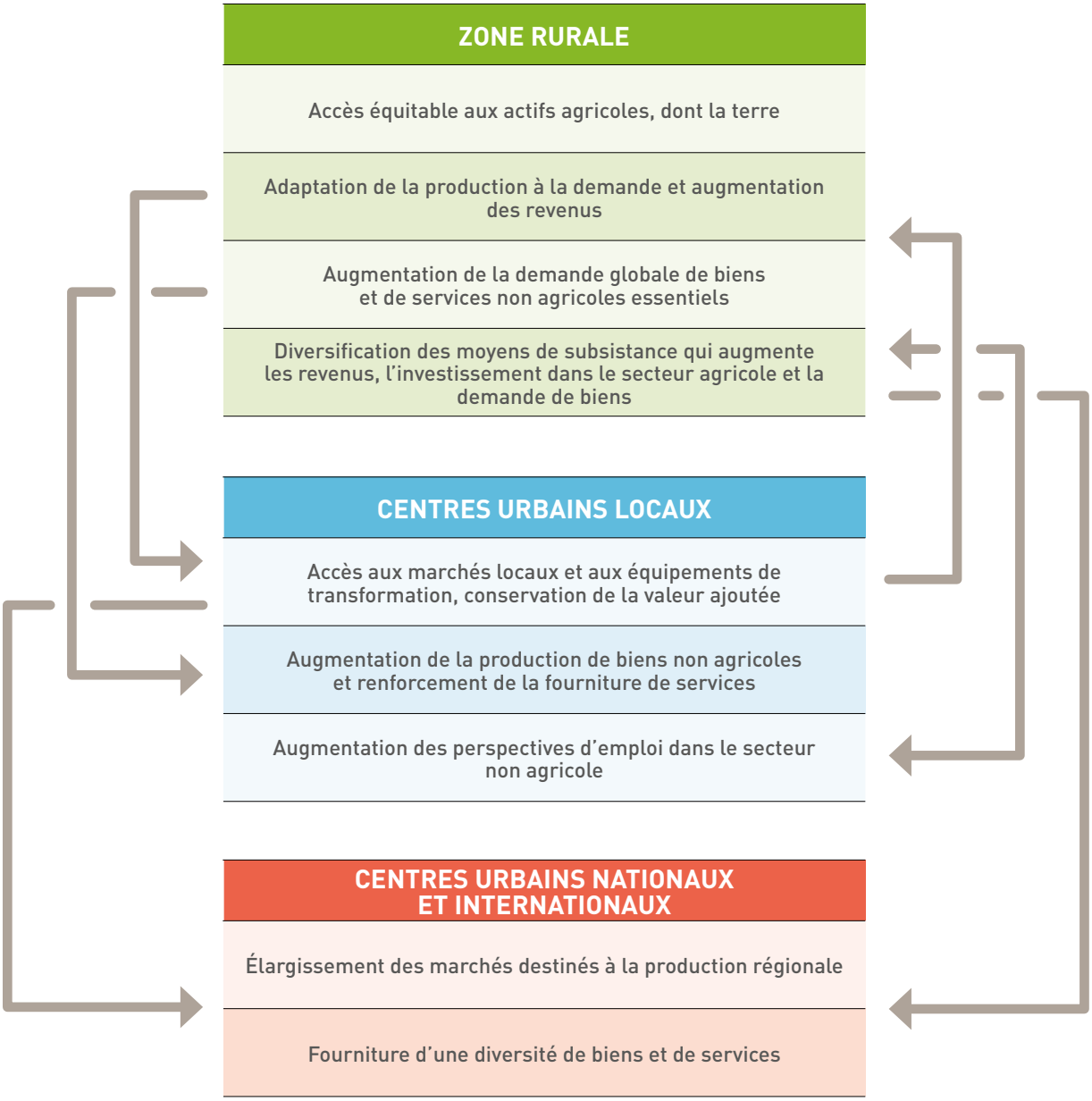


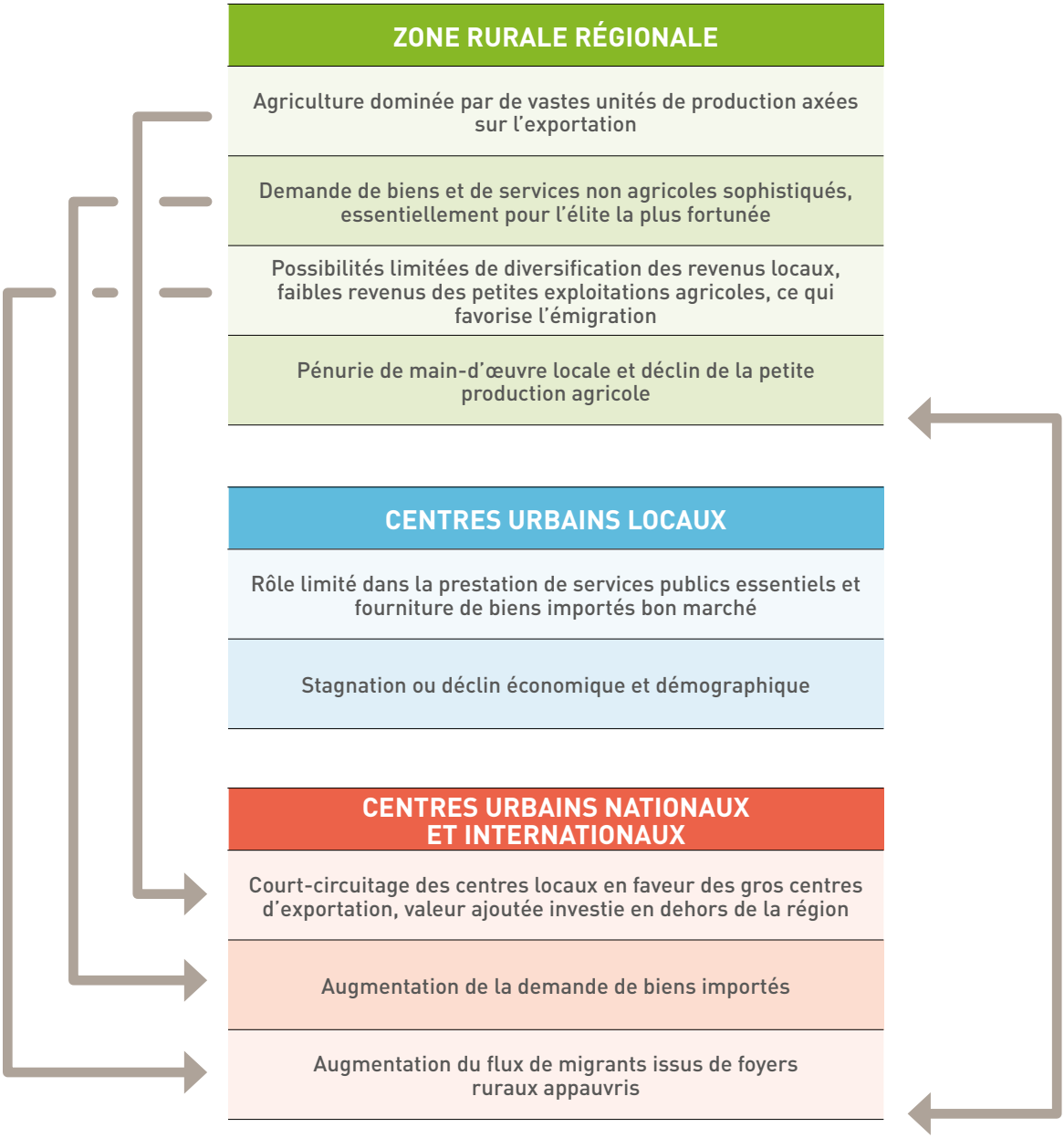
Schéma 4.2 Interactions rural/urbain négatives et développement régional

Source : Tacoli (2003).

CONTEXTE INTERNATIONAL : accès limité aux marchés internationaux pour les petits producteurs et les producteurs de rang moyen ; instabilité du prix des matières premières ; investissement étranger concentré sur la production destinée à l'exportation à grande échelle ; les importations font concurrence aux biens produits localement.

CONTEXTE NATIONAL : répartition inéquitable des terres et accès inéquitable à la terre ; stratégies de croissance déséquilibrées au niveau régional, avec une mise en place non satisfaisante d'infrastructures, un faible accès au crédit pour les petits producteurs et producteurs de rang moyen, et des carences dans les services essentiels (éducation, santé, eau et assainissement) ; pas d'appui financier au gouvernement local ; structure institutionnelle des marchés non régulée.

GOUVERNANCE LOCALE : non tenue de rendre des comptes ; non dotée de ressources et de compétences adéquates ; non intégrée à la planification nationale.



4.4 GOUVERNANCE ET DÉVELOPPEMENT TERRITORIAL

Quels sont les outils politiques les plus adaptés au soutien des petites villes au vu du rôle essentiel de ces dernières dans le développement régional durable ? Au cours des dernières années, l'intérêt des agences internationales pour le développement régional et donc pour le rôle des centres urbains de petite taille et de taille intermédiaire s'est accru[211]. On a beaucoup écrit sur la nature et les lacunes de diverses politiques qui, depuis les années 1960, ont été mises en œuvre pour promouvoir le rôle de ces centres dans le développement territorial et régional ; un nombre relativement important de ces études ont mis en évidence les principales raisons du fort taux d'échec en la matière[212].

La première de ces raisons, et peut-être la plus importante, est la mise en œuvre de politiques macroéconomiques, de politiques tarifaires et de priorités sectorielles (dont des politiques relatives aux systèmes agroalimentaires) ne tenant pas suffisamment compte de la dimension territoriale. Les questions de régime foncier et de stabilité foncière sont tout aussi importantes : des données issues d'exemples de développement de petites villes indiquent qu'un accès équitable à la terre et un régime foncier stable constituent des facteurs essentiels de succès. Négliger la forte influence de ces politiques a souvent été – et est toujours potentiellement – une raison majeure de l'échec des mesures de développement local et territorial, car les investissements sectoriels peuvent accroître la pauvreté et exacerber la polarisation sociale. Cela entrave lourdement la capacité des petites villes à agir comme des moteurs de la croissance économique locale et de la réduction de la pauvreté, deux phénomènes qui requièrent une base relativement vaste de producteurs autant que de consommateurs. Les exemples présentés plus haut sur ce qui détermine la croissance ou le déclin dans les petites villes montrent que ce qui se passe au niveau local reflète les choix politiques et stratégiques effectués à un échelon de gouvernance bien supérieur. En termes de gouvernance, les implications sont claires : les petites collectivités locales ne sont pas en mesure de contribuer au développement durable local s'il n'y a pas de synergie avec des échelons de gouvernance nationaux ou supranationaux fondés sur un dialogue régulier et systématique.

Deuxième raison tout aussi importante : **dans de nombreux cas, les politiques ne tiennent pas compte du contexte qui détermine les possibilités et les contraintes en matière**

Photo : Joshua Zader – La Valette (Malte).

de développement local. Comme le montrent les exemples donnés dans la présente section, il existe une grande diversité de situations entre petites villes – évolution démographique, contexte socio-économiques et de fonctions –, ainsi qu'entre les régions et les territoires nationaux au sein desquels elles se développent. Il faut donc disposer d'informations pertinentes et de données fiables – non seulement sur les priorités, les ressources et les besoins locaux mais aussi sur l'impact de politiques sectorielles – pour soutenir la conception et la mise en œuvre d'initiatives locales efficaces. Dans la plupart des pays à faibles revenus et de ceux à revenus moyens, le manque général de données infranationales sape l'action des gouvernements locaux. Cela concerne notamment les activités économiques (particulièrement la grande proportion d'entreprises du secteur informel et le travail salarié), les changements démographiques dus aux migrations et à la mobilité (particulièrement les mouvements saisonniers et temporaires) et les données relatives à la pauvreté et à la vulnérabilité, dont les dimensions non liées au revenu, comme l'accès au logement et aux infrastructures. Le fait de disposer de données pertinentes et fiables est particulièrement important, car il permet aux gouvernements locaux de répondre aux enjeux considérables qui se présentent à eux, comme la fourniture de services et d'équipements essentiels répondant aux besoins de toutes les catégories de population, particulièrement les populations pauvres des petites villes qui sont en expansion rapide ou de celles qui connaissent une décroissance démographique et ont donc une population vieillissante. Ces données contribuent également à la résilience face aux risques environnementaux et aux effets du changement climatique.

En troisième lieu, si le rôle essentiel des institutions locales et des gouvernements locaux dans le développement régional est de plus en plus reconnu, cette reconnaissance ne s'est pas accompagnée d'une architecture fiscale et financière adaptée qui leur aurait permis de faire face à leurs responsabilités grandissantes[213]. Les petites villes et les communes rurales de par le monde se caractérisent par une immense diversité, comme il a été montré dans les sections précédentes. Or, l'absence de définition communément admise contraint les analystes à placer des villages de quelques centaines d'habitants aux côtés de capitales nationales telles que Belmopan au Belize (16 400 habitants) ou La Valette (6 600 habitants), capitale de Malte et quinzième économie de l'Union européenne (en termes de PIB par habitant).

Cela entraîne un problème d'analyse : même si elles ont la même taille ou la même population, des agglomérations rurales et des petites villes aussi diverses développent une relation complètement différente avec le territoire environnant, et remplissent donc différentes fonctions ; elles répondent à des besoins et objectifs différents. Sur la côte arctique de la Russie, l'*okrug* (« district ») autonome des Nénètses comptait en 2011 une population d'environ 42 000 habitants, réunis dans une seule ville (Narian-Mar), dans deux petites agglomérations classifiées comme « urbaines » et dans 17 communes rurales, réparties sur un territoire aussi grand que l'Uruguay. Sur un territoire trois fois et demie plus grand, la France comptait en 2016 jusqu'à 35 585 communes, dont la taille moyenne est de 14,8 km^2 (la plus faible d'Europe). Environ 27 600 de ces communes comptent moins de 1 000 habitants. Malgré ces différences, un village russe situé dans une région au climat hostile et un minuscule hameau sur la carte surpeuplée des communes françaises sont considérés comme faisant partie du même groupe, d'un point de vue analytique. L'Inde constitue un autre exemple de cette diversité : le pays compte environ 265 000 collectivités locales en milieu rural (*gram panchayat*), dont la population va de centaines de milliers d'habitants dans les vastes *gram panchayat* à 500 personnes dans les petits villages.

Si ces caractéristiques et conditions structurelles entravent les tentatives d'élaboration d'une feuille de route globale et intégrée en matière de gouvernance, permettant d'aborder la diversité – ainsi que le caractère unique et la richesse – des petites villes de par le monde, elles constituent malgré tout un rappel utile du rôle politique clé que ces dernières jouent au sein des territoires. Les petites villes sont le dernier maillon, et non le moindre, de la chaîne démocratique locale. Elles sont le premier échelon de représentation démocratique et de participation pour une partie importante de la population d'un pays. **Par le biais de leurs réseaux « capillaires », les petites villes représentent l'État, son administration, ses fonctions et ses garanties juridiques et sociales dans les territoires les plus petits et dans les zones les plus reculées de la nation.** La taille ou l'isolement ne se traduisent pas nécessairement par une marginalisation ou un manque d'intérêt. Au Canada, en 2013, « le taux de participation moyen aux élections municipales québécoises dans les communes de moins de 2 000 habitants était de 63,8 % et d'environ 43,4 % dans celles comptant plus de 100 000 habitants[214]». Aux Pays-Bas, tout au long des années 1990, le taux de participation électorale dans les communes de 5 000 habitants ou moins était supérieur à 70 %, un chiffre qui tombait à moins de 60 % dans les villes de 100 000 habitants ou plus[215]. L'Association des maires ruraux de France (AMRF), dans l'une de ses nombreuses campagnes de sensibilisation, a utilisé des slogans tels que « Participation électorale dans les villages : 80 % » ou « Les communes rurales : 92 % des communes, 33 % de la population » pour mobiliser

Les petites villes sont le premier échelon de représentation démocratique et de participation pour une partie importante de la population d'un pays

ENCADRÉ 4.6 ORGANISATIONS DE PETITES VILLES ET DÉVELOPPEMENT TERRITORIAL

En dépit de la faible reconnaissance dont elles font l'objet dans les débats publics et politiques, les petites villes – particulièrement celles qui sont des catalyseurs d'activité, de croissance et de participation dans les zones rurales – jouent un rôle fondamental dans la vie démocratique d'un pays. De nombreuses petites communes rurales ont décidé de revendiquer toute leur place au sein des systèmes urbains et démocratiques de leur pays, cherchant à obtenir un consensus et un soutien autour de leurs actions administratives, socio-économiques et politiques.

En France, la mise en place d'un cadre plus institutionnalisé pour la coopération intercommunale, à l'occasion de la réforme des collectivités territoriales, a permis aux communes rurales de s'organiser, de mettre en commun leurs ressources et de lutter ensemble pour être reconnues et avoir toute leur place dans le processus rénové de prise de décisions. L'Association des maires ruraux de France (AMRF) s'est faite l'avocate des intérêts et des attentes de petites communes de tout le territoire national. Fondée en 1971, cette association représente aujourd'hui plus de 10 000 petites villes de la France rurale, et œuvre selon dix grands principes, parmi lesquels : la défense de la liberté communale, la planification régionale équilibrée, équitable et concertée, le dynamisme économique et la lutte contre la désertification rurale, et le renforcement de la coopération avec des acteurs d'envergure nationale partageant la même vision de la démocratie territoriale. L'AMRF a une longue histoire de campagnes de communication éloquentes et efficaces visant à mobiliser la participation et à sensibiliser aux réalités des petites villes rurales, de l'étroite relation que celles-ci entretiennent avec leur territoire et les régions environnantes[216]. L'AMRF joue aujourd'hui un rôle significatif dans l'étape décisionnelle du développement régional, essentiellement grâce à sa présence permanente et à son programme proactif de communication et de participation. Elle gère une publication nationale – *36 000 Communes* – qui aide les maires ruraux à se tenir informés de l'actualité nationale et rend compte des actions menées dans les communes ou par les associations départementales[217]. Ses slogans et campagnes sont simples et accrocheurs, comme : « La commune est l'unité de base de la démocratie » ; « Ma commune est utile ! » ; « Qui représente la population de ma commune si mon maire n'a pas d'autorité ? » ; ou encore « L'intercommunalité ne se décrète pas, elle se construit ! ». Ces messages forts renvoient à des problèmes structurels qui affectent les villes, les territoires et leur développement, tels que le manque de capacités financières des villes rurales, la marginalisation institutionnelle, ainsi que la non-reconnaissance des petites villes en tant qu'échelon de gouvernance démocratique le plus proche des gens.

Au Pérou, l'association REMURPE est née de l'aspiration des petites communes à une meilleure gouvernance territoriale. Elle promeut un réseau de villes péruviennes – surtout rurales – pour mettre en commun les ressources et atteindre une masse critique de gouvernements locaux, afin' de renforcer le processus de décentralisation du pays et de fournir de meilleures ressources destinées au développement territorial. REMURPE représente les intérêts de ces villes dans le cadre de dialogues formels et informels avec tous les niveaux de gouvernement et toutes les parties prenantes, dont le troisième secteur et le secteur privé. Parmi ses activités, on peut citer le partage de connaissances, les initiatives de sensibilisation, la création de bases de données et d'équipes d'experts, les échanges de bonnes pratiques intercommunales, et l'élaboration de modèles d'intervention. REMURPE coordonne son action avec l'Assemblée nationale des gouvernements régionaux du Pérou (ANGR) et l'Association péruvienne des municipalités (AMPE). Ses activités sont fondées sur quatre principes : l'inclusion, la transparence, la participation citoyenne et la décentralisation[218].

En Europe, la Confédération des petites villes et municipalités de l'Union européenne (CPVE), un réseau d'associations de petites villes et de communes rurales françaises, allemandes, hongroises, italiennes et roumaines, défend les intérêts, le point de vue et les objectifs de petites villes européennes. Elle vise à nouer le dialogue avec les institutions européennes dans le but de renforcer les petites villes en tant qu'acteurs essentiels d'une gouvernance et d'une démocratie locales transparentes et efficaces. La CPVE a plaidé pour l'élaboration d'un programme urbain européen pour les petites villes. Elle appelle à un renforcement de la capacité d'action des petites villes dans le cadre de la politique énergétique de l'UE – particulièrement en matière d'investissements dans les infrastructures et dans la protection de l'environnement –, en parallèle avec un dialogue constructif avec la Convention des maires pour le climat et l'énergie (voir encadré 4.1 du chapitre sur les aires métropolitaines). Elle a aussi activement œuvré en faveur du renforcement de la participation des petites villes et des zones rurales au programme numérique européen, afin de pallier les déficits structurels et le fossé numérique persistant que ces dernières subissent depuis longtemps.

le soutien à la myriade de petites villes qui constituent un des fondements de la société du pays, tout en favorisant leur reconnaissance. Les petites villes et les communes rurales sont des rouages essentiels du mécanisme démocratique, mais, dans de nombreux pays, un manque de ressources et de compétences les tient à l'écart de l'élaboration des politiques nationales, de l'arène publique et politique. La plupart des études sur le rôle des petites villes (y compris les plus récentes) sont axées sur les aspects économiques de leur intégration aux systèmes nationaux. Il faudrait pourtant prêter davantage attention à la précieuse contribution qu'elles apportent à un développement territorial plus équilibré et plus transparent ainsi qu'à une démocratie locale plus proche de la population (voir encadré 4.6).

De nouvelles approches mettent l'accent sur les opportunités existant en dehors des grands centres urbains – notamment dans les petites villes et les villes intermédiaires – en matière de croissance économique et de développement, et plaident pour des stratégies de développement tirant parti de leurs atouts et de leur complémentarité au niveau régional[219]. L'idée de partenariat rural/urbain commence par la reconnaissance du fait que milieux ruraux et milieux urbains interagissent et sont interdépendants. Mais les gouvernements locaux et régionaux ne sont pas toujours en mesure, à eux tout seuls, de gérer ces interactions dans l'optique d'augmenter la qualité de vie des populations, aussi bien urbaines que rurales. Par ailleurs, les changements dans la structure administrative d'un pays ne permettent pas toujours de prendre pleinement en compte les différents types de relations entre milieux urbains et milieux ruraux. Les partenariats rural/urbain sont cependant un moyen efficace de répondre à la nécessité de gérer ces interactions et de favoriser le développement économique ainsi que le bien-être de la population[220].

Parmi les exemples d'initiatives visant à intégrer les zones rurales et les zones urbaines par le biais de partenariats institutionnels, on peut citer MAREA – *La Mar, una Estrategia para Asturias* –, qui mêle objectifs environnementaux, économiques et socioculturels via une stratégie intégrée reposant sur une bonne gouvernance, sur la recherche et sur l'innovation, ainsi que sur un rôle renforcé des pouvoirs publics à tous les niveaux (local, régional, national et européen)[221]. Le programme de l'Union européenne baptisé Liaison entre actions de développement de l'économie rurale (LEADER) est devenu l'un des outils les plus efficaces pour lancer ce genre de partenariats fructueux, particulièrement dans les zones rurales ; en s'appuyant sur ses groupes d'action locale (GAL), il constitue souvent le seul moyen de mettre en place des projets de développement dans des zones rurales marginales. Aux États-Unis, depuis le milieu des années 1950, les Conseils de gouvernement (COG) et d'autres instances de coopération visant à la planification, au financement et à la mise en place de services publics locaux ont gagné en importance. Les municipalités régionales de comté (MRC) dans la province de Québec, au Canada, constituent un autre exemple intéressant, qui montre à quel point un organisme intermédiaire de cette sorte peut insuffler du dynamisme dans les zones rurales[222].

L'Émilie-Romagne, dans le nord-est de l'Italie, constitue un autre exemple. Région intermédiaire dotée d'une économie extrêmement performante et aux pôles industriels reconnus, elle a enregistré entre 1995 et 1999 un taux de croissance de l'emploi de 4,2 % et un taux de croissance du PIB d'environ 4,5 %. C'est aussi une région d'art et de culture qui accueille de nombreux festivals et propose nombre d'offres de loisirs. Ses élus ont encouragé le travail en réseau entre petites villes et villes moyennes, ainsi que plusieurs initiatives culturelles ou artistiques. Ce processus de mise en réseau et de spécialisation a commencé sous la forme d'une initiative indépendante menée par des entrepreneurs locaux privés, informellement soutenus par les autorités publiques régionales, qui estimaient que ces activités étaient susceptibles d'améliorer les équipements culturels, de promouvoir l'emploi et de dynamiser le tourisme[223]. Le livre vert intitulé *Libérer le potentiel des industries culturelles et créatives*[224] conclut que les retombées des activités culturelles et créatives devraient être renforcées dans l'intérêt de l'économie dans son ensemble[225].

Parmi les conclusions et les recommandations concernant les partenariats rural/urbain, on compte la promotion d'une meilleure compréhension des conditions socio-économiques dans les zones urbaines et rurales, ainsi que le renforcement de leur intégration – une fonction majeure des gouvernements nationaux mais surtout infranationaux. Cela peut être obtenu par le biais de la production et de l'utilisation de données à l'échelle adéquate, de l'évaluation des processus socio-économiques et environnementaux à l'œuvre dans les zones urbaines et rurales. C'est également un moyen de mieux faire prendre conscience des possibilités du territoire et de ses enjeux, tout comme de mieux mettre en évidence le potentiel de coopération. Les gouvernements infranationaux devraient aussi mettre en place un cadre permettant aux acteurs locaux de coopérer au-delà des limites imposées par les frontières administratives. Pour ce faire, il est notamment possible d'encourager les acteurs urbains et ruraux à définir une stratégie ou des projets de développement autour de territoires fonctionnels ; ces initiatives doivent être souples

Par le biais de leurs réseaux « capillaires », les petites villes apportent l'État, son administration, ses fonctions et ses garanties juridiques et sociales aux régions les plus petites et les plus reculées

et tenir compte des différentes interactions rural/urbain envisageables. **Le recours à des outils communs de planification permettant aux zones urbaines et aux zones rurales de faire face ensemble à des difficultés et à des perspectives communes devrait être encouragé**[226].

Dans de nombreux cas, impliquer le secteur privé peut s'avérer difficile, en dépit du rôle essentiel de ce dernier dans la mise en lien de différents éléments de l'économie régionale[227]. Dans les pays à faibles revenus et ceux à revenus intermédiaires, cela est souvent dû à la faible connaissance qu'ont les gouvernements locaux du secteur informel et à leur méfiance à son égard. Toutefois, comme le montre l'exemple du Vietnam dans l'encadré 4.4, les opérateurs commerciaux et d'autres acteurs du secteur privé jouent un rôle essentiel dans le soutien à la croissance économique. Une étude réalisée sur des petites villes néozélandaises montre que, lorsque l'action du gouvernement local est entravée par la diminution du soutien technique et financier qu'il recevait, les entrepreneurs et les responsables communautaires locaux soucieux du développement de leur ville peuvent être de véritables moteurs du changement. Les nouvelles activités économiques et la diversification de l'économie mises en œuvre grâce à leur action constituent, notamment, d'importants éléments de la résilience économique locale[228]. Cela démontre que la société civile et les acteurs locaux privés sont des parties prenantes essentielles qui peuvent jouer un rôle aussi important que les pouvoirs publics dans le succès des initiatives de développement territorial.

Mais peut-être le message essentiel consiste-t-il à dire que si les gouvernements locaux des petites villes peuvent – et devraient – jouer un rôle majeur dans la fourniture de services et dans le soutien au développement économique local, ils ne sont cependant pas en mesure de résoudre à eux seuls les problèmes importants sous-tendant les inégalités entre zones rurales et zones urbaines. Comme nous l'avons dit plus haut, la réduction de ces inégalités dépend essentiellement des politiques nationales et régionales. Une décentralisation réussie requiert donc une meilleure complémentarité entre les politiques nationales macroéconomiques et sectorielles, d'une part, et les stratégies locales et régionales de développement, d'autre part. De même, la synergie et la collaboration entre gouvernements locaux, gouvernements régionaux et ministères nationaux sont essentielles dans la mise en œuvre de politiques de développement territorial.

Photo : Paulo Fassina (Mongolie).

5. CONCLUSIONS : DÉFINIR UN PROGRAMME D'ACTION POUR LES TERRITOIRES

Le bien-être d'une part importante de la population mondiale est intrinsèquement lié au dynamisme et à la durabilité des petites villes et des zones rurales, qui accueillent respectivement 12,3 % et 45,9 % de la population mondiale. Ces dernières décennies, l'attention accordée à ces unités territoriales dans les politiques de développement a augmenté de façon significative, en partie du fait des processus de décentralisation et de régionalisation à l'œuvre dans toutes les régions du monde, et en partie du fait de la mondialisation, qui, paradoxalement, a mis en relief l'importance de l'échelle territoriale dans les processus de croissance et de développement.

Dotés de moyens adéquats, les petites communes et les gouvernements régionaux seraient en mesure de contribuer considérablement à la lutte contre la pauvreté, à la croissance économique, à l'intégration sociale et à la préservation des ressources naturelles, dépassant ainsi l'éternel clivage urbain/rural.

L'Agenda 2030 propose un nouveau modèle de développement porteur de changements, plus intégré et équitable. Il tend cependant à ignorer les implications « territoriales » de la plupart de ses cibles et objectifs (à l'exception de l'objectif 11 des ODD sur les villes et les établissements humains). C'est pourquoi la demande de « localisation » des objectifs de développement durable a pris autant d'importance dans le débat mondial[229].

En effet, comme l'ont fait valoir d'autres études[230], la réalisation de la plupart des objectifs de l'Agenda 2030, ainsi que de ceux du Nouvel Agenda urbain, requiert une approche territoriale plus large pour localiser ces objectifs. Les données disponibles tendent à indiquer qu'une forte implication des petites villes et des communes rurales, ainsi que des gouvernements régionaux, est nécessaire, et qu'un rôle plus important devrait leur être reconnu dans les programmes de développement économique, social et environnemental des pays développés comme des pays en développement.

Bien que les régions, petites villes et communes rurales soient loin d'être homogènes, le présent chapitre a permis de mieux connaître les réalités de territoires de différentes tailles. Il a mis en lumière des spécificités qui peuvent éclairer l'élaboration d'une approche territoriale plus large pour générer un développement économique et social et promouvoir la viabilité de l'environnement.

5.1 L'ÉVOLUTION DE LA GOUVERNANCE RÉGIONALE : UN TOURNANT INSTITUTIONNEL ET CULTUREL

Au cours des deux ou trois dernières décennies, les réformes institutionnelles ont largement confirmé l'importance croissante des régions, en lien avec le développement d'un « nouveau fédéralisme » et l'émergence de processus de « régionalisation » associés à la décentralisation. Les États fédérés (provinces ou *Länder*) des pays fédéraux et les régions et départements (ou comtés) des pays unitaires ont été investis de responsabilités touchant à la promotion du développement économique, social et environnemental de chacun de leurs territoires. Cela a donné lieu à d'importants changements politiques dans un ordre traditionnellement fondé sur le rôle prépondérant de l'État (comme souligné dans l'encadré 2.5 de ce chapitre).

La nature et l'étendue des pouvoirs transférés, cependant, varient considérablement d'un pays à l'autre, voire au sein même d'un pays là où la décentralisation a été inégale, partielle, ou asymétrique. S'agissant du rôle et de l'autonomie des collectivités territoriales sur le plan fiscal, la différence entre États fédéraux et pays unitaires est très nette. Dans beaucoup de pays unitaires, le processus est encore embryonnaire. On observe un déséquilibre entre la régionalisation (ou décentralisation) des ressources et celle des responsabilités ; le plus

Une cohérence et une coordination accrues sont nécessaires entre politiques nationales et infranationales, ainsi qu'au niveau de l'État central, entre les différents ministères

souvent, les gouvernements régionaux n'ont pas été dotés des moyens suffisants. Par conséquent, il reste encore un long chemin à parcourir pour créer un environnement juridique et institutionnel favorable qui permette aux gouvernements régionaux de valoriser leur potentiel.

Les approches « régionalistes » ne se sont avérées que partiellement concluantes, si l'on considère les régions émergentes ayant privilégié de nouveaux modèles de gouvernance. Globalement, l'influence des régions dans l'élaboration des politiques aux niveaux national et supranational reste limitée. Les anciennes relations institutionnelles hiérarchiques perdurent. Comme expliqué dans ces pages, dans un contexte décentralisé, il est essentiel de redéfinir la relation entre les différents échelons de gouvernance et de créer des mécanismes de gouvernance multiniveau. Cela implique une profonde transformation des comportements institutionnels et politiques (c'est-à-dire « un changement de paradigme »). Plusieurs pays ont déjà développé et utilisent un ensemble de mécanismes multiniveau, dont certains ont été brièvement mentionnés ici. Cependant, transformer les relations asymétriques (le plus souvent hiérarchiques) qui continuent de prévaloir entre les niveaux de gouvernance nationale et infranationale, entravant l'efficacité de la décentralisation, demandera du temps.

Une cohérence et une coordination accrues sont nécessaires entre politiques nationales et infranationales, mais aussi au niveau interministériel (c'est-à-dire entre les politiques régionales, les schémas nationaux d'aménagement des territoires ruraux et urbains et les projets d'infrastructures stratégiques), ainsi que dans la relation entre les régions et les unités administratives de leur territoire.

Afin de favoriser une croissance endogène dans toutes les régions, les États devraient envisager une démarche partenariale pour ce qui est de l'élaboration des politiques et de la définition des modes de financement

Comme exposé dans ce chapitre, l'adoption d'une gouvernance multiniveau comme mécanisme décisionnel préférentiel pour faciliter la mise en place de stratégies de développement collaboratives et intégrées peut profiter à la gouvernance locale de multiples façons. Cependant, un certain nombre de risques sont inhérents à cette démarche. La gouvernance multiniveau devrait servir de **complément, et non d'alternative, à une autonomie locale plus efficace et ambitieuse, tant au niveau des régions qu'à celui des gouvernements locaux.**

Un cadre de gouvernance multiniveau adapté garantirait une efficacité optimale des processus de décentralisation. Ce modèle devrait toutefois respecter un certain nombre de principes – **subsidiarité, démocratie locale et autonomie** – pour garantir que les collectivités locales et régionales disposent de moyens, soient interdépendantes et coresponsables des décisions affectant directement leurs citoyens et leurs territoires. Ceci étant, pour tous les échelons de gouvernance infranationaux – des régions aux petites communes –, la gouvernance multiniveau reste le principal outil pour élaborer un modèle conforme à leurs attentes et à leurs objectifs. Leurs revendications sont multiples : exercer davantage de compétences autonomes, contribuer au bon fonctionnement et à la mise en œuvre de politiques publiques mieux coordonnées. En tirant parti des expériences déjà menées à travers le monde, la gouvernance multiniveau peut aider ces collectivités territoriales à élaborer leur propre programme d'action comme à participer au processus décisionnel national et international pour définir de nouveaux modèles de gouvernance mieux adaptés aux défis de demain.

5.2 VERS UNE NOUVELLE CONCEPTION DU DÉVELOPPEMENT TERRITORIAL

Comme exposé dans ce chapitre, deux processus parallèles (la décentralisation et l'échec des politiques de développement centralisées [*top-down*]) ont permis l'émergence d'un nouveau concept consistant à élaborer des politiques de développement régionales depuis les territoires : **l'approche territoriale du développement.** S'est ainsi enclenché un double processus – du national au local et inversement – qui encourage les initiatives locales, favorise la création de nouveaux mécanismes et stimule une coordination accrue entre les stratégies de développement nationales et locales.

Les politiques descendantes qui étaient la règle jusqu'à présent ayant failli à promouvoir un développement régional plus équilibré et équitable, les dix dernières années ont vu l'apparition de davantage de stratégies de développement plus localisées, centrées sur des concepts tels que le « développement régional endogène » et la « compétitivité ». Après la crise de 2008, de nombreux gouvernements infranationaux, confrontés à de fortes contraintes budgétaires, ont commencé à réévaluer l'efficacité de ces politiques qui ne parvenaient pas à maintenir une approche régionale globale et cohérente, et creusaient les inégalités entre les régions.

L'approche territoriale du développement émerge comme une alternative et promeut des stratégies régionales mieux adaptées aux besoins et priorités des acteurs locaux, favorisant un développement social et environnemental endogène, intégré et progressif (mais aussi plus durable et inclusif). L'objectif est d'impliquer chacun des échelons territoriaux afin d'assurer la cohésion sociale et un développement territorial plus équilibré.

Inévitablement, cependant, les possibilités ouvertes par cette approche dépendront largement de la forme de l'État, de l'étendue de la décentralisation et du degré d'autonomie des collectivités territoriales. Un bref examen des politiques régionales menées dans différents pays – développés ou en développement, fédéraux

ou unitaires – fait apparaître d'importantes différences. Dans les pays fédéraux, les États fédérés (ou gouvernements provinciaux) assument un rôle toujours plus important dans la planification régionale, alors que dans les pays unitaires les stratégies des gouvernements régionaux sont moins avancées (de rôle très actif à passif) ; en outre, leur marge de manœuvre est souvent plus restreinte en raison de contraintes financières. Dans la plupart des exemples analysés, la faible coordination et l'insuffisante appropriation de stratégies, souvent divergentes, entre les différents niveaux de gouvernement apparaissent comme un enjeu persistant.

En tant qu'échelon intermédiaire entre le gouvernement central et les collectivités locales, les régions ont tout intérêt à faciliter et à coordonner leurs stratégies d'aménagement territorial et de développement de façon plus efficace. Toutefois, dans de nombreux pays, le manque d'adéquation entre les politiques de décentralisation et les capacités régionales limitées empêche les gouvernements régionaux de renforcer leur rôle de chef de file des stratégies de développement locales.

Afin de favoriser une croissance endogène dans toutes les régions, les États devraient envisager d'adopter une démarche partenariale pour ce qui est de l'élaboration des politiques régionales et de la définition des modes de financement. À leur tour, les collectivités locales et régionales devraient contribuer à renforcer les politiques de développement nationales (processus ascendant, *bottom-up*) pour accroître la portée des dynamiques régionales. Ce double processus devrait contribuer à renouveler l'approche des politiques de développement régional.

Deux domaines stratégiques – les politiques économiques et environnementales – dans lesquels les régions montrent la voie à suivre et où la collaboration entre les différents paliers de gouvernement progresse sont analysés dans ce chapitre. Celui-ci souligne le fait que des opportunités de croissance existent dans tous les types de régions, et que les approches territorialisées améliorent la résilience des territoires face à la volatilité de l'économie mondiale, en contribuant à une répartition plus équitable des retombées de la croissance économique, aussi bien entre territoires qu'à l'intérieur d'un même territoire. Il suggère également que le développement économique territorial ne peut être que le résultat de la participation et de l'intégration sociale, la priorité implicite étant la création d'emplois.

Beaucoup des initiatives présentées dans ce chapitre requièrent le soutien – et parfois l'impulsion – des États. Certaines des expériences qui ont proliféré ces dernières années (comme les parcs technologiques ou les zones économiques spéciales) ont parfois été un succès, mais ne vont pas sans présenter des inconvénients.

Les gouvernements régionaux sont responsables de l'élaboration et de la mise en œuvre de lois et de mesures dans des domaines étroitement liés à la durabilité environnementale (notamment le changement climatique, les énergies renouvelables, la préservation de la biodiversité, la gestion de l'eau, la protection des zones humides et des zones côtières, des forêts et des parcs naturels, l'agriculture durable, les technologies vertes et la sécurité alimentaire). Là encore, beaucoup de gouvernements régionaux ont pris l'initiative (concernant le changement climatique par exemple). Cependant, bien que la plupart des enjeux environnementaux requièrent une collaboration étroite entre les différents niveaux de gouvernement, ces instances régionales n'ont souvent pas reçu de la part du pouvoir central un soutien à la hauteur de leur engagement.

La coordination entre les politiques nationales et régionales devrait accroître l'interconnexion et la coopération entre territoires, aires métropolitaines et villes intermédiaires pour favoriser un développement territorial équilibré. Une telle approche permettrait de maximiser les retombées économiques, sociales et environnementales et de faciliter un meilleur partage des avantages de certains territoires (y compris les zones urbaines) et des interactions urbain/rural dans tout le pays.

La plupart des petites villes mêlent caractéristiques urbaines et rurales, entretiennent des liens étroits et interagissent avec leur environnement rural immédiat

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

Les interdépendances et interactions entre « milieux ruraux » et « milieux urbains » se sont intensifiées et sont devenues une composante importante des systèmes de consommation et de production dans la plupart des régions du monde. Elles sont également au cœur d'une transformation profonde de nos sociétés, notamment celles qui transitent encore d'économies essentiellement agraires vers des économies marquées par une majorité d'emplois dans les secteurs secondaire et tertiaire dégageant l'essentiel du PIB national.

Comme expliqué en détail dans la section 4, les petites villes peuvent être très diversifiées, mais deux grands scénarios prédominent. Selon le premier scénario, les petites villes peuvent être englobées dans un système urbain plus large au sein duquel elles vont s'impliquer. Elles peuvent être éparpillées en périphérie d'une aire métropolitaine et faire office de dernière interface urbanisée avec la campagne environnante. Elles sont connectées à d'autres agglomérations intermédiaires avec lesquelles elles présentent des « complémentarités fonctionnelles », ce qui permet d'offrir aux populations rurales un accès aux services habituellement réservés aux zones urbaines de plus grande dimension. Selon le second

scénario, les petites villes peuvent appartenir à des zones faiblement peuplées largement tributaires de l'économie rurale. Plus éloignées des grandes agglomérations, **la plupart de ces petites villes mêlent caractéristiques urbaines et rurales, entretiennent des liens étroits, et interagissent avec leur environnement rural immédiat.**

Comme souligné dans le chapitre précédent, la frontière entre zones urbaines et zones rurales s'estompe progressivement à mesure que leur relation évolue et que leur interdépendance s'accroît. Leurs liens sont en outre renforcés par le fait que de nombreuses personnes vivant en milieu rural occupent un emploi en ville et par les flux saisonniers de population entre ville et campagne (et inversement). Dans le même temps, dans les pays développés, le départ de citadins vers de petites villes, voire vers la campagne, donne lieu à un nouveau phénomène de « rurbanisation » dans des petites villes.

L'Agenda mondial du développement régional devra résolument défendre une approche territoriale plus intégrée

Le moment est venu, semble-t-il, de reconsidérer la classification établie de longue date qui regroupe tous les établissements humains en deux catégories : « rural » ou « urbain ». En fait, cette dichotomie rural/urbain tend à défavoriser – plutôt qu'à soutenir – les foyers et les entreprises des agglomérations de petite taille.

En cohérence avec cette typologie rural/urbain floue et « contestée », les petites villes sont dans l'ensemble largement tributaires des aides financières et techniques qu'elles reçoivent d'autres niveaux de gouvernement, en particulier des administrations régionales et nationales. Ceci a conduit beaucoup d'observateurs à considérer les petites villes et les zones rurales comme des collectivités aux capacités limitées pour développer des systèmes de gouvernance locale efficaces et responsables. Néanmoins, comme souligné dans l'encadré 4.1, les petites collectivités locales **incarnent souvent une certaine démocratie locale jetant un pont entre l'administration publique et les populations des petites villes et des zones rurales.**

Il convient également de tenir compte des importantes différences entre les agglomérations en essor et celles qui sont en déclin, en raison de la faible diversité de leur base économique, voire de son absence. Ce n'est que lorsque la valeur ajoutée produite est réinvestie localement – aussi bien dans des activités agricoles que non agricoles – que les petites villes prospèrent et stimulent le développement des régions rurales environnantes. Pour stimuler la productivité et le développement en milieu rural, un certain nombre de facteurs s'avèrent indispensables. Premièrement, bénéficier de politiques macroéconomiques et sectorielles favorables, notamment d'un régime foncier stable. Deuxièmement, identifier les facteurs propres au contexte : ils sont déterminants pour façonner les opportunités et les contraintes du développement local. Troisièmement, disposer d'outils financiers et fiscaux adéquats permettant aux collectivités territoriales de remplir un rôle toujours plus important et reconnu dans le développement régional.

Les nouvelles approches de partenariat rural/urbain accentuent les opportunités de développement durable qui existent en dehors des grands centres urbains. **Les interdépendances rural/urbain sont fondamentales, car elles définissent un socle commun pour l'intégration de deux réalités différentes :** le partage des ressources clés (eau, terres, agriculture, forêts, etc.) et l'accès aux services et infrastructures, ainsi qu'aux opportunités.

Les partenariats rural/urbain sont aussi influencés par des facteurs externes. L'environnement institutionnel, les barrières réglementaires et politiques, les asymétries d'information, l'insuffisance de la coopération entre les acteurs concernés ou la fragmentation des politiques sont autant de facteurs qui nuisent à l'efficacité des partenariats. D'un autre côté, la sensibilisation et l'inclusion, une bonne compréhension des interdépendances des milieux ruraux et urbains qui sous-tendent le partenariat, de même que la promotion de la participation à la vie démocratique et des initiatives de la population locale qui en découlent, peuvent être des facteurs qui vont galvaniser les effets positifs d'un partenariat sur le territoire. En termes de gouvernance, les implications sont claires : les collectivités territoriales ont besoin d'un soutien approprié. Elles ne sont pas en mesure de contribuer au développement durable local en l'absence de synergies avec des niveaux de gouvernance nationaux ou supranationaux fondés sur un dialogue régulier et systématique.

Les partenariats rural/urbain sont essentiels pour mobiliser les acteurs et les parties prenantes des communautés concernées, les impliquer dans la définition d'objectifs partagés et d'une vision commune, en leur fournissant les ressources institutionnelles, politiques et économiques nécessaires pour les atteindre. En outre, ils ont un important rôle à jouer dans la gouvernance des relations rural/urbain et régionales. Les partenariats fructueux soulèvent la question de l'efficacité des politiques et des institutions de gouvernance existantes et des avantages potentiels pour leurs communautés.

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

5.4
RECOMMANDATIONS

LES GOUVERNEMENTS RÉGIONAUX JOUENT UN RÔLE CRUCIAL DANS L'ÉQUILIBRE DES TERRITOIRES, L'INTERCONNEXION DES ZONES URBAINES, PÉRIURBAINES ET RURALES, ET LA PROMOTION DE LA COHÉSION SOCIALE ET D'UN DÉVELOPPEMENT ENDOGÈNE ÉQUITABLE. Ils remplissent des fonctions essentielles, notamment en matière d'aménagement du territoire, de développement économique, de lutte contre la pauvreté, de sécurité alimentaire, de fourniture d'infrastructures stratégiques et de gestion environnementale. Les régions peuvent coopérer avec les petites villes et communes en leur apportant une aide technique et financière, et en renforçant leurs capacités. À une autre échelle, les petites villes sont également des acteurs clés du développement local et des prestataires de services essentiels, entretenant de fortes interactions et interdépendances avec les zones rurales et les villes intermédiaires environnantes. Dès lors, leur implication dans la mise en œuvre de l'Agenda 2030 et du Nouvel Agenda urbain est primordiale.

LES AGGLOMÉRATIONS URBAINES NE SONT PAS DES UNITÉS ISOLÉES ; ELLES S'INSCRIVENT DANS UN TERRITOIRE ET APPARTIENNENT À UN SYSTÈME TERRITORIAL. Une stratégie de développement régional nationale exhaustive – étayée par un aménagement du territoire durable, des politiques urbaines et sectorielles cohérentes et une gouvernance multiniveau – est indispensable au succès du Nouvel Agenda urbain. Elle doit permettre de fixer des objectifs nationaux et de promouvoir une croissance régionale équitable, des systèmes urbains solides et le renforcement du continuum rural/urbain, de façon à encourager l'établissement de relations productives et à favoriser la solidarité entre les différents territoires. La politique régionale nationale doit également reconnaître l'importance des petites agglomérations pour réduire la fragilité et la précarité qui les caractérisent.

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

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

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

LA COOPÉRATION ET LA GOUVERNANCE COLLABORATIVE DEVRAIENT ÉGALEMENT ÊTRE ENCOURAGÉES ENTRE RÉGIONS, ENTRE LES RÉGIONS ET LES COLLECTIVITÉS LOCALES, ET ENTRE PETITES VILLES (coopération intercommunale) par la mise en place d'un cadre juridique adéquat et d'incitations financières visant à favoriser les solutions collectives et à améliorer les synergies entre les territoires plutôt que leur mise en concurrence stérile. La coopération entre les territoires, y compris la coopération territoriale supranationale et transfrontalière par le biais d'alliances ou de réseaux, peut également être utilisée pour contribuer efficacement au développement au-delà des frontières.

LA MISE EN ŒUVRE DE PLANS STRATÉGIQUES RÉGIONAUX ET LOCAUX INTÉGRÉS EXIGE L'IMPLICATION ET LA PARTICIPATION ACTIVE DES RÉSEAUX TERRITORIAUX ET DES PARTIES PRENANTES LOCALES, et leur expertise pour la formulation des stratégies de développement économique, l'aménagement du territoire, la planification des infrastructures (transports, infrastructures radiales, par exemple) et les politiques sectorielles (agriculture, éducation, santé, environnement, etc.). Tous les échelons de gouvernance (national, régional et local), la société civile, les secteurs économiques, les professionnels et les universitaires devraient collaborer pour façonner, à l'aide d'outils simplifiés et des nouvelles technologies, un développement territorial plus cohésif ; celui-ci devrait tenir compte des complémentarités fonctionnelles, des mouvements de population entre les zones rurales/urbaines et des régions (migrations permanentes et temporaires, populations flottantes, etc.), et soutenir les interdépendances économiques et sociales. Les bourgs et les petites communes sont à « taille humaine », ce qui constitue un atout pour encourager les processus participatifs et consultatifs impliquant les citoyens, remédiant ainsi à l'absence de données locales pertinentes constatée dans de nombreux pays.

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

LES RÉGIONS PEUVENT ÊTRE L'ÉCHELON PERTINENT POUR FOURNIR LES SERVICES ET INFRASTRUCTURES RADIALES NÉCESSAIRES POUR AMÉLIORER LA CONNECTIVITÉ, ET AINSI RENFORCER L'INTÉGRATION ET L'ÉQUILIBRE DES TERRITOIRES – en particulier dans les régions abritant des agglomérations isolées et dispersées. Les investissements à long terme demeurent un besoin stratégique, et des approches novatrices s'imposent pour surmonter des contraintes budgétaires toujours plus nombreuses. Si on leur en donne les moyens, les régions peuvent contribuer à la mise en commun des ressources nationales/locales et publiques/privées par le biais de nouveaux modèles de partenariat adaptés à leur contexte. Associés à un aménagement intégré du territoire, les investissements peuvent renforcer le partenariat entre échelons de gouvernance régional/urbain/local en mutualisant les ressources et les capacités pour améliorer les synergies urbain/rural, et ainsi fournir des infrastructures durables en matière de mobilité, de services sociaux (santé, éducation), d'accès à l'Internet haut débit et aux TIC.

UN DÉVELOPPEMENT TERRITORIAL INTÉGRÉ EST TOUT AUSSI IMPÉRATIF POUR FAVORISER LA VIABILITÉ ÉCOLOGIQUE. Les plans collaboratifs d'aménagement du territoire impliquant les collectivités régionales et locales selon une approche participative devraient contribuer à protéger les ressources naturelles (gestion des sources d'eau et des bassins hydrographiques, protection des zones humides et du littoral, etc.) et la biodiversité en s'attaquant aux principales menaces naturelles (gestion des cours d'eau pour éviter les inondations, la déforestation ou la désertification, etc.). Ils peuvent également promouvoir des politiques d'atténuation du changement climatique dans les territoires d'influence des centres urbains (par exemple, grâce à la mise en place de « ceintures vertes » autour des villes pour servir de zones tampons écologiques, la création de corridors écologiques pour protéger la biodiversité ou l'amélioration des réseaux de transport pour réduire les émissions de CO_2) ; ils peuvent enfin préserver les terres agricoles pour améliorer la sécurité alimentaire, contribuer à l'amélioration de la gestion des déchets et générer du capital naturel pour des territoires résilients et productifs.

NOTES

1 Pour une définition de ces concepts et des données chiffrées, se reporter à l'introduction du rapport.

2 La Déclaration de Toluca pour Habitat III – Amérique latine et Caraïbes (Toluca, 18-20 avril 2016) appelle à « orienter les schémas de planification du développement vers une gestion intégrée et durable du territoire, favorisant une croissance équitable des régions et renforçant la cohésion entre les zones urbaines, périurbaines et rurales, dans le but d'instaurer une relation harmonieuse et productive entre les différents secteurs. » Le lecteur est invité à consulter l'intégralité du document : Organisation des Nations unies, « The Toluca Declaration for Habitat III. Latin America and the Caribbean ».

3 Paul Smoke, « Decentralisation in Africa: Goals, Dimensions, Myths and Challenges », *Public Administration and Development*, 23, nº 1, février 2003, pp. 7-16 ; Andrés Rodríguez-Pose, « Economists as Geographers and Geographers as Something Else: on the Changing Conception of Distance in Geography and Economics », *Journal of Economic Geography*, 11, nº 2, 1er mars 2011, pp. 347-356 ; Fabrizio Barca, Philip McCann et Andrés Rodríguez-Pose, « The Case for Regional Development Intervention: Place-Based Versus Place-Neutral Approaches », *Journal of Regional Science*, 52, nº 1, février 2012, pp. 134-152 ; CGLU, *La Décentralisation et la Démocratie locale dans le monde*, Paris, L'Harmattan, 2008 ; CGLU, *Le Financement des collectivités locales : les défis du xxie siècle*, Bruxelles, Bruylant, 2011.

4 Andrea Ascani, Riccardo Crescenzi et Simona *Lammarino, Regional Economic Development: a Review*, Sharing Knowledge Assets: InteRregionally Cohesive NeigHborhoods (SEARCH) Project, 2012, p. 4.

5 Andrea Ascani, Riccardo Crescenzi et Simona Lammarino, *Regional Economic Development, op. cit.*

6 David Satterthwaite et Cecilia Tacoli, *The Urban Part of Rural Development: the Role of Small and Intermediate Urban Centres in Rural and Regional Development and Poverty Reduction,* Londres, IIED, 2003.

7 Éric Denis et Bayat Asef, *Egypt. Twenty Years of Urban Transformation*, Londres, IIED (inédit), 2002.

8 Gordon McGranahan et David Satterthwaite, *Urbanisation: Concepts and Trends,* Londres, IIED, 2014.

9 Paul Smoke, *Fiscal Decentralization in Developing Countries. A Review of Current Concepts and Practice,* Genève, United Nations Research Institute for Social Development, 2001 ; Andrés Rodríguez-Pose et Nicholas Gill, « The Global Trend towards Devolution and its Implications », *Environment and Planning C: Government and Policy,* 21, nº 3, 1er juin 2003, pp. 333-351 ; CGLU, *La Décentralisation et la Démocratie locale dans le monde, op. cit. ;* CGLU, *Le Financement des collectivités locales, op. cit.*

10 Se reporter à l'introduction du présent rapport pour une définition de la décentralisation. Les notions de décentralisation et de *dévolution* sont très proches et souvent utilisées comme synonymes. On peut cependant affirmer que, d'un point de vue théorique, « l'idée de *dévolution* ne comporte aucune limite aux transferts qui peuvent être opérés, si ce n'est le point auquel on passerait à l'indépendance ; au contraire, l'idée de décentralisation est indissociable de l'idée de l'unité du pouvoir, et les collectivités décentralisées s'administrent elles-mêmes sans cesser d'être intégrées à l'État et sans que celui-ci leur concède une partie de ses fonctions constitutionnelles » (CGLU, *La Décentralisation et la Démocratie locale dans le monde, op. cit.*, p. 315).

11 P. Smoke, *Fiscal Decentralization in Developing Countries, op. cit.* ; *CGLU, La Décentralisation et la Démocratie locale dans le monde, op. cit.*

12 CGLU, *La Décentralisation et la Démocratie locale dans le monde, op. cit.,* p. 18.

13 Banque mondiale, *Rapport sur le développement dans le monde : repenser la géographie économique,* Washington, D.C., Banque mondiale, 2009. Voir aussi OCDE, *Examens territoriaux de l'OCDE : France 2006,* Paris, Éditions OCDE, 2006, et autres publications sur le développement régional.

14 Claudia Dziobek, Carlos Gutiérrez Mangas et Phebby Kufa, *Measuring Fiscal Decentralization. Exploring the IMF's Databases,* Washington, D.C., Fonds monétaire international, 2011.

15 *Ibid.* Une forme hybride de ces deux grandes catégories est la confédération, qui implique une union d'États souverains fondée sur un socle de règles partagées et de droit commun. La confédération et la fédération diffèrent par le degré d'autonomie dont jouissent leurs membres et par l'étendue des prérogatives du pouvoir central. La confédération accorde davantage d'autonomie à ses membres et limite les prérogatives du pouvoir central. Dans une fédération, le pouvoir fédéral est plus fort, chacun des États fédérés cédant davantage de compétences et de responsabilités à l'État fédéral central.

16 J. Agnew, « The "New Regionalism" and the Politics of the Regional Question » *in* John Loughlin, John Kincaid et Wilfried Swenden (éds.), *Routledge Handbook of Regionalism & Federalism*, Abingdon/Oxon, Routledge, 2013.

17 Le *Regional Authority Index* est une mesure annuelle de l'autorité des gouvernements régionaux qui tient compte de dix dimensions. A) Au niveau du gouvernement régional : son autonomie institutionnelle, ses compétences, son autonomie fiscale, son autonomie en matière d'emprunt, l'existence d'un pouvoir exécutif et législatif, son autonomie dans l'élaboration des lois ; B) l'influence du gouvernement régional au niveau national ou fédéral : sur les lois nationales ou fédérales, sur les décisions du gouvernement national ou fédéral, sur la fiscalité, sur le cadre institutionnel qui lui permet d'accéder aux emprunts et sur les réformes de la Constitution nationale ou fédérale. L'étude couvre les autorités régionales dans 81 pays sur la période 1950-2010. L'unité d'analyse est la région individuelle, définie comme un palier intermédiaire entre les autorités nationales et les autorités locales. Pour de plus amples informations concernant la méthodologie, consulter le site : http://www.unc.edu/~gwmarks/assets/data/ra/RAI%20website/measuring%20regional%20authority.pdf.

18 Les États-Unis, par exemple, comportent un niveau TL2 clairement défini composé par les États fédérés, mais le niveau TL3 n'y est pas représenté par des comtés ou autres divisions administratives de rang inférieur. Le territoire des États-Unis est toutefois divisé en 179 « zones économiques » TL3 qui correspondent à peu près aux *Composed Statistical Areas* (CSA) définies par le Bureau du recensement des États-Unis. La plupart des unités TL3 des États-Unis coïncident avec des aires urbaines ou métropolitaines. La grande partie du territoire américain qui est toujours rurale, économiquement et démographiquement parlant, est statistiquement incluse dans les unités locales de l'OCDE – catégorie territoriale inférieure qui correspond généralement au niveau communal, juste en dessous du niveau régional, et englobe les *wards* au Royaume-Uni, les *municipios* en Espagne, les communes en France, les *comuni* en Italie, etc. L'OCDE subdivise aussi les unités « territoriales » et « locales » en fonction de leur degré d'urbanisation, en établissant une distinction entre les régions « essentiellement urbaines », « intermédiaires » et « essentiellement rurales ».

19 Les seuils minimaux et maximaux suivants servent de référence pour la définition statistique des régions en Europe, même s'ils ne sont généralement pas appliqués de façon rigide : niveau NUTS1, de 3 à 7 millions d'habitants ; niveau NUTS2, de 800 000 à 3 millions d'habitants ; niveau NUTS3, de 150 000 à 800 000 habitants.

20 L. González, « Tensions Between Centralization and Decentralization in the Argentinian Federation », *in* John Loughlin, John Kincaid et Wilfried Swenden (éds.), *Routledge Handbook of Regionalism & Federalism*, Londres/New York, Routledge, 2013.

21 Mariano Tommasi *et al.,* « Fiscal Federalism in Argentina: Policies, Politics, and Institutional Reform », *Economía*, 1, nº 2, 2001, pp. 157-211.

22 Provincia de Santa Fe, *Strategies and Capacities for a Competitive Global Insertion*, Santa Fe, ministère du Gouvernement et Réforme, 2016.

23 Gary Marks, Liesbet Hooghe et Arjan H. Schakel, « Patterns of Regional Authority », *Regional & Federal Studies*, vol. 18, nº 2-3, juin 2008, pp. 167-181.

24 Barry Ames *et al., Comparative Assessment of Decentralization in Africa: Mozambique in-Country Assessment Report,* Washington, D.C., USAID, 2010 ; Per Tidemand *et al., Comparative Assessment of Decentralization in Africa: Tanzania in-Country Assessment Report,* Washington, D.C., USAID, 2010 ; J. Tyler Dickovick et Rachel Beatty Riedl, *Comparative Assessment of Decentralization in Africa: Final Report and Summary*, Washington, D.C., USAID, 2010.

25 Raquel Ojeda García, *Políticas de Descentralización en Marruecos: el Proceso de Regionalización*, Séville, Instituto Andaluz de Administración Pública, 2002.

26 Hipolitus Yolisandry Ringgi, *Papua's Response to the Gift of Special Autonomy Plus.* En ligne : http://www.opendemocracy.net/hipolitus-yolisandry-ringgi/papua%E2%80%99s-response-to-gift-of-special-autonomy-plus (consulté le 31 août 2016).

[27] En Amérique latine et aux Caraïbes, outre les quatre États constitutionnellement fédéraux (Argentine, Brésil, Mexique et, avec d'importantes limitations, Venezuela), d'autres pays ont atteint un degré avancé de régionalisation, comme la Bolivie, la Colombie, l'Équateur, le Pérou et l'Uruguay. Le Chili, le Guatemala, le Nicaragua et le Paraguay ont un échelon régional de gouvernement, mais leur autonomie est faible. Le Chili a décidé d'élire les préfets régionaux au suffrage universel.

[28] Outre les États fédéraux (Autriche, Belgique, Bosnie-Herzégovine, Allemagne et Suisse) et les formes hybrides d'États quasi fédéraux (comme l'Italie et l'Espagne), plusieurs pays européens ont des gouvernements régionaux de niveau intermédiaire, comme les régions au Danemark, en France, en Pologne, au Portugal et en Suède, les comtés en Croatie et en Norvège ou les provinces aux Pays-Bas. D'autres pays ont soit de simples divisions administratives, soit des niveaux intermédiaires de gouvernement investi de pouvoirs faibles : l'Albanie, la République tchèque, la Grèce, la Hongrie, l'Irlande, la Roumanie, la Serbie (à l'exception de la province de Vojvodine) et la Slovaquie font partie de ce groupe. Certains échelons intermédiaires dépendent des municipalités, comme en Finlande. La Lettonie (qui n'a que des « régions à des fins de planification ») et la Slovénie n'ont aucune administration intermédiaire. Le Royaume-Uni reconnaît l'autonomie régionale du Pays de Galles, de l'Écosse et de l'Irlande du Nord. Le gouvernement régional de l'Angleterre, en revanche, est fort peu développé. Pour de plus amples informations, se reporter au rapport complet de l'Assemblée des régions d'Europe sur le régionalisme (Agnès Ciccarone *et al.*, *The Role of European Regions in 2015. A State of Play of Subsidiarity and Multilevel Governance in Europe*, Strasbourg/Bruxelles, Assemblée des régions d'Europe, 2015).

[29] Dans la région Asie-Pacifique, outre l'Australie et l'Inde (États fédéraux) et la Malaisie, le Népal et le Pakistan (pays officiellement fédéraux mais faiblement décentralisés), la Chine, l'Indonésie, le Japon, la Nouvelle-Zélande, les Philippines, la Corée du Sud, la Thaïlande, le Vietnam – et, dans une moindre mesure, le Bangladesh et le Sri Lanka – ont tous accompli d'importantes avancées en matière de régionalisation.

[30] Exception faite de l'Afrique du Sud, pays quasi fédéral, la régionalisation est encore limitée au sein du continent africain, y compris dans les pays officiellement fédéraux, comme l'Éthiopie, le Nigeria ou de petits États insulaires comme les Comores – nous n'y incluons pas des États très fragiles comme le Soudan et le Soudan du Sud. Certains pays unitaires comme le Burkina Faso, la Côte d'Ivoire, le Kenya, le Mali, le Maroc, Madagascar, la Namibie, le Niger, le Sénégal et la Tanzanie ont tous amélioré leurs modèles de régionalisation. Certains pays se sont dotés d'un niveau intermédiaire de gouvernement (comme les *wilayas*, l'équivalent des départements dans les pays arabes) à statut mixte : ces instances sont à la fois des unités administratives déconcentrées et des gouvernements locaux avec un conseil élu (en Algérie et au Gabon, par exemple). Beaucoup d'autres pays ont aussi des niveaux administratifs intermédiaires (régions, provinces, départements, districts), mais leurs autorités sont toujours désignées par l'État. C'est le cas en Angola, au Burundi, en République centrafricaine, au Tchad, au Congo Brazzaville, en République démocratique du Congo et en Guinée équatoriale. En Eurasie, l'autonomie régionale est généralement très faible, y compris dans un pays fédéral comme la Fédération de Russie et dans la plupart des pays du Caucase et d'Asie centrale. Dans la région MEWA (Moyen-Orient et Asie occidentale), la Turquie a des conseils provinciaux élus (*il genel meclisi*) ; en 2014, cependant, 30 provinces (sur 51) ont été transformées en municipalités métropolitaines. L'Irak, qui est officiellement une république islamique fédérale et parlementaire, a octroyé l'autonomie régionale à la région du Kurdistan. Tous les autres pays de la région sont des pays centralisés.

[31] Cities Alliance et CGLU Afrique, *L'Environnement institutionnel des collectivités locales en Afrique*, Bruxelles, Cities Alliance /CGLU Afrique, 2015 ; Jaap De Visser, « Republic of South Africa », *in* John Kincaid et Nico Steytler (éds.), *Local Government and Metropolitan Regions in Federal Countries*, Montréal, McGill-Queen's Press/MQUP, 2009.

[32] Jan Grasnik, *Regionalism in Germany*, Augsburg, University of Augsburg, 2014, pp. 9-10.

[33] L'Observatoire mondial des finances locales est une initiative conjointe de CGLU, du ministère français des Affaires étrangères, de l'AFD et de l'OCDE. Sa base de données est en libre accès à l'adresse suivante : http://www.uclg-localfinance.org/fr/observatory.

[34] J. Agnew, « The "New Regionalism" and the Politics of the Regional Question », *art. cit*, p. 134.

[35] John Loughlin, « The 'Hybrid' State: Reconfiguring Territorial Governance in Western Europe », *Perspectives on European Politics and Society,* 10, nº 1, avril 2009, pp. 51-68.

[36] OCDE, *Territorial Reviews: Brazil 2013,* Paris, Éditions OCDE, 2013.

[37] Comité des régions, *Livre blanc du Comité des régions sur la gouvernance à multi-niveaux,* Bruxelles, Comité des régions, 2009.

[38] De plus amples informations sur la Charte sont disponibles en ligne sur : https://portal.cor.europa.eu/mlgcharter/Pages/default.aspx.

[39] Nations unies, *Issue Paper on Urban Governance*, Nairobi, ONU-Habitat, 2015.

[40] Paul Stephenson, « Twenty Years of Multi-Level Governance: "Where Does It Come From? What Is It? Where Is It Going?" », *Journal of European Public Policy,* 20, nº 6, 1er juin 2013, pp. 817-837. Une définition similaire est proposée par Claire Charbit, *Governance of Public Policies in Decentralised Contexts,* Paris, Éditions OCDE, 2011, p. 13.

[41] OCDE, *Regional Development Policies in OECD countries,* Paris, Éditions OCDE, 2010, p. 28.

[42] *Ibid.*

[43] Augustin Kwasi Fosu, World Institute for Development Economics Research et United Nations University (éds.), *Achieving Development Success: Strategies and Lessons from the Developing World,* Oxford, Oxford University Press, 2013.

[44] OCDE, *The Case of Future OECD Principles of Public Investment Across Levels of Government,* Paris, Éditions OCDE, 2012.

[45] Le contrat de plan engage les ministères centraux directement avec les présidents de région. Les services du gouvernement négocient les contenus et l'application des mesures avec les régions, le Commissariat général à l'égalité des territoires (rattaché au Premier ministre) et la délégation régionale de chaque ministère (http://www.cget.gouv.fr/).

[46] Pour de plus amples informations, consulter le site : http://www.dnp.gov.co/Contratos-Plan/Paginas/ContratosPlan.aspx. Voir également OCDE, *Territorial Reviews: Colombia 2014,* Paris, Éditions OCDE, 2014.

[47] OCDE, *Regions Matter: Economic Recovery, Innovation and Sustainable Growth,* Paris, Éditions OCDE, 2009.

[48] OCDE, *The Case of Future OECD Principles of Public Investment Across Levels of Government, op. cit.*

[49] OCDE, *Challenges of Human Resource Management for Multi-Level Government,* Paris, Éditions OCDE, 2008.

[50] Claire Charbit et Maria Varinia Michalun, *Mind the Gaps: Managing Mutual Dependence in Relations among Levels of Government,* Paris, Éditions OCDE, 2009.

[51] ESPON, *European Towns and Territorial Cooperation,* Luxembourg, ESPON, 2015, p. 2.

[52] *Ibid.,* p. 3.

[53] OCDE, *Regions Matter, op. cit.* ; Fabrizio Barca, Philip McCann et Andrés Rodríguez-Pose, « The Case for Regional Development Intervention », *art. cit.*

[54] Banque mondiale, *Rapport sur le développement dans le monde : repenser la géographie économique, op. cit.*

[55] Joseph E. Stiglitz, *Le Prix de l'inégalité*, Paris, Actes Sud, 2014 ; OCDE, *Toujours plus d'inégalité. Pourquoi les écarts de revenus se creusent,* Paris, Éditions OCDE, 2012 ; Thomas Piketty, *Le Capital au xxie siècle,* Paris, Seuil, 2013.

[56] Leonardo G. Romeo, *The Territorial Approach to Local Development (TALD). From Decentralization Reforms to Development Outcomes*, Bruxelles, Commission européenne et capacity4dev.eu, 2014. Voir aussi : http://capacity4dev.ec.europa.eu/public-pub.sector-reform-decentralisation/document/approche-territorial-du-development-local.

[57] Fabrizio Barca, *An Agenda for a Reformed Cohesion Policy. A Place-Based Approach to Meeting the European Union Challenges and Expectations*, Bruxelles, Commission européenne, 2009, pp. 4-5.

[58] Voir la publication de la DG Coopération internationale et développement international, *Supporting Decentralisation, Local Governance and Local Development Through a Territorial Approach,* Bruxelles/Luxembourg, Commission européenne, 2016.

[59] *Ibid.*, p. 33.

[60] Dans la présente section, le concept d'« aménagement du territoire » se rapporte aux politiques publiques visant à gérer ou à influer sur la répartition des populations, des activités et des agglomérations au sein d'un territoire (urbain ou rural) et à différents niveaux. La Charte européenne de l'aménagement du territoire – adoptée par la Conférence du Conseil de l'Europe des ministres responsables de l'aménagement du territoire (CEMAT) à Torremolinos (Espagne) en 1983 – le définit comme suit : « L'aménagement du territoire est l'expression spatiale des politiques économique, sociale, culturelle et écologique de toute société » (le document complet est accessible en ligne sur le site Internet du Conseil de l'Europe : http://www.coe.int/t/dgap/localdemocracy/cemat/VersionCharte/Charte_bil.pdf). Ses

objectifs, tels que définis par la Charte, sont : le développement socio-économique équilibré des régions, l'amélioration de la qualité de la vie ; la gestion responsable des ressources naturelles et la protection de l'environnement ; et l'utilisation rationnelle du territoire. L'aménagement du territoire vise à améliorer la coordination entre les différents secteurs et les divers niveaux de décision, en favorisant la péréquation des moyens financiers et une participation active du citoyen. Le concept se rapproche de l'idée de *spatial planning* en anglais, d'*ordenamiento territorial* en espagnol, et de *raumordnung* en allemand.

61 OCDE, *Regional Development Policies in OECD Countries, op. cit.* Certains pays ont inscrit leur engagement à améliorer l'équilibre territorial dans leur Constitution (l'Allemagne, l'Italie, la Corée et l'Espagne, notamment) ; d'autres donnent la priorité au développement des zones périphériques (Danemark), à l'équilibre régional (Finlande), à la cohésion territoriale (France) ou aux conditions de vie égales dans les différentes régions (Norvège). Certains pays – essentiellement de petits pays comme l'Autriche, le Danemark, le Luxembourg ou les Pays-Bas – ont accordé peu d'attention au problème des disparités régionales, tandis que d'autres ne le perçoivent pas comme un problème politique majeur (République tchèque et Hongrie, par exemple). Selon une enquête réalisée par l'OCDE à la fin des années 2000, le principe de « compétitivité renforcée » gagne en popularité dans des pays comme la France, les Pays-Bas, la Suède, l'Autriche, la Finlande, la Corée du Sud, la Nouvelle-Zélande, la Pologne et le Royaume-Uni. De même, l'idée de « développement endogène » – couplée à celle de durabilité sociale et environnementale – a connu une montée en puissance en Australie, Irlande, Norvège et Turquie. En matière de politique régionale, la question de l'équité a également été associée à l'accès universel aux services publics – en tant que droit humain – ou aux opportunités (perspectives professionnelles, enseignement de niveau supérieur et connectivité).

62 *Ibid.*

63 Mark Oranje, « Post-Apartheid National Spatial Development Planning in South Africa - A Brief History », *European Spatial Research and Policy*, 17, n° 2, 1er janvier 2010.

64 Voir note 58, sur l'approche européenne.

65 Jean-Pierre Pellegrin, *Politiques et Pratiques d'aménagement du territoire aux États-Unis,* Paris, Datar, 2011. Le périmètre des agences de planification régionale est resté limité, notamment dans les aires métropolitaines – par exemple celui des *Metropolitan Planning Organizations* (MPO) pour la gestion des transports, ou, plus généralement, pour celle des bassins hydrographiques. Certains États ont mis en place des agences de planification régionale (Floride, Géorgie et Massachusetts, par exemple), mais, suite à d'importantes compressions du budget fédéral dans les années 1980, bon nombre d'entre elles ont été démantelées ou ont adopté une approche plus entrepreneuriale, en déployant des actions en direction du secteur privé ou de la société civile. Une certaine forme de planification régionale subsiste toutefois dans la plupart des États fédérés.

66 Ces initiatives visent à promouvoir « l'innovation pour une croissance durable et des emplois de qualité », comme le précise l'Administration du développement économique (*Economic Development Administration*, EDA). D'autres administrations ont une longue tradition de programmes ciblant des groupes ou des localités spécifiques, à l'instar du département du Logement et du Développement urbain et du département de l'Agriculture en zones rurales. Voir également OCDE, *Regional Development Policies in OECD Countries*, *op. cit.*, pp. 305-306.

67 Jean-Pierre Pellegrin, *Politiques et Pratiques d'aménagement du territoire aux États-Unis, op. cit.*

68 « Envision Utah: your Utah, your Future », *Vision for 2050*. Document disponible en ligne sur : http://yourutahyourfuture.org/images/Vision_PDFs/YUYF_Vision_for_2050.pdf.

69 Voir l'encadré 2.4 plus haut.

70 La Constitution autorise l'intervention du gouvernement fédéral et des *Länder* pour garantir un minimum d'équité entre territoires. Un autre principe clé est celui de la solidarité mutuelle, qui prévoit un soutien financier différencié pour les « nouveaux » *Länder* de l'Est. Cette solidarité s'exprime aussi à travers le *Länderfinanzausgleich*, un programme qui encourage l'entraide entre régions fortes et régions fragiles sur le plan financier. La loi fédérale sur l'aménagement du territoire définit plusieurs principes qui garantissent la flexibilité au niveau régional, la coordination entre les différents échelons et entre régions voisines, et des mécanismes de résolution des conflits – approche dite du « principe à contre-courant » (*Gegenstromprinzip*, voir aussi la loi sur l'aménagement du territoire ou *Raumordnungsgesetz*, ROG, 1965). Ce principe permet aux échelons de gouvernance inférieurs (les communes) de participer ou d'opposer leur veto à la planification provinciale et régionale. Voir aussi Peter Treuner, *Politiques et Pratiques d'aménagement du territoire en Allemagne*, Paris, Datar, 2011 et Office fédéral du Génie civil et de l'Aménagement du territoire et ministère fédéral des Transports, de la Construction et du Développement urbain, *Perspectives of Spatial Development in Germany*, Berlin, Bundesinstitut für Bau-, Stadt-, und Raumforschung, 2006.

71 Ce fonds est soutenu par le ministère fédéral de l'Économie et de l'Énergie (BMWi). Pour en savoir plus, se rendre sur : http://www.bmwi.de/FR/Sujets/Energie/Transition-Energetique/coordination.html.

72 Pour en savoir plus sur les actions et les politiques régionales en matière d'énergie dans le Bade-Wurtemberg, se rendre sur : http://energiewende.baden-wuerttemberg.de/en/all-articles/basics/energy-transition-in-baden-wuerttemberg/.

73 Pour en savoir plus sur les fonds structurels et d'investissement européens, se rendre sur : http://ec.europa.eu/contracts_grants/funds_fr.htm.

74 OCDE, *Territorial Reviews: Brazil, op. cit.* ; Patrick Dubarie et Jean-Pierre Pellegrin, *Politiques et Pratiques d'aménagement du territoire au Brésil,* Paris, Datar, 2011 ; ministère des Affaires étrangères et UMR PACTE-Territoires, *Étude comparée des politiques d'aménagement du territoire et de développement régional dans les pays du Sud,* Paris, ministère des Affaires étrangères, 2006.

75 Pour en savoir plus sur le *Plano Plurianual Participativo* (PPA) 2016-2019 du gouvernement de Bahia, se rendre sur : http://www.seplan.ba.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=51.

76 Government of India, *NITI Aayog. From Planning to NITI. Transforming India's Development Agenda.*, New Delhi, Government of India, 2015.

77 Selon de récentes études, le PIB par habitant du Tamil Nadu pourrait frôler les 12 000 dollars en 2025. Voir Jaidit Brar *et al., India's Economic Geography in 2025: States, Clusters and Cities,* McKinsey Global Institute, McKinsey & Company, India, 2014.

78 OCDE, *Regional Development Policies in OECD Countries, op. cit.*

79 À propos des tensions suscitées par les récentes réformes, voir aussi le point 2.1.4 et Association des régions de France, *Les Chiffres clés des régions*, Paris, ARF, 2015.

80 Commissariat général à l'égalité des territoires, *Pour une République au service de l'égalité et du développement des territoires* ; OCDE, *Examens territoriaux de l'OCDE..., op. cit.*

81 Le schéma régional de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur (*Notre région 2030, SRADDT – Schéma régional d'aménagement et de développement durable du territoire*), adopté le 26 juin 2015, est en ligne sur : http://2030.regionpaca.fr/index.php/site/accueil.

82 Le pays est divisé en 32 départements et 1 102 municipalités (en plus du district de Bogotá). Trois départements représentent à eux seuls 70 % du PIB du pays. En Colombie, les schémas d'implantation urbaine prennent la forme d'un nombre restreint de concentrations urbaines qui regroupent 76 % de la population (56 villes, dont 18 agglomérations urbaines de plus de 100 000 habitants), entourées de zones rurales mal desservies. Les conflits internes et régionaux ont exacerbé les problèmes de pauvreté et de dépeuplement des zones rurales (phénomène des déplacés de guerre).

83 Prévues par la loi 1454/2011 et régies par le *Decreto Nacional* 3680/2011.

84 Departamento Nacional de Planeación, *Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018. Todos por un nuevo país.,* Bogotá, Departamento Nacional de Planeación, 2015.

85 *Ibid.*

86 Les principes qui sous-tendent ces schémas d'aménagement sont exposés dans la Constitution colombienne. Ils sont en outre encadrés par différentes lois, les lois 152/94 et 388/97 notamment. Il est attendu de chaque gouvernement infranational qu'il élabore un schéma d'aménagement assorti de budgets précis et d'indicateurs de suivi clairs durant la première année de son mandat. Les communes sont également tenues de développer leur propre plan d'utilisation du sol. Tous les gouvernements infranationaux doivent suivre les directives du plan national de développement et tenir compte des différents plans ministériels ; ainsi, les plans départementaux et locaux devraient donc être « harmonisés ». Voir : Departamento Nacional de Planeación, *Planeación para el desarrollo integral en las entidades territoriales. El plan de desarrollo 2012-2015,* Bogotá, Departamento Nacional de Planeación, 2011.

[87] Departamento Nacional de Planeación, *Misión Sistema de Ciudades,* Bogotá, Departamento Nacional de Planeación, 2016 ; Departamento Nacional de Planeación, *El campo colombiano: un camino hacia el bienestar y la paz. Misión para la trasformación del campo,* Bogotá, Departamento Nacional de Planeación, 2015. Voir aussi OCDE, *Territorial Reviews: Colombia 2014, op. cit.*

[88] Gobernación de Antioquia, *Antioquia piensa en grande. Plan de Desarrollo 2016-2019,* Medellín, Gobernación de Antioquia, 2016, voir : http://antioquia.gov.co/index.php/2014-01-03-13-49-44/plan-de-desarrollo (consulté le 21 juillet 2016).

[89] Voir plus haut le point 2.1.2.

[90] Mark Oranje, « Post-Apartheid National Spatial Development Planning in South Africa - A Brief History », *art. cit.* ; J. E. Drewes et M. Van Aswegen, « National Planning in South Africa: a Critical Review », *in* C.A. Brebbia (éd.), *Sustainable Development and Planning,* Southampton, WIT Press, vol. VI, 2013, pp. 193-204.

[91] National Planning Commission, *Our Future: Make it Work: National Development Plan, 2030,* Pretoria, National Planning Commission, 2012.

[92] KwaZulu-Natal Provincial Planning Commission, *Provincial Growth and Development Strategy,* Pietermaritzburg, Province of KwaZulu-Natal, 2011. Voir aussi les bilans dressés sur l'état de la province par les services du Premier ministre de la province pour 2015 (http://www.kznonline.gov.za/images/Downloads/Speeches/premier/2015/STATE%20OF%20THE%20PROVINCE%20ADDRESS%20back%20up.pdf, 27 février 2015) et 2016 (http://www.kznonline.gov.za/images/Downloads/SoPA2016/SoPA2016.pdf, 25 février 2016). Différents services du gouvernement provincial ont rendu publics d'autres documents du même ordre : Office of the Premier, *Strategic Plan 2015-2020,* Pietermaritzburg, Province of KwaZulu-Natal, 2015 ; Department of Human Settlements, *Strategic Plan 2015/16-2019/20. Houses, Security and Comfort for All.,* Pietermaritzburg, Province of KwaZulu-Natal, 2015 ; Department of Health, *Strategic Plan 2015-2019,* Pietermaritzburg, Province of KwaZulu-Natal, 2015 ; Department of Public Works, *Strategic Plan 2015-2020,* Pietermaritzburg, Province of KwaZulu-Natal, 2015.

[93] Global Taskforce of Local and Regional Governments, ONU-Habitat et PNUD, *Roadmap for Localizing the SDGs: ilplementation and Monitoring at the Subnational Level,* Barcelone, CGLU.

[94] David Satterthwaite et Cecilia Tacoli, *The Urban Part of Rural Development, op. cit.*

[95] OCDE, *Regions Matter, op. cit.*

[96] Fabrizio Barca, Philip McCann et Andrés Rodríguez-Pose, « The Case for Regional Development Intervention », *art. cit.*

[97] OCDE, *Promoting Growth in All Regions,* Paris, Éditions OCDE, 2012.

[98] Antonio Vázquez-Barquero, « Inward Investment and Endogenous Development. The Convergence of the Strategies of Large Firms and Territories? », *Entrepreneurship & Regional Development,* 11, nº 1, janvier 1999, p. 84.

[99] OCDE, *Territorial Reviews: Brazil, op. cit.*

[100] A.H.J. Helmsing, *Partnerships, Meso-institutions and Learning. New Local and Regional Economic Development Initiatives in Latin America,* The Hague, Institute of Social Studies, 2001 ; Andrés Rodríguez-Pose et Sylvia Tijmstra, *On the Emergence and Significance of Local Economic Development Strategies,* Caracas, CAF, 2009, pp. 102-104.

[101] Carlien Van Empel, *Local Economic Development in Polonnaruwa district, Sri Lanka,* New Delhi, ILO Subregional Office for South Asia, 2008.

[102] NSW Department of Trade and Investment, *Economic Development Strategy for Regional NSW,* Sydney, State of New South Wales.

[103] Andrés Rodríguez-Pose, « Economic Convergence and Regional Development Strategies in Spain: The Case of Galicia and Navarre », *EIB Papers,* 5, nº 1, 2000, p. 102.

[104] *Ibid.*

[105] Commission européenne, *National/Regional Innovation Strategies for Smart Specialisation (RIS3),* Bruxelles, Commission européenne, 2014.

[106] Région Pays de la Loire, *Stratégie régionale d'innovation pour une spécialisation intelligente en Pays de la Loire (2014-2020),* Nantes, région Pays de la Loire, 2014.

[107] Andrés Rodríguez-Pose et Daniel Hardy, *Technology and Industrial Parks in Emerging Countries. Panacea or Pipedream?,* Cham (Suisse), Springer International Publishing, 2014.

[108] Pour de plus amples informations, se rendre sur la page web de la Commission européenne dédiée aux pôles de compétitivité : https://ec.europa.eu/growth/tools-databases/regional-innovation-monitor/support-measure/competitiveness-poles.

[109] Thomas Farole, *Special Economic Zones in Africa: Comparing Performance and Learning from Global Experiences,* Washington, D.C., Banque mondiale, 2011, p. 23.

[110] Thomas Farole et Gokhan Akinci (éds.), *Special Economic Zones: Progress, Emerging Challenges, and Future Directions,* Washington, D.C., Banque mondiale, 2011.

[111] Zhihua Zeng, *Global Experiences with Special Economic Zones: Focus on China and Africa,* Washington, D.C., Banque mondiale, 2015.

[112] Government of India et Ministry of Commerce and Industry, *Foreign Trade Policy,* New Delhi, Government of India, 2015.

[113] Pour de plus amples informations, se rendre sur le site web de l'Autorité indienne de développement des exportations de produits agricoles et de produits alimentaires transformés (APEDA) : http://apeda.gov.in/apedawebsite/trade_promotion/Agri_Export_Zone.htm.

[114] David Satterthwaite et Cecilia Tacoli, *The Urban Part of Rural Development, op. cit.*

[115] Gobernación de Antioquia, *Bases del plan de desarrollo de Antioquia,* Medellín, Gobernación de Antioquia, 2016.

[116] Ministère canadien des Affaires communales et du Logement, *Economic Development Case Study Handbook,* Toronto, Province of Ontario, 2011, p. 40.

[117] *Ibid.*

[118] *Id.,* p. 1.

[119] Department of Agriculture and Rural Development, *Strategic Plan 2015-2022. Together we Have Made KZN a Better Province to Live in,* Pietermaritzburg, Province of KwaZulu-Natal, 2015.

[120] Patrik Söderholm et Nanna Svahn, « Mining, Regional Development and Benefit-Sharing in Developed Countries », *Resources Policy*, 45, septembre 2015, pp. 78-91.

[121] En France, le chiffre d'affaires du secteur culturel était évalué à 57,8 milliards d'euros en 2011 (3,2 % du PIB du pays), pour 704,2 milliards de dollars aux États-Unis en 2013 (4,2 % du PIB du pays).

[122] Gobierno Regional del Cusco, *Plan Estratégico de Desarrollo Regional Concertado. Cusco al 2021,* Cusco, Gobierno Regional del Cusco, 2009.

[123] Voir, par exemple, OCDE, *Toujours plus d'inégalité. Pourquoi les écarts de revenus se creusent, op. cit.* ; Jonathan Ostry, Andrew Berg et Charalambos G. Tsangarides, *Redistribution, Inequality and Growth,* Washington, D.C., FMI, 2014 ; Federico Cingano, *Trends in Income Inequality and its Impact on Economic Growth*, 2014 ; Thomas Piketty, *Le Capital au xxie siècle, op. cit.* ; Nanak Kakwani et Ernesto M. Pernia, « What is Pro-Poor Growth? », *Asian Development Review*, vol. 18, nº 1, 2000 ; Anthony J. Venables, « Spatial Disparities in Developing Countries: Cities, Regions, and International Trade », *Journal of Economic Geography,* vol. 5, nº 1, 1er janvier 2005, pp. 3-21 ; S. M. Ravi Kanbur et Anthony Venables (éds.), *Spatial Inequality and Development,* Oxford/New York, Oxford University Press, 2005 ; Xavier Sala-i-Martin, *The Disturbing « Rise » of Global Income Inequality*, National Bureau of Economic Research, 2002.

[124] Jonathan Ostry, Andrew Berg et Charambolos G. Tsangarides, *Redistribution, Inequality and Growth, op. cit.* ; Federico Cingano, *Trends in Income Inequality and its Impact on Economic Growth, op. cit.* ; OCDE, *Tous concernés : Pourquoi moins d'inégalité profite à tous,* Paris, Éditions OCDE, 2015 ; Jonathan David Ostry et Andrew Berg, *Inequality and Unsustainable Growth: Two Sides of the Same Coin?,* Washington, D.C., IMF, 2011.

[125] Andrés Rodríguez-Pose et Callum Wilkie, *Conceptualising Equitable Economic Growth in Cities,* Bruxelles, Cities Alliance, 2015.

[126] Darrene L. Hackler, *Creating Jobs in America: Case Studies in Local Economic Development,* Fairfax, VA, CGI Initiative for Collaborative Government, 2008.

[127] Andrés Rodríguez-Pose et Callum Wilkie, *Conceptualising Equitable Economic Growth in Cities, op. cit.,* p. 11.

[128] CGLU est particulièrement reconnaissante à Nrg4SD pour sa contribution à la rédaction de cette section.

[129] PNUE *et al., Regions: a Solution to Climate Change,* Genève, PNUD/PNUE, 2010.
[130] Ibon Galarraga, Mikel González-Eguino et Anil Markandya, *The Role of Regions in Climate Change Policy,* Leioa, Basque Centre for Climate Change BC3, 2009.
[131] Pour en savoir plus sur les systèmes de plafonnement et d'échange de droits d'émission de gaz à effet de serre du Québec (SPEDE), consulter : http://www.mddelcc.gouv.qc.ca/changements/carbone/Systeme-plafonnement-droits-GES-en.htm.
[132] Jean-Pierre Pellegrin, *Politiques et Pratiques d'aménagement du territoire aux États-Unis, op. cit.*
[133] Nrg4SD, *Inspiring Subnational Climate Action. Cases and Lessons from Regional Governments,* Bruxelles, Network of Regional Governments for Sustainable Development, 2015.
[134] Pour en savoir plus sur l'organisation du tourisme en Corée du Sud, consulter : http://kto.visitkorea.or.kr/eng/tourismStatics/keyFacts/visitorArrivals.kto.
[135] Tim Newbold *et al.,* « Has land use pushed terrestrial biodiversity beyond the planetary boundary? A global assessment », *Science*, 353, nº 6296, 15 juillet 2016, pp. 288-291.
[136] Teresa Pastor, *Regions for Biodiversity: Achieving the Aichi targets,* http://www.europarc.org/news/2016/07/regions-for-biodiversity-achieving-the-achi-targets/, 5 juillet 2016 (consulté le 1er septembre 2016).
[137] Voir aussi https://www.cbd.int/sp/targets/.
[138] Gobierno Regional Moquegua, *Estrategia Regional de Diversidad Biológica 2014-2021,* Moquegua, Gobierno Regional Moquegua, 2014.
[139] OCDE, *Perspectives de l'environnement de l'OCDE à l'horizon 2050,* Paris, Éditions OCDE, 2012.
[140] Nii Boi Ayibotele, *Transboundary Organization in the Niger River Basin,* Stockholm, Global Water Partnership, 2003.
[141] Northern Territory Government, *Northern Territory Balanced Environment Strategy,* Darwin, NT, Department of the Chief Minister, 2016.
[142] Pour en savoir plus, consulter la page web du PNUE dédiée aux régions côtières : http://www.unep.org/urban_environment/issues/coastal_zones.asp.
[143] Jacobus L. A. Hofstede et Martin Stock, « Climate Change Adaptation in the Schleswig-Holstein Sector of the Wadden Sea: an Integrated State Governmental Strategy », *Journal of Coastal Conservation*, 8 avril 2016.
[144] Pour en savoir plus, consulter la page web des Nations unies dédiée à l'ODD 15 et à la biodiversité : http://www.un.org/sustainabledevelopment/fr/biodiversity/.
[145] Voir la page web de la CDB sur les sites protégés : https://www.cbd.int/protected/overview/.
[146] FAO, *Évaluation des ressources forestières mondiales 2015 : Comment les forêts de la planète changent-elles ?,* Rome, Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture, 2016.
[147] Nrg4SD, *Inspiring Subnational Climate action, op. cit.,* p. 4.
[148] Le R20 est une organisation qui apporte son aide aux gouvernements infranationaux – notamment les États et les régions – du monde entier souhaitant mettre en œuvre des projets en faveur du développement durable.
[149] R20, *Annual Activity Report 2015,* Genève, R20 Regions of Climate Action, 2015.
[150] Région Wallonne, *2014-2019. Oser, innover, rassembler,* Namur, région Wallonne, 2014.
[151] Région Pays de la Loire, *L'Adoption de la stratégie régionale de transition énergétique en Pays de la Loire pour 2014-2020,* http://www.paysdelaloire.fr/politiques-regionales/environnement/energie/ (consulté le 1er septembre 2016).
[152] Angel Hsu *et al., Scaling Up. Local to Global Climate Action,* Genève, R20 Regions of Climate Action, 2015.
[153] Nrg4SD, *Inspiring Subnational Climate Action, op. cit.*
[154] *Ibid.*, p. 30.
[155] Voir le chapitre 14 de l'Agenda 21, *Promotion d'un développement agricole et rural durable,* http://www.un.org/french/ga/special/sids/agenda21/action14.htm.
[156] FAO, *La Situation mondiale de l'alimentation et de l'agriculture 2013*, Rome, Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture, 2013.
[157] Le plan est en ligne sur : http://www.azuay.gob.ec/imagenes/uploads/File/PLAN_PLURIANUAL_2014.pdf.
[158] Le texte de la Déclaration de Québec, « Pour la Promotion des initiatives locales d'alimentation responsable et durable et l'émergence des systèmes alimentaires territorialisés », est en ligne sur : https://www.chaire-diversite-alimentaire.ulaval.ca/sites/chaire-diversite-alimentaire.ulaval.ca/files/declaration_de_quebec_fr_0.pdf.
[159] RESOLIS, *Systèmes alimentaires territorialisés au Québec,* Paris, RESOLIS, 2016.
[160] Loris Servillo *et al., TOWN. Small and Medium Sized Towns in Their Functional Territorial Context,* Luxembourg, ESPON, 2014, p. 3.
[161] M. Czerny, P. Van Lindert et Otto Verkoren, « Small and Intermediate Towns in Latin American Rural and Regional Development », *in* P. Van Lindert et Otto Verkoren (éds.), *Small Towns and Beyond: Rural Transformation and Small Urban Centres in Latin America,* Amsterdam, Thela Publishers, 1997.
[162] Bingqin Li et Xiangsheng An, « Migrants as a Source of Revenue in Small Towns in China », *Environment and Urbanization,* 22, nº 1, 1er avril 2010, pp. 51-66.
[163] Voir David Satterthwaite et Cecilia Tacoli, *The Urban Part of Rural Development, op. cit.*, pour une analyse détaillée, et le point 1.1 du chapitre « Villes intermédiaires » du présent rapport pour plus d'informations.
[164] Voir, par exemple, Joel Kotkin, *Small Cities Are Becoming New Engine Of Economic Growth,* disponible en ligne sur : http://www.forbes.com/sites/joelkotkin/2012/05/08/small-cities-are-becoming-the-main-engine-of-economic-growth/, 8 mai 2012 (consulté le 1er septembre 2016).
[165] ONU-Habitat, *Small Town Development Approaches,* Nairobi, ONU-Habitat, 2012.
[166] Wilma S. Nchito, « Migratory Patterns in Small Towns: the Cases of Mazabuka and Kalomo in Zambia », *Environment and Urbanization,* 22, nº 1, 1er avril 2010, pp. 91-105.
[167] George Owusu, « The Role of Small Towns in Regional Development and Poverty Reduction in Ghana: Debates and Developments », *International Journal of Urban and Regional Research,* 32, nº 2, juin 2008, pp. 453-472.
[168] *Ibid.*, p. 461.
[169] G. Garza, *Urbanisation in Mexico during the Twentieth Century,* Londres, IIED, 2003.
[170] Yves Paris, *Politiques et Pratiques d'aménagement du territoire en Espagne,* Paris, Datar, 2011.
[171] OCDE, *Rural-Urban Partnerships: An Integrated Approach to Economic Development,* Paris, Éditions OCDE, 2013.
[172] ONU-Habitat, *Meeting Development Goals in Small Urban Centres – Water and Sanitation in the World's Cities 2006,* Nairobi, ONU-Habitat, 2006.
[173] Pour un examen des travaux de recherche sur le sujet, voir David Satterthwaite et Cecilia Tacoli, *The Urban Part of Rural Development, op. cit.*
[174] A. G. Champion et Graeme Hugo, « Conclusions », *in* A. G. Champion et Graeme Hugo (éds.), *New Forms of Urbanization: Beyond the Urban-Rural Dichotomy,* Aldershot, Ashgate, 2004.
[175] Agence française de développement et SEDET, *Africapolis : dynamiques de l'urbanisation, 1950-2020. Approche géo-statistique. Afrique de l'Ouest*, AFD, 2011.
[176] *Ibid.*
[177] Simon Tisdall, « Silent Blight in a Countryside of Empty Homes and Shut Shops », *The Guardian,* 23 août 2015.
[178] Brian H. Roberts, « Rural Urbanization and the Development of Small and Intermediate Towns », Bogota, 2015.
[179] M. Sall, « Straightforward Critics or Would-Be Candidates? International Migrants and the Management of Local Affairs and Development: the Case of the Senegal River Valley », *Environment and Urbanization,* 22, nº 1, 1er avril 2010, pp. 81-89.
[180] C. Klaufus, « Watching the City Grow: Remittances and Sprawl in Intermediate Central American Cities », *Environment and Urbanization,* 22, nº 1, 1er avril 2010, pp. 125-137.

[181] David Satterthwaite, *The Transition to a Predominantly Urban World and its Underpinnings,* Londres, IIED, 2007.
[182] David Satterthwaite, G. McGranahan et Cecilia Tacoli, « Urbanization and its Implications for Food and Farming », *Philosophical Transactions of the Royal Society B: Biological Sciences,* 365, nº 1554, 27 septembre 2010, pp. 2809-2820.
[183] Margaret McMillan et Derek Headey, « Introduction – Understanding Structural Transformation in Africa », *World Development,* 63, novembre 2014, pp. 1-10 ; Bruno Losch, Sandrine Freguin-Gresh et Eric Thomas White, *Structural Transformation and Rural Change Revisited: Challenges for Late Developing Countries in a Globalizing World,* Banque mondiale, 2012.
[184] OCDE, *Rural-Urban Partnerships, op. cit.,* pp. 34-35.
[185] Israel S. Dunmade, « Sustainability Issues in Rural-Urban Partnerships: A Study on Regional and Inter-municipal Collaborations between some So. thern Alberta Municipalities », *Environment and Ecology Research,* 2, nº 1, 2014, pp. 1-7.
[186] Pour plus d'informations, se rendre sur http : //calgaryregion.ca/crp/calgary-regional-partnership/about/crp-principles.html.
[187] Voir aussi le site web dédié aux partenariats dans l'Alberta : http://www.southgrow.com/.
[188] Pour plus d'information sur les principaux objectifs des partenariats dans l'Alberta, se rendre sur : http://southgrow.com/about/core-goals.
[189] Israel S. Dunmade, « Sustainability Issues in Rural-Urban Partnerships », *art. cit,* p. 6.
[190] David Satterthwaite et Cecilia Tacoli, *The Urban Part of Rural Development, op. cit.* ; Niels Fold et Cecilia Tacoli, « Agricultural Frontier Settlements: Markets, Livelihood Diversification and Small Town Development », *in* Jytte Agergaard, Niels Fold et Katherine V. Gough (éds.), *Rural-Urban Dynamics: Livelihoods, Mobility and Markets in African and Asian Frontiers,* Londres/New York, Routledge, 2010 ; Mohamadou Sall *et al., Climate Change, Adaptation Strategies and Mobility: Evidence from Four Settlements in Senegal,* Londres, IIED, 2015.
[191] Xuan Thanh Hoang *et al., Urbanisation and Rural Development in Vietnam's Mekong Delta: Revisiting Livelihood Transformations in Three Fruit-Growing Settlements, 2006-2015,* Londres, IIED, 2015 ; Xuan Thanh Hoang *et al., Urbanization and Rural Development in Vietnam's Mekong Delta: Livelihood Transformations in Three Fruit-Growing Settlements*, Londres, IIED, 2008.
[192] Jacob Songsore, *Towards a Better Understanding of Urban Change: Urbanization, National Development and Inequality in Ghana,* Ghana Universities Press, 2003.
[193] Gábor Pirisi et András Trócsányi, « Shrinking Small Towns in Hungary: the Factors Behind the Urban Decline in Small Scale », *Acta Geographica Universitatis Comenianae,* 58, nº 2, 2014, pp. 131-147.
[194] Henk Renting, Terry K Marsden et Jo Banks, « Understanding Alternative Food Networks: Exploring the Role of Short Food Supply Chains in Rural Development », *Environment and Planning A,* 35, nº 3, mars 2003, pp. 393-411.
[195] A. Romein, « The Role of Central Places in the Development of Regional Production Structures: the Case of Huetar Norte, Costa Rica », *in* P. Van Lindert et Otto Verkoren (éds.), *Small Towns and Beyond: Rural Transformation and Small Urban Centres in Latin America,* Amsterdam, Thela Publishers, 1997.
[196] Mike Douglass, « A Regional Network Strategy for Reciprocal Rural-Urban Linkages: an Agenda for Policy Research with Reference to Indonesia », *Third World Planning Review,* 20, nº 1, février 1998.
[197] A. Y. Kamete, « Interlocking Livelihoods: Farm and Small Town in Zimbabwe », *Environment and Urbanization,* 10, nº 1, 1er avril 1998, pp. 23-34.
[198] Bingqin Li et Xiangsheng An, « Migrants as a Source of Revenue in Small Towns in China », *art. cit.*
[199] D. Bryceson et P. Yankson, « Frontier Mining Settlements: Livelihood Promises and Predicaments », *in* Jytte Agergaard, Niels Fold et Katherine V. Gough (éds.), *Rural-Urban Dynamics: Livelihoods, Mobility and Markets in African and Asian frontiers,* Londres/New York, Routledge, 2010.
[200] David Satterthwaite et Cecilia Tacoli, *The Urban Part of Rural Development, op. cit.*
[201] S. Benjamin, *The Role of Small and Intermediate Centres around Bangalore: their Impact on Local Economies, Rural Development, Poverty Reduction and Pro-Poor Politics,* Londres, IIED, 2003.
[202] Bingqin Li, « Governing Urban Climate Change Adaptation in China », *Environment and Urbanization*, 25, nº 2, 1er octobre 2013, pp. 413-427.
[203] Mtafu Zeleza Manda, « Where There is no Local Government: Addressing Disaster Risk Reduction in a Small Town in Malawi », *Environment and Urbanization,* 26, nº 2, 1er octobre 2014, pp. 586-599.
[204] Cecilia Tacoli, « Migration as a Response to Local and Global Transformations: a Typology of Mobility in the Context of Climate change », *in* George Martine et Daniel Schensul (éds.), *The Demography of Adaptation to Climate Change,* New York/Mexico, UNFPA, IIED et El Colegio de México, 2013.
[205] Xuan Thanh Hoang *et al., Urbanization and Rural Development in Vietnam's Mekong Delta, op. cit.* ; Xuan Thanh Hoang *et al., Urbanization and Rural Development in Vietnam's Mekong Delta: Revisiting Livelihood Transformations, op. cit.*
[206] Mary Tiffen, « Transition in Sub-Saharan Africa: Agriculture, Urbanization and Income Growth », *World Development,* 31, nº 8, août 2003, pp. 1343-1366.
[207] A. Hasan, « Migration, Small Towns and Social Transformations in Pakistan », *Environment and Urbanization,* 22, nº 1, 1er avril 2010, pp. 33-50.
[208] M. Sall, « Straightforward Critics or Would-be Candidates? », *art. cit.*
[209] C. Klaufus, « Watching the City Grow », *art. cit.*
[210] Xuan Thanh Hoang *et al., Urbanization and Rural Development in Vietnam's Mekong Delta, op. cit.* ; Xuan Thanh Hoang *et al., Urbanization and Rural Development in Vietnam's Mekong Delta: Revisiting Livelihood Transformations, op. cit.*
[211] Voir, par exemple, Banque mondiale, *Rapport sur le développement dans le monde : repenser la géographie économique, op. cit.* ; BAfD, OCDE et PNUE, *Perspectives économiques en Afrique 2015,* Paris, Éditions OCDE, 2015 ; OCDE, BAfD et PNUE, *Perspectives économiques en Afrique 2016,* Paris, Éditions OCDE, 2016.
[212] Pour un examen des travaux de recherche sur le sujet, voir David Satterthwaite et Cecilia Tacoli, *The Urban Part of Rural Development, op. cit.*
[213] Voir aussi CGLU, *Le Financement des collectivités locales, op. cit.*
[214] Sandra Breux, Jérôme Couture et Nicole Goodman, « Rationality of Voters in Small Towns », 2015, p. 2.
[215] Annie Gaardsted Frandsen, « Size and Electoral Participation in Local Elections », *Environment and Planning C: Government and Policy,* 20, nº 6, 1er décembre 2002, p. 864.
[216] Le site de l'AMRF donne de nombreuses informations sur les activités et les objectifs de l'association : http://www.amrf.fr/Accueil.aspx.
[217] Pour plus d'informations, se rendre sur : http://www.amrf.fr/Nousconnaître/Journal36000Communes.aspx.
[218] Pour plus d'informations sur l'association, consulter : http://www.remurpe.org.pe/.
[219] OCDE, *Rural-Urban Partnerships, op. cit.*
[220] *Ibid.,* p. 15.
[221] Yves Paris, *Politiques et Pratiques d'aménagement du territoire en Espagne, op. cit.*
[222] OCDE, *Building Competitive Regions: Strategies and Governance,* Paris, Éditions OCDE, 2005.
[223] Inteli, *Creative-Based Strategies in Small and Medium-Sized Cities: Guidelines for Local Authorities,* 2011.
[224] Commission européenne, *Libérer le potentiel des industries culturelles et créatives,* Bruxelles, Commission européenne, 2010.
[225] ONU-CEE *et al., Towards a City-Focused, People-Centred and Integrated Approach to the New Urban Agenda,* ONU-CEE, 2016.
[226] OCDE, *Rural-Urban Partnerships, op. cit.*
[227] *Ibid.*
[228] E. Nel et T. Stevenson, « The Catalysts of Small Town Economic Development in a Free Market Economy: A Case Study of New Zealand », *Local Economy,* 29, nº 4-5, 1er juin 2014, pp. 486-502.
[229] UN Development Group *et al., Localizing the Post-2015 Development Agenda,* New York, PNUD, 2015.
[230] Par exemple, Cities Alliance, S*ustainable Development Goals and Habitat III: Opportunities for a Successful New Urban Agenda,* Bruxelles, Cities Alliance, 2015.

04.
CONCLUSIONS

1. INTRODUCTION

En 2015, la communauté internationale a adopté des accords internationaux qui peuvent ouvrir la voie à un cycle de développement plus durable et plus inclusif de nos sociétés[1]. Ces accords prévoient la nécessité d'une transition vers des systèmes économiques et sociaux qui facilitent l'intégration et respectent l'environnement, de sorte à éradiquer la pauvreté, réduire les inégalités et stimuler le développement, tout en respectant les limites de notre planète[2]. La portée transformatrice de cette transition fait l'objet de vifs débats.

L'adoption par les Nations unies de l'Agenda 2030 et de l'Accord de Paris, à l'issue de la COP21, est révélatrice de la reconnaissance du fait que nous vivons une époque caractérisée par une forte influence de l'homme sur l'environnement (l'« anthropocène »), où les inégalités ont atteint des niveaux extrêmes. Ces accords proposent pour l'avenir d'encadrer les systèmes économiques avec des gardes-fous environnementaux[3].

Ce changement se produit **au moment précis où l'essentiel de la population mondiale vit en milieu urbain**, qu'il s'agisse de petites agglomérations, de villes « intermédiaires » ou de grandes aires métropolitaines. Comme indiqué précédemment, si les prévisions des Nations unies se réalisent, la population urbaine devrait doubler au cours des quarante prochaines années : pas moins de 7 milliards de personnes vivront en milieu urbain à l'horizon 2050, sur les 9,5 milliards que comptera la planète. Dès lors, il va de soi que les réponses développées à l'échelle des villes et des territoires ouvriront la voie à des solutions mondiales[4].

Les défis associés aux différents niveaux d'agglomération – et leurs solutions – ont été évoqués dans les différents chapitres du rapport GOLD IV. Dans la présente conclusion, ces solutions sont abordées dans un contexte plus général, redéfini par les accords internationaux et, notamment, par l'Agenda 2030, l'Accord de Paris et le Nouvel Agenda urbain.

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

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

Photo : Insights Unspoken - Addis Abeba (Ethiopie).

2.

LE CONTEXTE MONDIAL

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

Par ailleurs, un tour d'horizon des programmes de développement des Nations unies postérieurs à 1990 suffit pour constater que les décideurs de la politique mondiale ont **progressivement reconnu l'importance du rôle que les gouvernements infranationaux ont à jouer** dans la mise en œuvre des accords politiques internationaux, surtout dans un monde où la population est désormais majoritairement urbaine. Les derniers accords en date – Sendai, Addis Abeba, l'Agenda 2030, les Objectifs de développement durable (ODD) et la COP21 – consolident ces changements, favorisant une meilleure compréhension de ce qu'implique la gouvernance multiniveau pour un développement inclusif et durable. Pour les gouvernements locaux et régionaux, de même que pour la communauté internationale dans son ensemble, les agendas universels adoptés l'an dernier mettent l'accent sur les transformations à entreprendre de toute urgence pour aborder les changements et enjeux économiques, socio-spatiaux et environnementaux sans précédent intervenant en ce début de xxie siècle. Ces accords et initiatives sont interconnectés, et doivent être envisagés comme un **agenda de développement mondial commun**. Soulignons toutefois que ces agendas, bien qu'ils définissent des arrangements institutionnels et de gouvernance réels, n'évaluent pas correctement l'ampleur considérable de la transition vers un monde plus urbanisé, ni ses profondes répercussions sur l'agenda de développement. Si le Nouvel Agenda urbain ne pallie pas convenablement cette lacune, ce sera une occasion manquée.

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

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

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

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

Dans le même temps, le modèle de croissance actuel se révèle incapable de mettre fin à la surconsommation de ressources naturelles renouvelables et non renouvelables et aux émissions de gaz à effet de serre qui exacerbent la variabilité du climat. En substance, l'humanité façonne la société contemporaine d'une façon toujours plus inégalitaire, en excédant largement la capacité de notre planète à renouveler ses systèmes naturels de régulation de la biosphère. Ces processus coexistent avec des dynamiques tolérant que près de la moitié de la population mondiale subsiste avec moins de 2,50 dollars par jour.

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

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

Il est de plus en plus souvent fait référence au passage nécessaire d'un modèle de développement socio-économique inefficace, excluant et non viable à un modèle plus équitable et plus durable, qualifié de « prochaine grande transformation[5]». Malgré le peu de progrès accomplis à l'échelle mondiale pour garantir que les conditions du prochain cycle de développement à long terme respecteront les limites de ce que peut supporter la planète, on assiste – comme souligné dans le rapport – à un encourageant

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

foisonnement d'« expérimentations » axées sur la durabilité dans les agglomérations et territoires du monde entier[6]. Le potentiel évolutif de ces expérimentations, leur prolifération et leur prolifération et leur portée peuvent suffire à justifier la théorie selon laquelle elles laissent présager l'émergence d'un nouveau mode de gouvernance urbain et territorial. Les limites structurelles du modèle économique mondial contemporain ont été montrées du doigt, de même que le manque de viabilité du système de production qui le supporte ce qui est étroitement lié aux habitudes de consommation et aux comportements sociaux.

Le problème de l'accroissement des inégalités, par opposition à la « simple » pauvreté, occupe désormais une place plus importante dans l'agenda. Il est admis qu'à moins de prendre des mesures à l'échelle des villes et des territoires pour combattre les inégalités et le changement climatique et ses impacts, les énormes progrès réalisés au cours du siècle passé seront perdus et les grands problèmes contemporains tels que la pauvreté, les inégalités et la dégradation de l'environnement s'en verront aggravés. L'avenir de l'humanité dépend de la manière dont les défis locaux et urbains seront abordés ; c'est pourquoi il est important d'analyser ce qui est en train de se produire à l'échelle de nos villes et territoires, pour discerner la dynamique potentielle d'un nouvel ordre socio-économique émergent, inclusif et durable. À cette fin, il est nécessaire de comprendre le potentiel évolutif du moment présent, et d'identifier les voies de transition possibles que nous réserve l'avenir.

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

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

Photo : Rod Waddington - Sana'a (Yemen).

3.

AIRES MÉTROPOLITAINES, VILLES ET TERRITOIRES : PRINCIPAUX RÉSULTATS

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

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

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

Bon nombre de systèmes de gouvernance métropolitaine sont d'ailleurs en train d'être réformés et modernisés à travers le monde. Ces réformes sont toutefois rarement parfaites, et s'accompagnent souvent de concessions dans différents domaines. L'expérience a prouvé qu'il n'existe pas de solution unique applicable à tous les cas. Ceci étant, le rapport répertorie quelques principes fondamentaux tendant à favoriser des systèmes de gouvernance métropolitaine démocratiques et collaboratifs : démocratie locale, transparence, subsidiarité, efficacité, ressources et outils de financement adéquats favorisant un développement équilibré et polycentrique, et mécanismes pour promouvoir la péréquation du financement afin de faciliter la cohésion et l'harmonie des aires métropolitaines.

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

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

Bien qu'elle ne soit pas entièrement neuve ni dénuée de risques, la planification stratégique

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

est présentée ici comme un modèle prometteur à partir duquel construire une vision intégrée applicable à l'aire métropolitaine dans son ensemble, réunissant les différents aspects du développement urbain durable. Elle offre l'opportunité de planifier et de décider d'une façon collaborative, en engageant les nombreux territoires concernés, en conservant une approche participative impliquant la société civile et les parties prenantes locales. À terme, au moyen de leur participation active, les citoyens peuvent contribuer à venir à bout du partage asymétrique des pouvoirs inhérent aux modalités de prise de décision politique et à l'écosystème productif des aires métropolitaines. **La planification stratégique participative peut être envisagée comme un outil puissant permettant de s'acheminer vers une « co-création » de la ville.**

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

Souvent considérées comme des « moteurs de croissance », les aires métropolitaines dynamisent les économies nationales (voire internationales) en apportant des atouts décisifs et des externalités positives aux économies locales et nationales auxquelles elles appartiennent. Elles ont joué un rôle clé dans la transition économique opérée dans de nombreux pays émergents et en développement au cours des dernières décennies.

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

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

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

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

Les principaux aspects de la durabilité environnementale et de l'intégration sociale doivent être abordés de manière globale et intégrée. En effet, les efforts déployés pour atteindre un système de production et de consommation plus « vert » ont nettement fait pencher la balance du côté de la dimension économique. La dépolitisation de la question – ou *greenwashing* – a focalisé l'attention (et les ressources) sur la compétitivité et le financement du modèle « vert », en négligeant les problématiques sociales et spatiales que cela est susceptible d'engendrer à l'échelle métropolitaine.

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

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

À l'issue d'un examen des politiques centrées sur les personnes afin de garantir le respect des droits et la qualité de vie à l'échelle de la ville, il

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

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

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

Le rôle traditionnel, la localisation et le champ d'intervention des villes intermédiaires au sein des **systèmes urbains nationaux** sont en train d'être redéfinis dans le contexte de la transformation des systèmes de villes, aux niveaux national et mondial. Au rythme auquel elle progresse, l'urbanisation bouleverse les systèmes de villes traditionnels, qui tendent désormais à travailler plus en réseaux, plutôt que d'établir des relations hiérarchiques, s'appuyant sur des nouveaux liens fonctionnels et l'interdépendance. Dans ce contexte, les villes intermédiaires du monde entier sont aujourd'hui confrontées à des enjeux communs inhérents à l'asymétrie accrue des performances, aussi bien entre les villes intermédiaires et les aires métropolitaines qu'entre les villes intermédiaires elles-mêmes. Bon nombre de villes intermédiaires ont ainsi développé des clusters d'activités économiques au service de grandes villes, ou ont évolué pour s'insérer dans des corridors urbains qui dépassent parfois les frontières nationales.

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

Comme suggéré dans le rapport, face à ce dualisme urbain, il convient de mettre en place des politiques diversifiées et des stratégies d'investissement adaptées aux besoins des

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

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

villes des régions dynamiques et en perte de vitesse, afin de corriger les déséquilibres au sein des pays et des régions. **Des politiques urbaines et territoriales mieux intégrées sont nécessaires à l'échelle nationale pour contrebalancer les inégalités croissantes, promouvoir des systèmes urbains solides et équilibrés et renforcer la cohésion territoriale.**

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

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

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

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

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

Bien qu'il soit difficile d'anticiper l'avenir et les possibilités qui s'offriront aux villes intermédiaires, l'évolution des modes de production, de consommation et d'organisation de la société laisse place à un certain optimisme.

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

Dépasser l'éternel clivage urbain/rural est l'une des conditions préalables à la réalisation de bon nombre des Objectifs de développement durable (ODD) et du Nouvel Agenda urbain. En effet, comme cela a été reconnu lors du

Photo: M W - Tonga.

processus préparatoire de la conférence Habitat III, la plupart des éléments clés du Nouvel Agenda urbain requièrent une approche territoriale élargie. L'implication des régions, petites villes et communes rurales est, dès lors, aussi fondamentale que celles des aires métropolitaines et des villes intermédiaires pour renforcer la collaboration et l'intégration au sein du continuum urbain/rural.

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

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

Dès lors, pour renforcer le processus de décentralisation, le rapport souligne la nécessité d'un cadre adéquat de gouvernance multiniveau, pour faciliter la mise en place de stratégies de développement plus collaboratives et intégrées, soutenues par un environnement juridique et institutionnel porteur – avec une vision claire des responsabilités et des pouvoirs à chaque échelon de gouvernance infranational – et une politique de décentralisation financière efficace pour mobiliser le potentiel des gouvernements régionaux.

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

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

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

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

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

Les politiques de développement nationales et régionales traversent des transformations majeures

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

L'expansion du secteur des services (y compris des services directs au consommateur) et l'imbrication croissante des différentes étapes du cycle de vie d'un produit (fabrication, utilisation et maintenance, notamment) ouvrent de nouvelles possibilités de marché pour certaines fonctions qui pourraient être mieux réalisées à l'échelon local ou qui sont traditionnellement accomplies dans un cadre domestique (prise en charge des personnes âgées et des jeunes enfants, par exemple). Le rythme et l'ampleur du changement ouvrent des perspectives inédites dans nos sociétés en perpétuelle évolution.

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

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

4.

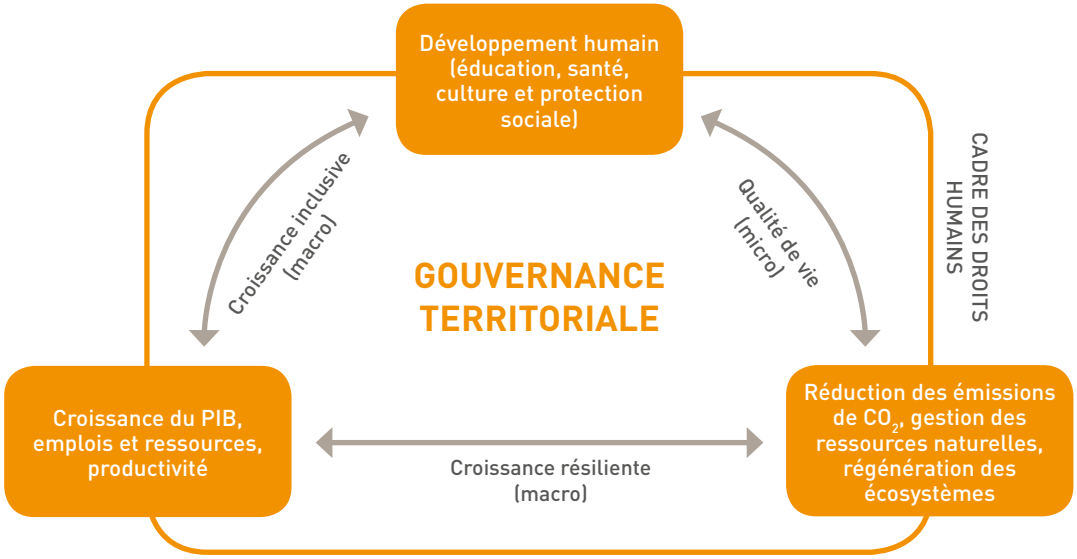
SE PRÉPARER À LA TRANSITION VERS UN AGENDA URBAIN ET TERRITORIAL DURABLE : LES CONCEPTS CLÉS

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

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

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

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



Développement humain

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

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

Développement économique partagé

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

Durabilité environnementale

Les contraintes environnementales exigent de revoir notre approche du lien entre la nature, l'économie et la société, afin de réduire le volume des émissions de gaz à effet de serre et de garantir la régénération périodique de nos écosystèmes. Cela implique de réduire drastiquement la consommation de ressources naturelles par unité de production économique. **Les conséquences sur la production et la consommation sont claires, et affectent profondément la manière dont les établissements humains occupent le territoire et interagissent avec les systèmes naturels.** Dans les villes du monde entier, on assiste à l'émergence d'actions et d'expériences portant sur quatre aspects systémiquement interdépendants : 1) recours aux énergies renouvelables, y compris transformation des véhicules, infrastructures, bâtiments et usines de façon à ce qu'ils soient plus économes en ressources ; 2) restructuration spatiale de la morphologie urbaine pour atteindre des densités plus élevées – et une plus grande mixité – de logements, d'emplois et de services à l'échelle des quartiers ; 3) aménagement durable à taille humaine, propice à l'écomobilité (marche à pied, vélo) dans la ville et ses quartiers, et à des systèmes de chauffage, de refroidissement et d'éclairage passifs pour les bâtiments ; 4) promotion de comportements écoresponsables tels que recycler ses déchets, se déplacer en transports publics, à pied ou à vélo, cultiver un potager urbain, changer de régime alimentaire, jouir des espaces verts, etc. Mises en œuvre de façon intégrée, ces actions et expériences pourraient donner lieu à des solutions urbaines extrêmement éco-efficaces.

Droits de l'homme

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

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

Sur la scène mondiale, la voie politique à suivre a gagné en clarté : les ODD, l'Accord de Paris et le Nouvel Agenda urbain ont cristallisé cette prise de conscience. Pourtant, rares sont les acteurs ayant une idée précise de comment doit se faire le passage du *statu quo* à cette « nouvelle normalité » tant attendue. Les intérêts particuliers ancrés de longue date, l'incapacité des institutions de gouvernance mondiale à faire appliquer les accords et le manque de coordination dans la promotion des changements pour ne pas compromettre la compétitivité économique sont autant de facteurs qui peuvent contrarier la mise en œuvre de l'agenda mondial et réduire la marge de manœuvre des acteurs impliqués. Il est impératif de renforcer les institutions et d'établir un agenda clair pour faire avancer les choses : après tout, agir est la seule manière de répondre aux grands défis à venir.

La gouvernance pour une transition durable

La décentralisation des pouvoirs et des fonctions vers les échelons infranationaux a été une tendance généralisée depuis la période de croissance économique mondiale postérieure aux années 1970[7]. Cependant, la dévolution de responsabilités vers les collectivités locales n'a pas toujours été accompagnée d'un transfert de ressources financières proportionnel. Dans la plupart des cas, les nouvelles missions des gouvernements infranationaux excèdent leur capacité financière. Pour répondre à ces défis, les dirigeants locaux et régionaux du monde entier expérimentent toute une variété de modes alternatifs de gouvernance urbaine et territoriale. La tendance devrait continuer de s'affirmer dans un avenir proche, les dirigeants étant à la recherche de modèles institutionnels leur permettant d'affronter les enjeux et la complexité des transformations dans les villes. L'émergence, dans de nombreuses aires métropolitaines, de modèles de gouvernance collaboratifs axés sur la consultation a fait l'objet d'un examen approfondi dans les chapitres précédents – en particulier sur le rôle que la société civile et ses organisations peuvent jouer dans l'élaboration de modèles de gouvernance plus transparents, plus participatifs et plus inclusif (voir section 2.5, chapitre 1).

Pour avancer dans les réformes de la gouvernance des villes et territoires il faut promouvoir l'expérimentation et l'innovation. Une expérience d'innovation devrait être « une initiative inclusive, pratique et pour répondre à des enjeux concrets, conçue pour favoriser la transformation du système au travers de l'apprentissage social dans un contexte de profonde incertitude et ambiguïté[8]».

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

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

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

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

Photo: Matthew Pintar - Ushuaia (Argentine).

5.

PERSPECTIVE TERRITORIALE SUR LE NOUVEL AGENDA DE DÉVELOPPEMENT

Ces dernières décennies, l'attention donnée aux unités territoriales infranationales dans les politiques de développement a augmenté de façon significative, en partie du fait des processus de mondialisation qui ont accentué et stimulé leur rôle[9]. Comme évoqué dans le chapitre sur les territoires et petites villes, « la mondialisation accentue progressivement l'importance des processus régionaux et le rôle des acteurs locaux dans la formation des trajectoires du développement[10] ».

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

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

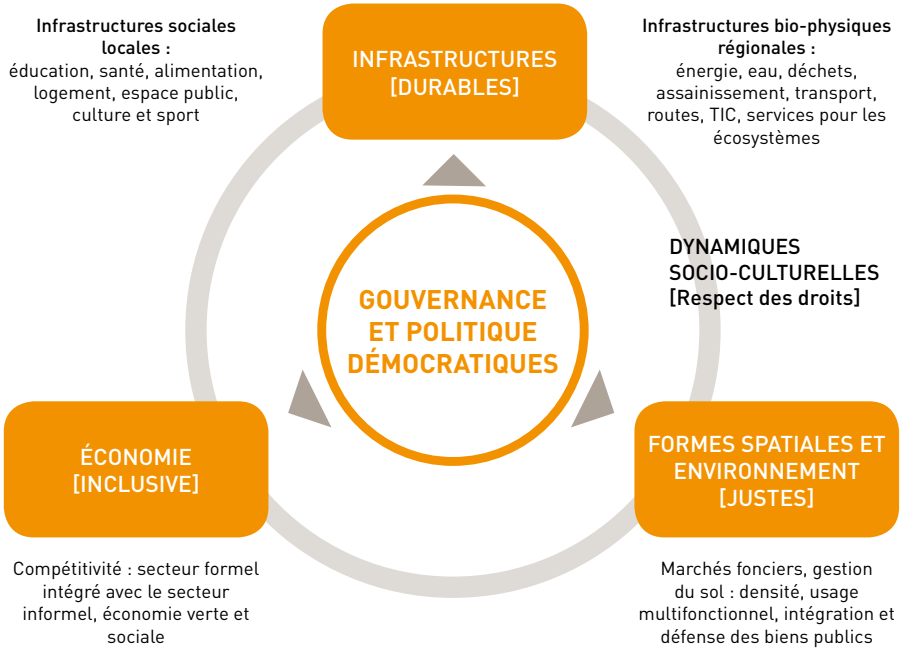
Le chapitre sur les territoires présente le concept d'ATD en se concentrant non seulement sur son origine, mais également sur son rôle prospectif dans l'émergence d'une planification régionale pour soutenir des stratégies de développement plus intégrées, permettant de donner des moyens d'agir aux gouvernements infranationaux et de tirer pleinement partie de leur proximité avec les territoires. Une approche territoriale du développement est nécessaire pour soutenir la transition vers un futur plus durable, qui ne sera réalisable qu'à travers **une forte implication des citoyens, des communautés locales et des institutions, afin qu'ils créent, ensemble, leurs villes et leurs territoires.**

Ce processus devrait être activé par la création de larges alliances entre les différents acteurs, fondées sur une **vision partagée** permettant d'actionner les **leviers du changement**. Cette vision, qui doit être cohérente avec les objectifs visant à donner les moyens d'agir aux gouvernements locaux et à intégrer les communautés locales, comme l'explique le rapport, est fondée sur un constat très simple : la gestion d'une ville ou d'un territoire dans un pays développé ou en développement – qu'elle assure un large éventail de fonctions complexes comme une grande aire métropolitaine ou qu'elle intervienne dans une petite ville proche d'un environnement rural – peut être conceptualisée comme étant constituée de plusieurs systèmes interdépendants qui agissent comme leviers essentiels du changement, notamment : gouvernance, infrastructure et services, développement économique, ressources culturelles et sociales, et planification. Pour que la croissance soit réellement inclusive et que les politiques sociales et environnementales soient réellement durables, il est nécessaire que la gestion agisse sur *tous* ces systèmes de manière cohérente.

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

Schéma 2 **Organisation de territoires interdépendants**

Source : Pieterse, *Building New Worlds.*



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

Organisation de la gouvernance

La gouvernance désigne un ensemble d'institutions et d'acteurs engagés dans divers processus de gestion des affaires sur un territoire donné. La gouvernance se distingue du gouvernement par le fait qu'elle relève de la « relation » entre des entités gouvernementales administratives, les élus, les organisations de la société civile et du secteur privé[11]. La gouvernance locale est constituée des systèmes socioculturels, économiques, d'infrastructures et de planification décrits ci-dessous.

Comme illustré dans les chapitres précédents, l'arène institutionnelle des gouvernements régionaux et locaux est constituée d'un mille-feuilles institutionnel caractéristique d'une gouvernance multiniveau. La complexité croissante du paysage urbain et régional – régions métropolitaines, corridors urbains, aires métropolitaines, villes intermédiaires, institutions intercommunales, petites villes et régions – nécessite une gouvernance multiniveau afin de garantir un développement polycentrique et géographiquement équilibré.

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

Les systèmes de gouvernance infranationaux s'appuient sur les gouvernements locaux et régionaux qui, idéalement, devraient faire office de leaders, de planificateurs et de médiateurs pour arbitrer les priorités et intérêts divergents. Les fondements d'un gouvernement local efficace devraient être les principes établis dans les *Lignes directrices internationales sur la décentralisation et le renforcement des autorités locales*, adoptées par le Conseil d'administration d'ONU-Habitat en 2007[12].

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

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

et assurer une péréquation des moyens financiers afin de promouvoir la solidarité entre les villes et les territoires – un plaidoyer qui transparait tout au long du rapport.

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

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

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

L'émergence de grands centres commerciaux contribue également à cette tendance, en exacerbant les effets de l'éclatement et de privatisation des infrastructures et de l'espace public

L'organisation des infrastructures et services publics

Les activités sociales et économiques ne peuvent fonctionner sans système de distribution de l'énergie, de l'eau, de transports ou de gestion des déchets, et sans données pertinentes sur les établissements humains. Ces systèmes de services constituent le métabolisme socio-technique des établissements humains. Toutefois, les connaissances spécifiques acquises tout au long du siècle dernier sur la conception, la construction et le fonctionnement des grands systèmes d'infrastructures partaient des postulats suivants : 1) les ressources d'énergies fossiles étaient illimitées ou, au moins, suffisantes pour un certain niveau de développement ; 2) l'espace devait être défini en fonction des besoins de mobilité et la voiture était au centre de la mobilité ; 3) l'État devait assurer la mise en place d'infrastructures universelles capables d'optimiser les économies d'échelle et de réaliser les formes idéales de l'organisation moderne de l'espace urbain, tout en préservant le principe d'accès universel aux services de base[13].

Les deux premiers postulats ont eu un impact considérable sur l'organisation spatiale des établissements humains, qui se caractérise de plus en plus par l'étalement et une utilisation du sol extensive[14]. Le dernier élément sur le rôle de l'État est de plus en plus remis en question par la tendance actuelle à la marchandisation des biens publics. **Les nouveaux accords internationaux prouvent que nous avons pris conscience de l'obsolescence et des revers négatifs de ces postulats.**

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

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

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

En ce qui concerne les réseaux d'infrastructures à l'échelle des villes et des régions, les implications institutionnelles de ce changement de paradigme exigent que les gouvernements nationaux et leurs administrations, ainsi que les gouvernements infranationaux et les citoyens, collaborent et mettent en place conjointement des plans de réforme échelonnés. Le rôle de régulation de l'État est sans doute essentiel ; mais est également nécessaire une plus forte implication des gouvernements infranationaux et de la société civile, afin de garantir un développement urbain et territorial plus équilibré. Il est impératif que ce processus se fonde sur des approches polycentriques, afin d'éviter la polarisation extrême des systèmes urbains et la marginalisation des territoires périphériques pour avancer vers un développement plus efficace et inclusif des infrastructures.

L'organisation de l'économie locale

L'économie locale s'organise autour de la production, la consommation et la structure de marchés permettant l'échange de biens et services. Ces systèmes impliquent des institutions formelles et informelles, ils supposent habituellement un certain degré de coordination ou de relation entre celles-ci. Ce maillage est particulièrement important : les systèmes économiques formels dans le sud de la planète, par exemple, emploient moins de la moitié de la main-d'œuvre disponible[15]. Le reste de la main-d'œuvre vit de l'économie informelle ou est, dans de nombreux cas, complètement déconnecté de toute activité économique rémunératrice[16]. Dans le contexte plus large de l'intégration toujours plus prononcée des économies nationales et des chaînes de valeur au niveau mondial, il est de plus en plus difficile pour les gouvernements nationaux et infranationaux de protéger les emplois, de venir en aide aux travailleurs les plus pauvres et de créer de l'emploi : dans le système actuel, ces politiques sont paradoxalement perçues comme des freins à la compétitivité[17].

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

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

Les rouages des systèmes socioculturels locaux

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

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

Pour se conformer aux principes des ODD, qui se concentrent sur l'humain et en font leur moteur, les villes et les régions devraient partout dans le monde reconnecter les réseaux d'infrastructures avec la vie dans les quartiers, promouvoir l'égalité homme-femme, protéger les droits des femmes, des enfants et des adolescents ;

La transition vers une société durable et qui favorise l'intégration sociale dépend également, si ce n'est principalement, d'un profond bouleversement culturel

Photo : Ed Webster - Gand (Belgique).

promouvoir également le droit aux soins des personnes âgées, favoriser la régénération des écosystèmes par l'amélioration des espaces verts gérés par les communautés locales et autres activités microéconomiques ; et favoriser aussi l'amélioration de la qualité de vie dans les quartiers et la réhabilitation des quartiers informels.

Les chapitres sur les aires métropolitaines et les villes intermédiaires se concentrent de manière significative sur le droit au logement, l'accès universel aux services publics de base et à la culture. Il y est expliqué que les droits à ces services essentiels sont aussi importants, pour instaurer une réelle citoyenneté, que le droit à l'éducation, à la santé et à la protection sociale. Bien que les gouvernements locaux et régionaux ne soient pas tous directement responsables de l'ensemble de ces services (il s'agit souvent de domaines de compétence partagés avec les États), ils sont partie prenante d'une approche plus large fondée sur les droits de l'homme et les droits sociaux, approuvée par les Nations unies, afin de garantir un niveau de vie décent[18].

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

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

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

C'est précisément la raison pour laquelle, lors de la préparation du Sommet mondial pour le développement durable de 2012, CGLU a, conjointement avec l'UNESCO, lancé un appel pour intégrer la culture comme quatrième pilier du modèle de développement durable adopté initialement lors du Sommet de la Terre en 1992[19]. Enfin, la culture façonne la compréhension qu'ont les sociétés et les citoyens du développement, elle détermine comment les individus agissent dans de nombreux domaines ; que ce soit à l'échelle de la sphère familiale et communautaire, des réseaux sociaux, ou de la ville et/ou du pays.

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

Les systèmes de planification permettent aux villes et territoires d'adapter leurs attentes en matière de croissance à la préservation et la valorisation de leurs ressources économiques, sociales et environnementales. Comme il a été souligné dans les chapitres précédents, la planification est un instrument essentiel pour gérer le développement urbain et territorial, l'intégration sociale, l'environnement durable ; pour assurer aussi une diversité fonctionnelle, en revitalisant l'espace public, en rationalisant les infrastructures sociales et la mobilité, en gérant les sols non urbanisés et en tirant parti des ressources clés telles que l'héritage historique et l'environnement naturel. Les ODD et le Nouvel Agenda urbain prennent particulièrement en compte la « planification intégrée et participative » pour construire des villes ouvertes à tous, résilientes et durables (ODD 11.3).

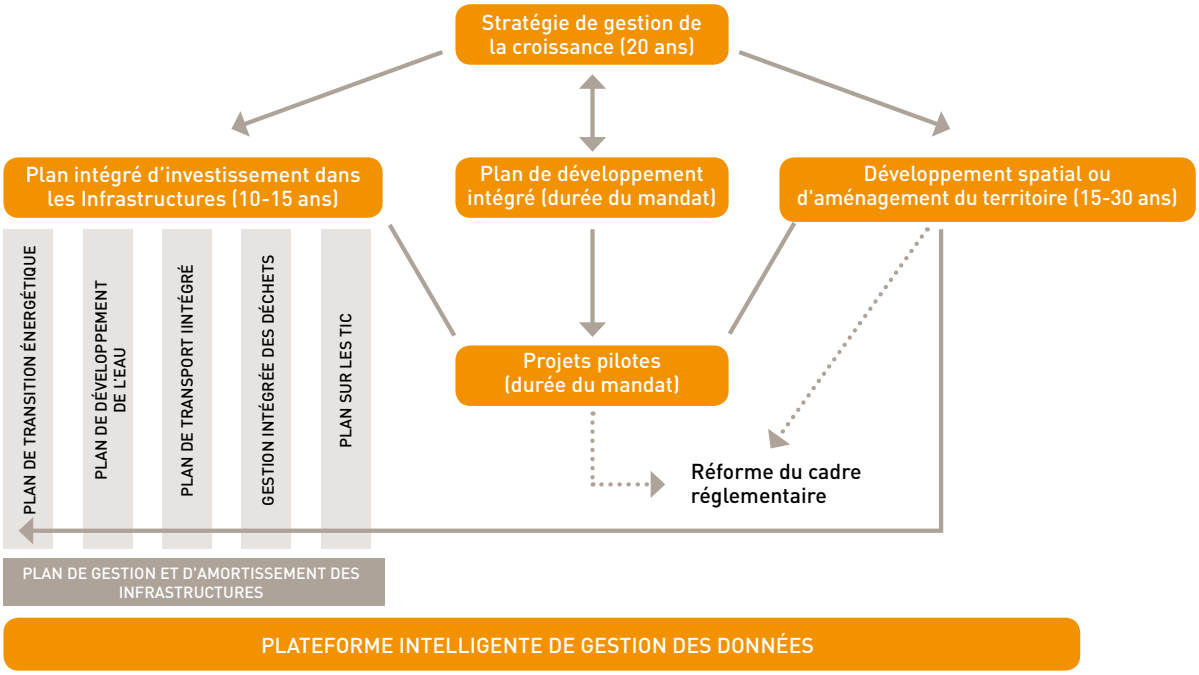
Concernant la gestion du sol, compte tenu du caractère central des marchés fonciers dans le développement urbain, **il est extrêmement important que les gouvernements locaux adoptent des lois et des réglementations claires et efficaces pour réguler le fonctionnement de ces marchés** et s'opposer à l'émergence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

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

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

Schéma 3 **Éléments institutionnels pour le développement de la gouvernance locale**

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



et d'intégration des groupes historiquement marginalisés.

La gestion de l'usage des sols est également importante pour renforcer la mobilisation des ressources financières locales. De plus, l'utilisation « intelligente » des systèmes d'énergie renouvelable, d'une mobilité « intelligente », des clusters économiques durables et des zones économiques à usage mixte, appuyés par des systèmes régionaux d'innovation, participeront activement à la mise en œuvre concrète des ODD et du Nouvel Agenda urbain. Ces investissements auront un impact significatif sur les marchés fonciers, tout en offrant une opportunité sans précédent d'optimisation des instruments de valorisation des terres, et permettront de financer la transition vers des zones urbaines durables.

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

La planification stratégique : levier essentiel d'une approche intégrée

Au sommet d'un système de planification locale et régionale, on retrouve **la planification stratégique intégrée** à long terme, laquelle pourrait permettre de concrétiser la transformation structurelle envisagée dans les ODD et le Nouvel Agenda urbain, au cours des quinze à vingt prochaines années[20]. Comme mis en évidence dans le rapport, les dirigeants locaux et régionaux doivent s'affranchir des prises de décisions orientées exclusivement sur des visions sectorielles fragmentées, pour adopter une approche plus stratégique, prenant en compte les tensions systémiques entre intégration sociale, durabilité et nécessité de croissance économique.

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

La planification stratégique est un outil qui peut faciliter la participation des institutions, des entreprises, des communautés et des citoyens, ainsi que d'autres niveaux de gouvernement, dans l'élaboration d'un projet commun pour les villes et territoires

futures, sont essentiels pour définir ce qui doit être réalisé à court, moyen et long terme.

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

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

Il est essentiel que les autorités locales puissent porter un discours convaincant sur l'image et l'avenir de leur ville, de leur région ou de leur territoire

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

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

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

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

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

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

Ces outils de réglementation permettent aux autorités locales élues non seulement d'établir des programmes pour leur mandat, mais également de mettre en place un portefeuille de projets structurants contribuant à créer une vision de transition à long terme. Il ne faut pas minimiser par ailleurs le risque que les priorités de développement soient contestées, si les intérêts partisans ou des entreprises mettent en péril une participation significative des citoyens.

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

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

6.

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

Comme souligné dans le chapitre 3, l'action locale constitue la moitié de l'architecture institutionnelle. Pour accompagner le changement de paradigme vers une « approche territoriale du développement », il est également nécessaire que les territoires et les villes soient alignés et cordonnés avec les autres niveaux de gouvernement. Pour atteindre l'objectif du développement durable au niveau national, une transformation institutionnelle et culturelle considérable est nécessaire, afin de remplacer les politiques publiques nationales traditionnelles, l'extrême centralisation des politiques publiques et les programmes segmentés par secteurs de chaque ministère, par un modèle distribué et polycentrique cohérent, qui permet d'harmoniser les priorités et les cadres nationaux avec les initiatives et les attentes locales et régionales.

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

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

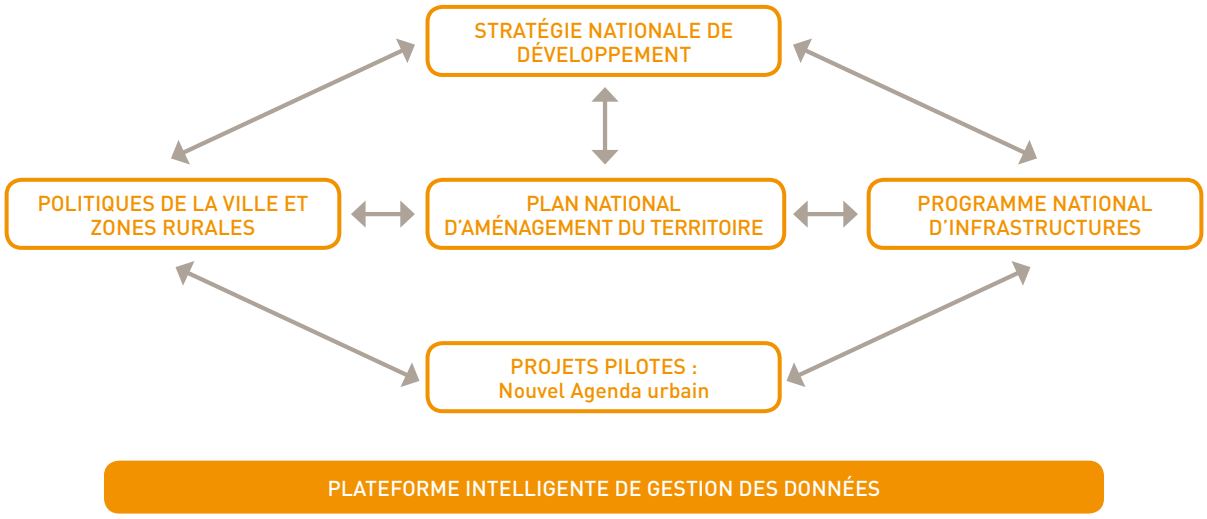
Cette section décrit la façon dont cette nouvelle structure multiniveau peut fonctionner pour atteindre les ODD et les objectifs du Nouvel Agenda urbain. Conformément à l'argument de fond, elle définit les éléments génériques d'un système de gouvernance local à plusieurs acteurs, qui fait office de coordinateur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

La gouvernance multiniveau : dimensions nationales

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

Ce sont tous des composants clés des Stratégies nationales de développement durable

Schéma 4 Créer des mécanismes institutionnels favorables au niveau national



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

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

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

> « La mise en place de la gouvernance multiniveau (GMN) comme mécanisme de prise de décision pour façonner la gouvernance des territoires, et favoriser le dialogue et la coopération, peut avoir de nombreux effets bénéfiques. Mais cela comporte également certains risques persistants. La GMN n'est pas un concept neutre. Elle met en avant le principe d'efficacité des politiques publiques, tandis que les autorités régionales seront plutôt enclines à souligner la reconnaissance de leur légitimité démocratique pour peser sur le processus de prises de décision traditionnel. Le point focal se voit déplacé de la mise en œuvre des compétences propres des collectivités territoriales au bon fonctionnement des politiques communes concertées. »

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

Le chapitre 8 de l'Agenda 21, en particulier, appelle les nations à adopter leurs propres SNDD pour harmoniser les politiques sectorielles économiques, sociales et environnementales, ainsi que les programmes mis en place dans chaque pays. Le paragraphe 21 de la résolution des Nations unies sur l'Agenda 2030 prend en considération, en outre, « l'importance des dimensions régionale et infrarégionale, de l'intégration économique régionale et de l'interconnectivité pour le développement durable. Les cadres d'action régionaux et infrarégionaux peuvent en effet aider à traduire plus efficacement des politiques de

développement durable en mesures concrètes au niveau national[22]». Comme le montre ce document de référence global, les politiques nationales ne sont pas suffisantes et nécessitent la contribution des pouvoirs locaux.

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

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

« La politique nationale de la ville devrait soutenir davantage les aspects positifs de l'urbanisation, tout en relevant ses défis, grâce au développement d'une vision croisée et élargie de l'ensemble du phénomène urbain[23]. »

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

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

En conséquence, « une politique nationale de la ville complète plutôt qu'elle ne remplace les politiques locales. Elle peut contribuer à cerner le processus d'urbanisation sur tout le territoire, à renforcer les liens entre les zones rurales, périurbaines et urbaines, et à aider les gouvernements à relever les défis auxquels ils font face, comme l'intégration et le changement climatique, grâce à la réforme des politiques de développement local et national[24]. »

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

Les PNU intègrent donc généralement cinq dimensions : 1) un diagnostic des moteurs de l'urbanisation et des différents modèles de développement aux niveaux national, régional et local ; 2) un programme stratégique permettant de déployer les infrastructures et les services publics, pour connecter l'urbanisation avec les transformations structurelles ; 3) des lignes directrices pour des accords de gouvernance multiniveau ; 4) des cadres de suivi pour garantir la transparence et la redevabilité ; et

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

Photo: Alexander Fisher - Almaty (Kazakhstan).

5) une méthodologie pour faciliter un dialogue politique régulier entre les différents niveaux de gouvernement, les différentes institutions (publiques, économiques, de la société civile) et les différents secteurs.

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

1. un consensus technique et politique sur une PNU, incluant les objectifs, la valeur ajoutée, le contenu, le champ d'application et un calendrier de mise en œuvre ;
2. un mécanisme participatif pour des dialogues politiques entre les niveaux national et infranational, ainsi qu'entre les acteurs étatiques et non étatiques, pour impliquer tous les acteurs clés, dès le début du processus de PNU ;
3. une vision ou une stratégie nationale partagée des politiques urbaines, avec des objectifs clairs et ciblés, des institutions responsables et des mécanismes de mise en œuvre et de suivi ;
4. une réforme du cadre légal, institutionnel et financier, et des orientations pour guider l'action des différents secteurs, à la lumière des stratégies urbaines mises en place ;
5. des accords sur la décentralisation du financement au niveau local, que ce soit à l'échelle régionale, métropolitaine ou de la ville ;
6. la mise en place de diverses interventions visant au renforcement des capacités (humaines, institutionnelles, financières et techniques) à tous les niveaux de gouvernement ;
7. l'optimisation de l'utilisation des technologies pour collecter des données concrètes afin de contribuer à la prise de décision ;
8. l'établissement d'un mécanisme global – comme un groupe d'experts intergouvernemental – pour garantir le suivi et stimuler des recherches sur les stratégies politiques afin d'appuyer les PNU et la mise en œuvre du Nouvel Agenda urbain.

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

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

Les analyses institutionnelles et académiques ont souligné le lien entre les dynamiques de la mondialisation et les territoires[25]. Le revers de la médaille de ces dynamiques est l'inégalité croissante entre pays, et entre villes et régions[26]. Comme souligné dans le rapport, des modèles d'intégration et d'exclusion économique similaires sont à l'œuvre au sein des pays. Concernant les programmes internationaux – Sendai, les Accords de Paris, etc. –, il est clair que les impacts environnementaux négatifs ont différents effets sur les territoires nationaux et régionaux[27]. Il est indispensable d'avoir une compréhension globale de la façon dont s'entrecroisent les dynamiques économiques et l'espace, les modèles démographiques, l'usage du sol et d'autres indicateurs sur les territoires. Sans ces données, il sera difficile d'arriver à un accord sur les priorités et sur la façon d'optimiser les relations pour viser un système polycentrique, favoriser la spécialisation des territoires sans mettre de côté les objectifs d'un développement plus équilibré.

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

L'énergie en est sans doute l'exemple le plus répandu. De nombreux pays continuent de dépendre principalement des énergies fossiles pour l'électricité (le charbon) et la mobilité (le pétrole). Changer la palette énergétique d'un pays ou d'un groupe de régions peut générer des gains de production extrêmement importants. Les pays nordiques, la Chine, l'Allemagne, le Maroc, le Rwanda, le Costa Rica, l'Uruguay, la Corée du Sud et l'Éthiopie, entre autres, ont prouvé l'importance des programmes d'infrastructures nationaux pour accélérer ces réformes[28].

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

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

Un cadre de GMN cohérent permet de disposer des bases requises pour des

négociations sur l'impact des priorités nationales d'investissement à l'échelle locale et régionale, et de garantir la cohérence avec les plans de gestion et les instruments de développement locaux. Enfin, des politiques d'accès aux informations publiques devraient faciliter l'accès aux données des PNU et des stratégies nationales de gestion des infrastructures et d'aménagement du territoire, et inciter les groupes d'intérêt et les citoyens à contribuer aux analyses et à la vérification des données.

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

Le Nouvel Agenda urbain doit être cohérent avec les ODD et s'affranchir des scénarios de *statu quo*. Pour réaliser de vrais changements politiques et institutionnels, afin de garantir que le secteur public ainsi que les partenaires sociaux les plus importants respectent leurs engagements pour 2030, il est nécessaire d'instaurer la confiance et une réelle légitimité. Cette dernière ne pourra s'installer que via un processus politique réellement participatif. La confiance et l'engagement grandiront lorsque les divers acteurs sociaux pourront voir les effets tangibles de la mise en place cohérente du nouvel agenda. Le nombre important d'ODD et de sous-ensembles d'objectifs obligeront les pays et les gouvernements à identifier et à déployer des projets prioritaires phares sur le nouvel agenda. Ces projets devront être sélectionnés avec précaution.

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

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

Photo : Steven Pisano - New York (États-Unis).

7.

UN CONTRAT SOCIAL BASÉ SUR UNE GOUVERNANCE PARTAGÉE

Une gouvernance partagée

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

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

Pour prendre racine, un tel agenda nécessite le soutien populaire

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

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

Depuis le début des années 1990, un mouvement mondial pour la démocratie participative s'est traduit par de nombreuses tentatives visant à étendre le processus représentatif au-delà du simple bulletin de vote, en essayant d'inclure d'autres instruments susceptibles de permettre aux citoyens et à leurs organisations de façonner les politiques publiques. Cet esprit a été très présent dans l'Agenda Habitat II adopté en 1996[29].

Cependant, comme souligné dans le chapitre sur les aires métropolitaines, même lorsqu'il existe un engagement formel pour une gouvernance participative, un certain nombre d'intérêts particuliers peuvent mettre en péril les processus participatifs, produisant des dynamiques d'exclusion[30]. À cet égard, l'existence de mouvements forts et indépendants, capables de se mobiliser autour d'un programme pour la défense des droits, est une condition préalable à la promotion d'une participation politique dynamique.

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

Le Droit à la ville

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

les Pactes des Nations unies de 1966 – entre autres documents de référence[31].

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

En ce sens, **le Droit à la ville se développe comme un droit inaliénable pour ceux qui résident dans une ville ou un établissement humain, indépendamment de la nationalité ou du statut**. Concrètement, « le Droit à la ville est un droit collectif et diffus qui concerne tous les habitants, à la fois les générations actuelles et futures, comparable au droit à l'environnement, inscrit dans les accords internationaux sur le développement durable, que les États interprètent selon leurs propres lois[32]».

La nature étendue du Droit à la ville est mise en évidence dans la liste de principes identifiés dans la Charte-Agenda mondiale des droits de l'homme dans la cité de CGLU[33] , ainsi que dans la Charte mondiale pour le Droit à la ville.

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

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

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

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

Photo: Jeff Attaway - Dakar (Sénégal).

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

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

La coproduction des villes et des territoires

La notion de coproduction a émergé en tant que thème clé des politiques de gouvernance

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

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

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

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

Quand il s'agit de l'accès aux services de base – le fondement des objectifs liés à la réduction de la pauvreté des ODD et du Nouvel Agenda urbain –, la coproduction signifie un processus collaboratif impliquant systématiquement les mouvements sociaux et le gouvernement local/régional.

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

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

De fait, « les raisons favorisant la coproduction – y compris la nécessité de créer des organisations locales fortes, capables de présenter des alternatives populaires – proviennent de la nécessité de disposer de capacité organisationnelle en termes de planification et de mise en œuvre[34]». Comme mentionné dans le chapitre sur les métropoles, le travail de *Shack/Slum Dwellers International* (SDI) et de la Coalition asiatique pour les droits au logement (ACHR) sont des exemples éloquents de cette approche[35].

Cette forme de coproduction doit être complétée par d'autres modalités de participation, notamment : 1) dans l'élaboration d'une stratégie, des plans et des mécanismes de suivi à l'échelle de la ville ou du quartier ; 2) les processus de prestation des services ; 3) le plaidoyer ; et 4) l'apprentissage social. Le tableau 1 propose un résumé de ces possibilités[36]. L'analyse porte ensuite sur les finances, en tant qu'élément clé et non moins important pour un développement local inclusif et durable.

Tableau 1 Instruments de co-gouvernance au niveau local

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

8. FINANCEMENT DU DÉVELOPPEMENT URBAIN ET TERRITORIAL

L'appel à l'action lancé à travers le Nouvel Agenda urbain se trouve confronté au problème principal du financement des biens publics, infrastructures et services publics, nécessaires pour garantir un développement urbain inclusif et durable[37]. **La difficulté est aggravée par le contexte macroéconomique défavorable, notamment le ralentissement des marchés émergents où les besoins d'investissement sont les plus importants**.

Avec pour toile de fond la « financiarisation » de l'économie mondiale, une redéfinition du rôle du secteur financier dans le développement économique et dans le développement urbain s'impose. Celui-ci a en effet un rôle crucial à jouer pour soutenir le Nouvel Agenda urbain[38].

Nous sommes confrontés à un besoin urgent d'accroître les flux de financement à l'échelle de la ville, laquelle n'a pas échappé à la financiarisation[39], en révisant ses conditions de financement et en développant des mécanismes financiers adaptés. Ce besoin est plus ou moins aigu en fonction des contextes, mais à moins que les vastes réserves de capital du secteur financier mondial ne soient canalisées vers les villes durables, la phase actuelle d'urbanisation continuera à être associée à la mauvaise distribution du capital, à des opportunités de développement tronquées et à l'accumulation des risques systémiques.

Repenser l'encadrement de l'offre et de la demande

Le financement est un des moyens indispensables pour atteindre les fins économiques et sociales que la communauté internationale s'est fixées[40]. Il nous faut donc aujourd'hui garantir à l'échelle mondiale des flux adéquats de financement vers les villes et territoires qui permettent de répondre aux objectifs de réduction de la pauvreté, d'intégration sociale et de protection de l'environnement, comme décrit dans les ODD et l'Accord de Paris sur le changement climatique.

De plus, même si le secteur financier n'est pas encore directement intéressé et pas totalement conscient de l'importance du financement des villes, de fait sa stabilité au niveau mondial dépend étroitement du succès du Nouvel Agenda urbain et de la transition vers des économies à faibles émissions de carbone.

Selon la *Cities Climate Finance Leadership Alliance*, « la demande mondiale en infrastructures urbaines résilientes et à faible émission nécessitera annuellement entre 4 500 milliards et 5 400 milliards de dollars américains de 2015 à 2030[41]». Or, les investissements actuels en faveur des ODD ne représentent que 1 400 milliards de dollars américains par an, soit moins d'un tiers des montants nécessaires à leur mise en œuvre[42]. Le déficit d'investissement affiche les écarts les plus importants dans les secteurs de l'énergie, de l'atténuation du changement climatique et de l'éducation[43].

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

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

Les ODD ne seront pas atteints à moins qu'une plus grande partie des 100 000 milliards

de dollars américains détenus dans des fonds de pension[44], les 140 000 milliards de dollars américains dans les banques, les 100 000 milliards de dollars américains en obligations et les 73 000 milliards de dollars américains en actions en bourse ne soient mobilisés.

Le problème est que ces fonds n'ont actuellement pas été assignés à des projets ou des régions que les ODD identifient comme prioritaires. Seulement 2 % de l'argent détenu mondialement dans des fonds de pension sont investis dans des infrastructures urbaines, et seuls 2 % du total des investissements directs étrangers (IDE) sont actuellement destinés aux pays les moins avancés. Bien que certaines avancées puissent être relevées en direction d'un secteur financier mondial plus développemental et durable, des obstacles structurels demeurent[45].

Surmonter ces obstacles structurels de façon à générer un flux de financement mondial vers les régions dans lesquelles l'urbanisation est la plus rapide et où les besoins sont les plus aigus, exige l'innovation du secteur financier[46]. Pour réussir, cette innovation doit aller au-delà d'une simple « mise en conformité » avec les critères prévalant en termes de « bancabilité » ou d'investissement socialement responsable. Elle doit réformer à la fois l'offre et la demande d'un financement urbain.

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

Du côté de l'offre, le principal risque pour le secteur financier mondial est de s'engager dans des projets conformes aux exigences de la finance actuelle, mais qui ne répondent pas, sur le long terme, aux enjeux du « développement durable ». En contribuant à créer des systèmes urbains dysfonctionnels, ces **« financements traditionnels » risquent de constituer, à l'avenir, un fardeau pour les propriétaires d'actifs**, les professionnels de la finance et les assureurs, et provoquer une hémorragie progressive d'opportunités économiques dans les centres urbains et les régions du monde. Les réformes à mener en termes d'offre doivent amener à une reconnaissance de nouveaux types de capitaux qui respectent les droits humains et écologiques, et à des mesures permettant de rendre ce capital productif en appui des économies locales[47].

La demande des communautés et des villes pour répondre aux problèmes les plus critiques doit, quant à elle, être plus efficace et garantir la constitution d'un portefeuille d'opportunités d'investissement qui fasse progresser les villes en termes de résilience et d'intégration sociale. Pour se faire, la demande doit être coordonnée à l'échelle locale, par des intervenants qui comprennent les atouts et les défis de leurs territoires, qui soient capables de garantir que l'argent est dépensé de manière adéquate. Il existe, par exemple, des intervenants locaux qui disposent d'une légitimité suffisante pour garantir que l'aménagement du territoire est bien adapté aux changements du marché et à la dynamique sociale, en particulier lorsque les négociations impliquent différents types d'autorités locales et d'acteurs. Les gouvernements locaux sont souvent mieux placés pour mesurer et réaliser l'évolution potentielle de la valeur du foncier.

La création de systèmes de gouvernance et de gestion financière qui renforcent les gouvernements locaux et régionaux représente une base essentielle pour faire avancer la décentralisation financière, la rendre efficiente, et garantir une plus grande complémentarité entre les fonds publics et le financement du secteur privé. Ces réformes devraient être considérées comme prioritaires dans le cadre des efforts d'innovation financière à l'échelle nationale et d'un engagement plus ample vers une gouvernance multiniveau.

Pour réussir, la création d'un « cadre de financement efficace », appelé dans la Déclaration de Mexico[48], doit être conçue en prenant en compte les besoins et les réalités socio-économiques des résidents urbains qu'il cherche à aider. Un logement abordable, par exemple, doit être accompagné d'un programme de financement adapté au marché ciblé, et les logements doivent être situés dans un cadre attrayant.

Il existe, cependant, des obstacles sérieux et mal reconnus à la formation d'un « cadre de financement efficace[49] » et à une « mobilisation de tous les acteurs[50] », qui entravent actuellement le flux des fonds, à la fois des secteurs public et privé, pour soutenir les villes durables et inclusives, telles que conçues dans les ODD.

Historiquement, **les conditions de financement n'ont pas contribué à surmonter ces problèmes**, comme cela a déjà été signalé dans les chapitres sur les métropoles et les villes intermédiaires. La déconnexion entre les besoins des villes des pays en développement et les règles qui dictent l'attribution du financement représente une forme chronique de défaillance du marché, qui est au cœur du défi du financement urbain.

À moins qu'une combinaison de l'aide au développement et des fonds publics ne puisse surmonter ces problèmes structurels pour répondre au développement urbain, « le financement pour le développement [durable][51] » ne pourra pas aboutir, avec le risque politique, social et environnemental de ne pas atteindre les ODD ni de respecter l'Accord de Paris. L'inaction aura un coût élevé. Le besoin de changement est donc urgent.

Des réformes efficaces devraient accorder plus d'attention au contexte local et créer, de ce fait, un contexte économique, social et environnemental favorable. En mobilisant la richesse endogène locale, à travers notamment la captation d'une partie de la plus-value créée dans les territoires grâce à une diversification de la fiscalité locale, ces réformes peuvent ouvrir de nouvelles opportunités de développement,

comme l'ont démontré des villes comme Medellin, en Colombie, parmi d'autres[52]. Le chapitre sur les aires métropolitaines montre bien les mécanismes qui permettent de renforcer la mobilisation de ressources au niveau local : la gestion du foncier public, l'amélioration de la fiscalité locale, le développement des mécanismes d'imposition de la plus-value, les contributions d'amélioration, les impôts sur la rénovation des bâtiments, entre autres.

Ces mécanismes permettent en effet d'initier un mouvement de « retour sur investissement » au bénéfice des budgets locaux, afin de servir de levier pour répondre à l'ampleur des montants financiers à engager. Il est tout à fait légitime qu'une partie de la plus-value économique et foncière générée sur les territoires grâce aux investissements publics réalisés puisse revenir aux gouvernements locaux pour être réinvestie, de nouveau, en faveur de l'intérêt général. En garantissant que le processus de prise de décision reste transparent et inclusif, de tels instruments sont fondamentaux pour faire face à des besoins croissants en infrastructures[53]. Il est également souhaitable de développer parallèlement des mécanismes de péréquation horizontale qui favorisent le partage des recettes fiscales entre toutes les municipalités d'une région métropolitaine, afin de développer des services ou des programmes de développement économique communs[54].

À partir de la qualité de la gouvernance existante et de la maturité du secteur financier, il est possible de distinguer trois grands types d'environnement pour lesquels les réformes à mener doivent être différenciées : 1) « les villes les moins développées » avec une gouvernance locale faible et un secteur financier peu développé ; 2) les villes « en développement » avec une gouvernance locale et des secteurs financiers plus mûrs, mais un mauvais équilibre entre les deux ; 3) les villes « développées » avec une infrastructure mature et une gouvernance financière efficace.

Villes moins développées avec une gouvernance locale faible et un secteur financier peu développé

Seules 4 % des 500 plus grandes villes des pays en développement ont été capables d'accéder aux marchés financiers internationaux, et seules 20 % d'entre elles ont pu accéder aux marchés nationaux[55]. Comme cela a été évoqué dans les chapitres précédents, les obstacles pour y accéder sont différents selon qu'il s'agisse de petites villes, de villes intermédiaires ou d'aires métropolitaines. L'augmentation de la population des villes africaines et asiatiques est estimée à 2,4 milliards de nouveaux citadins entre 2015 et 2050, et à moins que les infrastructures et les services ne trouvent un financement, les difficultés pour intégrer ces personnes et leur fournir des services publics deviendront une source de risques sociaux et politiques importants.

De nombreuses villes sont handicapées par des ressources budgétaires restreintes, par le manque d'emploi formel, un faible revenu par habitant, une faible capacité locale à percevoir des impôts et à imposer les utilisateurs des services publics, tout ceci souvent associé à une faible transparence[56]. Les faibles revenus par habitant dans ces villes limitent le recouvrement des coûts des services publics par les usagers. À l'apogée du boom des matières premières, les citoyens des pays de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO), par exemple, payaient moins de 1 % des revenus du foyer en impôts locaux et services[57].

Depuis les années 1960, la formation brute de capital fixe (*Gross Domestic Investment*) a été inférieure à 22 % en Afrique, alors qu'elle a atteint 42 % dans les pays d'Asie orientale[58]. Le sous-investissement dans les infrastructures urbaines dans les villes africaines est mis en évidence par le cas de Nairobi, où le gouvernement local dépense moins de 14 dollars américains par personne et par an[59]. En général, l'Afrique fait face à un énorme déficit de financement des infrastructures[60]. Le financement privé dans un grand nombre de ces villes est soit absent, soit structurellement difficile à mettre en œuvre en raison de la faiblesse des budgets locaux, de l'absence de garanties (ex. foncier public) et du niveau de pauvreté de ses habitants. Dans les pays les moins développés, les villes attirent très peu d'investissements directs étrangers (IDE) et sont souvent cataloguées par les professionnels de la finance comme « à risque élevé », tandis que leurs citoyens sont considérés comme « non bancables ».

Le déficit de financement et de gouvernance et le manque d'infrastructures publiques qui en découle agissent comme un frein au développement. À moins que l'appel du Nouvel Agenda urbain pour un « cadre de financement innovant et efficace[61] » ne soit entendu, les perspectives d'atteindre les ODD dans ces villes sont faibles.

Pour répondre à l'urgence, les villes dans cette catégorie doivent pouvoir accéder à moyen terme à des financements adéquats (ex. à travers l'accès au crédit ou marché financier) ; mais, à court terme, il faudrait se concentrer sur une mobilisation plus importante du budget national pour soutenir les villes et obtenir un appui plus efficace de la coopération internationale[62]. Il faudrait également promouvoir une innovation technique et institutionnelle adaptée à la capacité de gouvernance existante. Ainsi que l'indiquent certaines analyses, « il existe des moyens clairs pour créer davantage d'infrastructures et dans de meilleures conditions en dépensant moins[63] » ; le financement de la coopération internationale, en particulier, devrait s'engager à identifier et à soutenir ces options.

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

Un des problèmes principaux du financement traditionnel relève d'un déficit d'information et de transparence. Le principe sous-jacent est qu'une compréhension accrue du contexte local favorise la relation de confiance, ouvre de nouvelles possibilités de financement et permet au financement, public et privé, de jouer son rôle de catalyseur dans le soutien au développement. L'importance de ce qu'ONU-Habitat appelle les systèmes « multi-acteurs » consiste non seulement à intégrer les citoyens, mais aussi à fournir des informations sur les marchés pour améliorer l'attribution des fonds publics et l'ouverture de nouveaux marchés au financement privé.

Les gouvernements nationaux devront continuer à jouer un rôle essentiel dans ces villes, dans le cadre d'une gouvernance multiniveau. Les trésors publics ou les ministères des Finances notamment doivent assurer le financement des infrastructures locales, par exemple à travers des banques municipales ou des fonds de développement locaux ; mais ils doivent également soutenir les autorités locales dans leurs négociations avec le secteur privé, afin de garantir des termes de financement raisonnables.

Les gouvernements centraux doivent articuler les stratégies d'investissement et assurer leur cohérence avec les politiques urbaines et rurales

Ceci est particulièrement vrai pour les villes intermédiaires qui ne possèdent pas encore les ressources ou les revenus fiscaux leur permettant d'accéder à des financements à long terme. Dans ces villes, les transferts du gouvernement central constituent la seule source permettant d'investir[64]. Alors que les décideurs locaux sont les mieux placés pour assurer que les investissements sont adaptés aux spécificités du territoire, ce sont les gouvernements nationaux qui ont la responsabilité de définir les moyens de canaliser l'épargne nationale (ou mondiale) vers les niveaux locaux et de garantir leur cohérence par rapport aux politiques nationales urbaines et rurales.

Dans le cadre d'une gouvernance multiniveau, la formation de « Comités nationaux sur les finances locales » est susceptible de transcender les conflits entre les différents niveaux de gouvernement en vue de soutenir le développement d'une décentralisation financière adaptée[65]. Ces comités permettent de définir des calendriers appropriés pour la mise en place des réformes nécessaires, qu'il s'agisse des outils financiers à mettre en place, des modalités de renforcement des capacités locales de gestion financière, du niveau de transparence et de redevabilité souhaité, ou de l'évaluation de la proportion du budget national qui devrait être décentralisée. Dotés idéalement d'un Observatoire des finances locales, ces comités peuvent favoriser et alimenter le dialogue entre les différents niveaux de gouvernement sur des bases objectives.

L'élaboration d'un état des lieux partagé sur la situation des finances locales de ces pays favoriserait le partage équitable des ressources nationales entre les différents niveaux de gouvernement. En effet, la proportion des recettes nationales allouées aux gouvernements locaux affiche des écarts énormes qui ne peuvent s'expliquer par les différences entre les compétences exercées par les villes et les territoires. Cette proportion[66], qui s'élève à plus de 30 % dans les pays développés, est réduite à 7,8 % dans les pays les moins avancés. De ce fait, alors que dans le premier cas les gouvernements locaux contribuent à hauteur de 49 % en moyenne à l'investissement public, ils ne peuvent prendre en charge que 7,3 % dans le second cas. Dans les contextes économiques à faibles revenus, il convient donc avant tout de trouver un accord entre les niveaux de gouvernement de ces pays, sur les modalités de montée en puissance des finances locales.

Par ailleurs, peu de ces pays disposent d'institutions financières spécialisées à même d'assurer à la fois un rôle d'intermédiation financière – pour que les gouvernements locaux accèdent à une épargne à long terme – et un rôle direct d'appui à la définition des projets.

L'intervention des bailleurs internationaux est, à ce propos, cruciale pour que les villes puissent s'équiper. L'inaction aura un coût particulièrement élevé sur tous les plans ; les carences en investissement réduisent en effet considérablement le potentiel de développement économique, rendent la situation sociale explosive, et les atteintes à l'environnement ont un caractère irréversible. Une action volontariste et coordonnée des bailleurs de fonds est donc indispensable pour soutenir ces pays durant leur phase de transition économique ; notamment pour dépasser la difficulté actuelle à mobiliser l'épargne longue, au moment où l'élévation des conditions de vie des populations et la croissance économique des territoires permettront d'obtenir des conditions favorables, tant en termes de capacités de remboursement, que de maturité des marchés financiers.

Le défi pour la communauté internationale est de canaliser suffisamment de capitaux à long terme vers ces territoires, pour mettre en place un cadre légal et institutionnel permettant, à terme, d'attirer l'épargne et les capitaux privés. Les bailleurs de fonds internationaux sont donc appelés à mobiliser l'épargne longue sur le marché international en vue de financer les investissements urbains sur les deux décennies à venir.

À cet égard, à condition d'être assortie de mesures d'appui aux réformes nationales et de renforcement de capacité des collectivités locales, la mise en œuvre de garanties financières en faveur des collectivités locales permettrait à la fois de disposer d'un instrument suffisamment souple pour s'adapter aux différents contextes et d'opérer un effet levier considérable sur les

montants investis. Leur coût pourrait être assuré par l'Aide publique au développement et la finance climat.

Villes ayant une gouvernance locale et des secteurs financiers émergents

Dans ces villes, les gouvernements locaux ont une responsabilité partielle dans la prise de décision ainsi qu'un degré d'influence substantiel sur l'attribution des fonds publics. Pourtant, dans ces pays, les gouvernements locaux reçoivent en moyenne entre 20 et 23 % des ressources nationales, ce qui est disproportionné par rapport à leur contribution à la croissance économique[67]. Comme mentionné précédemment, l'amélioration et/ou la mise en place d'un cadre de gouvernance multiniveau efficace constitue un facteur déterminant des capacités financières des collectivités locales.

Une augmentation de la proportion des ressources nationales dépensées au niveau local, qui reflète la contribution urbaine à la richesse nationale, passe essentiellement par la dévolution d'une plus grande autonomie financière aux gouvernements locaux, la mise à disposition d'outils financiers permettant de capter une partie de la plus-value générée sur leurs territoires, l'accession à différentes sources de financement (crédit ou marché financier) et une gestion efficace des ressources locales. Dans un contexte de besoins croissants, il est essentiel de créer un mouvement de « retour sur investissement » dans les budgets locaux, à travers notamment un renforcement des systèmes de financement infranationaux.

La fiscalité locale est encore trop souvent limitée à la seule taxe foncière, laquelle, en l'absence bien souvent d'outils performants de recensement des propriétés (cadastres notamment), et de mise à jour de leurs bases de données, affiche un rendement très faible. Les sources de financement locale devraient s'appuyer sur des bases dynamiques et être diversifiées (impôts, taxes, redevances, dotations, etc.), de manière à assurer un véritable partage des fruits de la croissance entre les différents niveaux de gouvernement.

Dans le même ordre d'idée, les autorités locales doivent être en mesure de mobiliser d'autres sources de revenus, comme la plus-value foncière et immobilière. En effet, lorsque les autorités locales disposent des compétences en matière de foncier, ainsi que des outils qui permettent de le gérer dans le sens de l'intérêt général, celles-ci peuvent utiliser une partie de la plus-value générée par leurs investissements non seulement pour financer une partie de ceux-ci, mais également comme un levier pour mobiliser des investissements supplémentaires. À Rosario (Argentine), par exemple, la réglementation municipale urbaine permet à la municipalité de disposer d'une partie de l'augmentation de la valeur des prix de l'immobilier qui résultent de ses investissements[68].

Les techniques de captation de la plus-value foncière et immobilière sont particulièrement bien adaptées aux villes qui connaissent une croissance démographique importante. À condition de les accompagner de régulations strictes en matière de transparence et de lutte contre la corruption, ces outils financiers sont encore trop peu utilisés dans les pays en développement alors qu'ils disposent d'un fort potentiel pour combler une partie de l'écart entre les besoins et les montants investis.

La mobilisation des ressources endogènes des territoires permet d'améliorer considérablement la santé financière des gouvernements locaux ainsi que leur solvabilité. Ceci dans la mesure où elle leur permet de fonder une capacité de remboursement et de rassurer les prêteurs sur leur capacité à intervenir sur leurs recettes en cas de choc externe. Compte tenu de l'urgence et de l'ampleur des investissements à réaliser, l'accès à des ressources externes à long terme s'avère incontournable pour les villes en développement. Or, celles-ci ont encore globalement un accès trop restreint à l'emprunt et aux partenariats public-privé (PPP), car elles restent souvent des contreparties méconnues, et souvent considérées comme risquées[69].

Il convient donc de faire baisser l'appréciation de ce risque en améliorant la qualité de la gestion publique locale, en assurant notamment la transparence et la redevabilité de la dépense publique. La qualité des projets développés, leur cohérence (par ex., selon une planification intégrée et à long terme)[70], leur potentiel de développement économique et de pacification sociale représentent également des facteurs importants pour améliorer la confiance des investisseurs en l'avenir. Le cadre juridique relatif aux PPP et les règles prudentielles applicables jouent également un rôle primordial pour inciter les investisseurs privés à s'engager auprès des collectivités locales. De même, créer la capacité au sein du gouvernement local de négocier avec le secteur privé pour défendre les biens publics urbains est fondamental.

Mais il s'agit également que les règles qui fondent la finance moderne puissent prendre en compte d'autres critères que la rentabilité financière à court terme des projets et élargissent son modèle d'analyse pour y inclure les externalités positives à long terme associant prospérité économique, protection de l'environnement et intégration sociale. Les banques du secteur privé doivent chercher également de nouveaux partenariats, qui leur permettront d'investir dans des biens publics répondant aux engagements de la durabilité[71].

Il fort probable, finalement, que les villes émergentes ne suivront pas les mêmes voies de développement urbain que les villes des pays de

Des stratégies plus inclusives, orientées vers l'investissement public local, offrent le potentiel de créer des cycles vertueux de création de travail, d'améliorer les revenus des ménages et de répondre davantage aux besoins des populations

l'OCDE. Mais, comme il existe peu de précédents sur lesquels les décideurs de ces villes puissent s'appuyer, ils devront explorer de nouvelles voies pour mobiliser des financements nécessaires en s'appuyant sur une collaboration plus étroite avec leurs communautés.

Villes ayant des infrastructures et une gouvernance financière matures

Dans les pays développés, où le partenariat entre les citoyens, les gouvernements locaux et le secteur financier privé est mature, les politiques visent à anticiper les changements structurels, en soutenant les niveaux de vie existants tout en remplaçant les infrastructures vieillissantes et en faisant la transition vers un développement plus économe en ressources. Procéder à l'attribution des vastes réserves de capital détenues par les fonds publics et privés – selon les meilleures informations disponibles sur les risques et les opportunités actuelles et futures – représente une première étape importante[72].

Mais les enjeux auxquels les villes des pays développés sont confrontées représentent de véritables challenges, en termes de défis environnementaux (ex. changement climatique), de changements de structure de la population (ex. vieillissement), et de l'obsolescence d'un certain nombre d'infrastructures notamment. Les gouvernements locaux ont la responsabilité de mettre en œuvre des politiques financières qui vont anticiper ces tendances et préparer l'avenir.

Financer des territoires résilients et qui assurent l'intégration sociale implique de mener des politiques volontaristes, souvent coûteuses, dans un contexte où les finances publiques, nationales et locales, sont sous contraintes. À l'inverse, la finance privée a depuis plusieurs décennies étendu son emprise sur la ville qu'elle contribue largement à construire. Les relations entre la financiarisation de l'économie et la production de la ville font l'objet d'un certain nombre d'études sur le plan international, qui montrent la montée en puissance d'investisseurs financiers divers (institutionnels et autres), mais se comportant comme une « industrie » financière relativement intégrée et spécialisée dans l'urbain[73]. Cette dernière se caractérise par la captation de plus-values liées à la promotion immobilière, ainsi qu'à la fourniture de crédits, d'assurances et de différentes formes d'intermédiation financière.

Ce mouvement de financiarisation contribue à la concentration du capital dans les villes ou dans les zones les plus rentables et, comme il a été montré dans le chapitre sur les aires métropolitaines, contribue de ce fait à l'accroissement des inégalités socio-spatiales à la fois entre les villes « globales » et le reste du territoire, ainsi qu'au sein même des villes globales.

Le besoin de régulations publiques fortes est donc tout à fait indispensable dans une optique de développement de villes durables et inclusives. Dans plusieurs pays d'Europe, la place prépondérante d'opérateurs publics (organismes de logement social, entreprises publiques locales notamment), et l'existence de grandes opérations d'aménagement dont les

Photo : Kate - Quito (Équateur).

collectivités locales gardent la maîtrise d'ouvrage ont permis de contenir, au moins partiellement, les phénomènes de ségrégation spatiale, mais sans toutefois parvenir à la juguler totalement. Il nous faut donc renforcer autant que possible l'action publique locale afin que celle-ci dispose des moyens de résister à la pression de ces phénomènes de financiarisation, et de négocier avec les investisseurs privés afin que soit préservé l'intérêt commun.

Par ailleurs, comme mentionné précédemment, il est urgent d'innover pour intégrer les principes de durabilité dans les critères d'investissement. Le défi se prête à de nouveaux partenariats entre les autorités locales et les habitants, pour accompagner les innovations technologiques et encourager le développement endogène. De même, l'émergence d'investissements et d'obligations à impact social – comme le montre l'Initiative suisse pour le financement durable qui a introduit le principe « d'exclusion » pour disqualifier les projets qui ne respectent pas les critères de bonne gouvernance, de protection de l'environnement et d'inclusion sociale (ESG) – illustre le fait que les villes durables ne peuvent pas dépendre uniquement des entreprises et des investisseurs qui cherchent avant tout une haute rentabilité à court terme.

Dans certains contextes, la transition vers de nouvelles formes d'investissement peut aussi s'appuyer sur de nouvelles formes de financement liées à l'économie collaborative et solidaire, telles que les coopératives financières, le *crowd-funding*, etc. Par exemple, les coopératives d'énergie « prosommatrices » – qui ont été lancées dans les villes allemandes où les résidents sont à la fois producteurs et consommateurs d'énergies renouvelables – ou le programme « droit d'investir » au Danemark – dans lequel les entreprises énergétiques doivent intégrer des investissements de citoyens locaux dans leurs activités – esquissent la possibilité de nouveaux modèles. Des nouvelles formes de partenariats publics-privés peuvent avoir un rôle important à jouer dans la transition vers ces modes de prestation de services[74]. À cet égard, la régulation financière joue un rôle essentiel pour inciter, garantir et fiabiliser l'investissement privé, tout en veillant à préserver les villes des investissements non responsables, ainsi que des actifs non performants ou « toxiques[75] ».

Vers la réforme du secteur financier

Avec pour toile de fond la phase actuelle d'urbanisation, l'avantage économique des villes compactes, mieux intégrées sur le plan social et avec des politiques coordonnées, plaide de façon convaincante pour un changement radical du financement des villes[76]. Cependant, la mobilisation des 5 000 à 7 000 milliards de dollars américains par an au cours des quinze prochaines années, et leur attribution efficace au sein des villes, sont subordonnées à des réformes qui permettront de résoudre les obstacles financiers associés au financement des biens communs.

Suffisamment de ressources sont disponibles, mais l'intérêt de mobiliser ce capital pour investir dans les villes est « fondamentalement un problème de choix public [...]. La capacité de façonner un système financier adapté au XXIe siècle ayant pour objectif de répondre aux besoins du développement durable est en jeu[77] ». L'engagement de décentraliser une plus grande partie des ressources nationales à des niveaux infranationaux doit être soutenu par la création de systèmes de finances locales, motivé par le fait que ces ressources localisées ont tendance à soutenir la croissance économique et le développement inclusif[78].

Le Nouvel Agenda urbain ne sera pas atteint par une simple libéralisation financière ou par l'extension des modes de financement ayant eu des conséquences négatives sur l'environnement, l'étalement urbain et l'exclusion sociale. L'offre de financement doit être adaptée aux contextes locaux et son succès dépendra d'une vision claire des résultats attendus.

Cette ambition va au-delà de l'élargissement du financement disponible pour des projets traditionnels et requiert une vision nouvelle des composantes sociales, institutionnelles, spatiales et infrastructurelles des villes à construire. Elle exige également de nouveaux partenariats entre les institutions financières internationales et les acteurs locaux, qui connaissent les opportunités et les risques existants au sein des villes, et nécessitent d'être qualifiés et équipés pour gérer des contrats complexes avec plusieurs parties prenantes.

La capacité limitée du secteur financier traditionnel à investir dans des infrastructures urbaines, dans des technologies à faible émission de carbone et dans des biens publics essentiels, a entraîné une mauvaise affectation du capital, historiquement à l'origine de nombreuses crises. Au cœur de cette question se trouve un problème d'information, qui se manifeste dans l'incertitude et la méconnaissance des territoires, des systèmes de gouvernance, des technologies et des économies qui nécessitent désespérément un financement. Il faut également prendre en considération le décalage entre la façon dont ces dernières présentent leurs demandes et les critères exigés par les institutions financières. Dans ce contexte de financiarisation croissante, le succès à long terme du secteur financier dépendra de sa capacité à investir dans des économies inclusives, saines et durables au sein des villes et territoires. À cet égard, les institutions internationales, et notamment celles dites de « Bretton Woods », ont un rôle majeur à jouer pour réformer et assurer que le financement des villes durables soit effectivement assuré quantitativement et qualitativement.

Des systèmes de financement locaux renforcés et équilibrés peuvent contribuer à élargir l'accès aux sources de financement privé et promouvoir des partenariats avec les organisations locales

NOTES

1 Perez, « Unleashing a Golden Age after the Financial Collapse » ; Swilling, « Economic Crisis, Long Waves and the Sustainability Transition ».
2 Rockström *et al.*, « A Safe Operating Space for Humanity » ; Scoones, Leach et Newell, *The Politics of Green Transformations.*
3 Conseil consultatif allemand sur le changement climatique (WBGU), *Humanity on the move*.
4 Pour en savoir plus sur les tendances urbaines à travers le monde, se reporter à l'introduction du rapport GOLD IV.
5 Conseil consultatif allemand sur le changement climatique (WBGU), *Humanity on the move*. Cela fait aussi partiellement écho aux débats du Forum économique mondial de 2016 sur le thème de la « 4e révolution industrielle ».
6 Evans, Karvonen et Raven, *The Experimental City.*
7 CGLU, La Décentralisation et la Démocratie locale dans le monde ; CGLU, *Le Financement des collectivités locales* ; Harvey, « From Managerialism to Entrepreneurialism ».
8 Sengers, Berkhout, Wieczorek et Raven, *Experiments in the City.*
9 Smoke, « Decentralisation in Africa » ; Pike, Rodríguez-Pose, et Tomaney, *Local and Regional Development* ; CGLU, La Décentralisation et la Démocratie locale dans le monde ; CGLU, *Le Financement des collectivités locales* ; Rodríguez-Pose, « Economists as Geographers and Geographers as Something Else » ; Barca, McCann, et Rodríguez-Pose, « The Case for Regional Development Intervention ».
10 Ascani, Crescenzi, et Lammarino, « Regional Economic Development » ; Banque mondiale, *Rapport sur le développement dans le monde,* 2009 ; Yusuf, Wu, et Evenett, *Local Dynamics in an Era of Globalization*. Voir aussi OCDE, *Examens territoriaux et autres publications sur le développement régional.*
11 « La Gouvernance se réfère à la relation entre la société civile et l'État, entre les gouvernants et les gouvernés. Au centre de cette relation émerge l'idée de la crédibilité, de la légitimité des représentants politiques et des instances de gouvernement. Les modalités pour améliorer la crédibilité et la légitimité du gouvernement font référence à la redevabilité, à la transparence, à la réactivité, à la participation réelle, à l'autonomie des groupes de la société civile et publics ». *In* McCarney, Halfani, et Rodríguez, « Towards an Understanding of Governance », pp. 95-96.
12 Voir *Lignes directrices internationales sur la décentralisation et le renforcement des autorités locales*, adoptées par ONU-Habitat en 2007, complétées en 2009 avec *les Lignes directrices internationales sur l'accès aux services de base pour tous*. Ces deux documents sont enrichis par *les Lignes directrices internationales sur la planification urbaine et territoriale*, adoptées en 2015.
13 Graham et Marvin, *Splintering Urbanism.*
14 Angel, *Planet of Cities.*
15 Organisation mondiale du travail (OIT-ILO), *The Changing Nature of Jobs*.
16 OCDE, *Is Informal Normal?*
17 UNRISD, *Combating Poverty and Inequality.*
18 Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (UNGA A/Res/21/2200), adopté en 1966 et appliqué en 1976. Sur le logement, voir aussi : ONU-Habitat, *Déclaration d'Istanbul et Le Programme pour l'Habitat* (paragraphe 61). Sur le droit à l'eau et à l'assainissement, voir la résolution de l'ONU A/Res/64/292, 28 juillet 2010.
19 CGLU, « La Culture : quatrième pilier du développement durable ».
20 Borja *et al., Local and Global ; Landry, The Creative City.*
21 La résolution de l'Assemblée générale est disponible à l'adresse suivante : http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/66/288&Lang=E.
22 Assemblée générale de l'ONU, *Transformer notre monde : le Programme de développement durable à l'horizon 2030*, A/Res/70/1, 21 octobre 2015, disponible à l'adresse suivante : http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/70/1&Lang=F.
23 Nations unies, Policy Paper 3: *National Urban Policy, 4.*
24 Nations unies, Policy Paper 3: *National Urban Policy, 5.*
25 Sengers, Berkhout et Raven, *Experiments in the City.*
26 Voir, aussi, Sassen, *Expulsions.*
27 Taylor et Camaren, « Strengthening Climate Resilience in African Cities ».
28 ONU-Habitat, *Urban Patterns for a Green Economy.*
29 *Le Programme pour l'Habitat* 1996, paragraphe 181, appelle au renforcement de mécanismes participatifs.
30 Voir le chapitre sur les aires métropoles dans le rapport complet. Voir, aussi, Mansuri et Rao, *Localizing Development.*
31 Pour un aperçu des dynamiques du Droit à la ville : http://www.righttothecityplatform.org.br/; http://www.uclg-cisdp.org/en/right-to-thecity/ et Nations unies, Policy Paper 1: *Right to the City and Cities for All*
32 *Ibid.*
33 Pour accéder aux deux documents : Charte-Agenda mondiale des droits de l'homme dans la cité de CGLU : http://www.uclg-cisdp.org/en/rightto-the-city/world-charter-agenda/1 ; *the World Charter on the Right to the City* : http://www.righttothecityplatform.org.br/.
34 Mitlin et Patel, « The urban poor and strategies for a pro-poor politics ».
35 Voir les articles de l'édition 2008 de *City Governance and Citizen Action of Environment.*
36 Ces points sont élaborés davantage dans le chapitre 6 de : ONU-Habitat, *World Cities Report* 2016.
37 Comité des finances locales pour le développement de CGLU, « UCLG Inputs to Habitat III on the Discussion on Local Finance ».
38 Krippner, « What is Financialization? » ; Epstein, *Financialization and the World Economy.*
39 Guironnet et Halbert, « The Financialization of Urban Development Projects ».
40 Mazzucato, « Financing Innovation ».
41 Cities Climate Finance Leadership Alliance, T*he State of City Climate Finance*, 2015, CCFLA, 2015, p.14.
42 Selon différentes sources, on estime qu'entre 2013 et 2030 57 000 milliards de dollars américains seront nécessaires pour combler le déficit global de financement des infrastructures (Richard Dobbs *et al., Infrastructure Productivity : How to Save $1 Trillion a Year*, New York, McKinsey Global Institute, 2013.).
43 UNCTAD (éd.), *Investing in the SDGs: an Action Plan*, New York, Nations unies, coll. « World Investment Report », 2014.
44 Ce chiffre est controversé. CNUCED (UNCTAD, *Investing in the SDGs..., op. cit.*) a rapporté que 20 milliards de dollars américains sont placés dans des fonds de pension domiciliés dans les pays développés.
45 Programme des Nations unies pour l'environnement (PNUE), *Le Système financier dont nous avons besoin. Alignement du système financier sur le développement durable.*
46 Cities Climate Finance Leadership Alliance, *The Bangkok-Johannesburg Blueprint*, CCFLA, 2015; Habitat III, *Déclaration de Mexico pour Habitat III.*

[47] M. Mazzucato et A. Shipman, « Accounting for productive investment and value creation », *Industrial and CorporateChange*, 23, n° 4, 1er août 2014, pp. 1059-1085.
[48] Nations Unies, *Déclaration de Mexico pour Habitat III, op. cit.*.
[49] *Ibid.*
[50] CGLU – Commission de Finances locales pour le développement, « Contributions de CGLU à Habitat III pour le débat sur le financement local ».
[51] Programme des Nations unies pour l'environnement (PNUE), *Le Système financier dont nous avons besoin. Alignement du système financier sur le développement durable*.
[52] CGLU – Commission de Finances locales pour le développement, « Contributions de CGLU à Habitat III pour le débat sur le financement local ».
[53] Bahl, Linn et Wetzel, *Governing and Financing Metropolitan Areas in the Developing World.*
[54] Il faut remarquer, en outre, que ceci est difficilement applicable dans des contextes de faible autonomie politique et budgétaire où les mécanismes de péréquation sont généralement mis en oeuvre par l'État à travers des transferts supplémentaires aux municipalités moins dotées.
[55] Pour plus d'information, voir : John Hogg, *Financing Sustainable Cities: How We're Helping Africa's Cities Raise Their Credit Ratings* [en ligne], disponible sur : http//www.worldbank.org/en/news/feature/2013/10/24/financing-sustainable-cities-africa-creditworthy , 2013 (consulté le 9 septembre 2016).
[56] UNCTAD-CNUCED, *Investing in the SDGs., op. cit.*
[57] OCDE/BAfD/PNUE, *Perspectives économiques en Afrique 2016*, Paris, Éditions OCDE, 2016.
[58] *Ibid.*
[59] *Ibid.*
[60] Herman Warren, *Spanning Africa's Infrastructure Gap*, Londres, The Economist Corporate Network, 2015.
[61] Nations Unies, *Déclaration de Mexico pour Habitat III ; Financing for Urban Development: the Millennium Challenge*, p. 4.
[62] CGLU – Commission de Finances locales pour le développement, « Contributions de CGLU à Habitat III pour le débat sur le financement local ».
[63] Herman Warren, *Spanning Africa's Infrastructure Gap, op. cit.*
[64] Greg Clark et Tim Moonen, *The Role of Metropolitan Areas in the Global Agenda of Local and Regional Governments in the 21st Century*, Londres, The Business of Cities, Ldt., 2016.
[65] CGLU – Commission de Finances locales pour le développement, « Contributions de CGLU à Habitat III pour le débat sur le financement local ».
[66] OCDE/CGLU, *Subnational Governments Around the World : Structure and Finance*, 2016.
[67] *Ibid.*
[68] Voir le chapitre sur les aires métropolitaines.
[69] Mariana Mazzucato, « Financing Innovation: Creative Destruction vs. Destructive Creation », *Industrial and Corporate Change*, 22, n° 4, 1er août 2013, pp. 851-867 ; M. Mazzucato et A. Shipman, « Accounting for productive investment and value creation », *art. cit.*
[70] OCDE/BAfD/PNUE, *Perspectives économiques en Afrique 2016, op. cit.* ; OCDE/BafD/UNDP, *African Economic Outlook 2016.*
[71] Natural Capital Declaration, *Leading Financial Institutions to Test Lending Portfolios for Environmental Risk*, 2016. En ligne : http://www.naturalcapitaldeclaration.org/2016/05/leading-financial-institutions-to-test-lending-portfolios-forenvironmental- risk/ (consulté le 12 septembre 2016).
[72] Mariana Mazzucato, « From Market Fixing to Market-Creating: a New Framework for Innovation Policy », *Industry and Innovation*, 23, nº 2, 17 février 2016, pp. 140-156.
[73] Ludovic Halbert, « Les acteurs des marchés financiers font-ils la ville ? Vers un agenda de recherche », *EspaceTemps. Electronic Journal of Humanities and Social Sciences*, 9 juillet 2013.
[74] Mariana Mazzucato, « From Market Fixing to Market Creating », *art. cit.*
[75] Greg Clark et Tim Moonen, *The Role of Metropolitan Areas in the Global Agenda..., op. cit.*
[76] Andy Gouldson *et al., Accelerating Low-Carbon Development in the World's Cities*, Londres/Washington, D.C., New Climate Economy, 2015.
[77] Hansjörg Blöchliger et Balázs Égert, *Decentralisation and Economic Growth - Part 2: The Impact on Economic Activity, Productivity and Investment*, Paris, Éditions OCDE, 2013.
[78] *Ibid.*

05.

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

L'AGENDA

Le message central de GOLD IV est que les gouvernements locaux et régionaux, avec les pouvoirs et ressources adéquates, peuvent assumer un rôle de leadership dans la mise en œuvre des agendas mondiaux de développement, en particulier le Nouvel Agenda urbain.

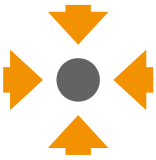
La proximité permet aux gouvernements locaux et régionaux de conforter leurs citoyens dans chaque ville et territoire pour « co-produire » des solutions adaptées pour la réalisation des agendas de développement, afin de réduire la pauvreté, les inégalités, l'insécurité, protéger l'environnement et lutter contre le changement climatique.

Les recommandations du Nouvel Agenda urbain doivent s'appliquer à tous les types d'établissements humains, à tous les espaces et territoires où vivent les gens, afin de ne laisser personne en marge et de promouvoir une vraie citoyenneté. Le Nouvel Agenda urbain doit renforcer les objectifs des ODD, les engagements de la COP21 sur le changement climatique, le Cadre de Sendai pour la réduction des risques de catastrophes et l'Agenda d'action d'Addis Abeba (AAAA, selon son acronyme anglais) sur le financement du développement. Il est impératif qu'il soit ancré dans les principes de la Déclaration universelle des droits de l'homme (1948), du Pacte international de l'ONU relatif aux droits civils et politiques et du Pacte international de l'ONU relatif aux droits sociaux, économiques et culturels (1966). Il faut qu'il s'appuie également sur les Lignes directrices internationales sur la décentralisation et l'accès aux services de base et sur les Lignes directrices internationales sur la planification urbaine et territoriale.

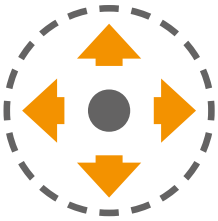
Une décentralisation effective, avec un transfert progressif de pouvoirs, ressources et capacités aux gouvernements locaux et régionaux, est une condition préalable pour permettre aux institutions locales d'assumer pleinement leur rôle. La réalisation des ODD et du Nouvel Agenda urbain en dépend. Il ne peut pas y avoir une « transformation du monde » sans un changement profond dans les villes et les établissements humains dans lesquels nous vivons.

Les recommandations suivantes sont le résultat des analyses et des contributions des gouvernements locaux et régionaux qui ont pris part à la préparation de ce rapport. Elles s'appuient également sur les recommandations de la *Global Taskforce* des gouvernements locaux et régionaux formulées tout au long du processu Habitat III. Elles contiennent les réformes qui doivent être mises en œuvre pour soutenir dans leurs actions les pays, les gouvernements locaux et régionaux, et les autres acteurs clés du Nouvel Agenda urbain.

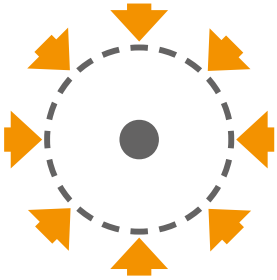
Le premier groupe de recommandations sur l'« **action locale** » aborde la façon dont les gouvernements infranationaux peuvent contribuer à la réussite des ODD, de l'Accord de Paris, du Cadre de Sendai et du Nouvel Agenda urbain. Le deuxième ensemble de recommandations, sur l'« **action nationale** », se focalise sur les réformes légales, institutionnelles et politiques au niveau des États. Le dernier ensemble de recommandations, qui porte sur l'« **action internationale** », concerne trois dimensions clés du développement national et local : la gouvernance mondiale, le financement international et la coopération décentralisée. Toutes les recommandations cherchent à renforcer la place des gouvernements locaux et régionaux dans la réalisation du Nouvel Agenda international pour un développement inclusif et durable.



ACTION LOCALE



ACTION NATIONALE



ACTION INTERNATIONALE

RÉALISATION SUR LE TERRAIN DU NOUVEL AGENDA URBAIN

1. Améliorer la capacité de gestion stratégique des gouvernements locaux et régionaux.
2. Promouvoir une participation dynamique et autonome de la société civile en vue de co-créer les villes et les territoires.
3. Tirer profit de la planification urbaine et territoriale intégrée pour façonner l'avenir des villes et des territoires.
4. Garantir l'accès à des infrastructures résilientes et de qualité, aux services de base pour tou-te-s.
5. Développer des opportunités économiques locales pour créer des emplois décents et favoriser la cohésion sociale.
6. Placer le « Droit à la ville » au centre de la gouvernance urbaine et territoriale.
7. Mener la transition vers des villes et des régions résilientes, à faibles émissions de carbone.
8. Promouvoir le patrimoine local, la créativité et la diversité à travers des politiques culturelles centrées sur les personnes.

UN NOUVEAU SYSTÈME DE GOUVERNANCE MULTINIVEAU

1. Renouveler les cadres institutionnels afin de promouvoir une gouvernance partagée et une décentralisation efficace.
2. Bâtir des politiques urbaines nationales et régionales cohérentes et intégrées, en lien avec les gouvernements infranationaux.
3. Repenser les systèmes de financement infranationaux afin que le financement respecte les principes de durabilité.
4. Impliquer les gouvernements locaux et régionaux dans le suivi des ODD et du Nouvel Agenda urbain, étayé par des données territoriales précises.

LA PLACE LÉGITIME DES GOUVERNEMENTS LOCAUX ET RÉGIONAUX À LA TABLE DE NÉGOCIATION MONDIALE

1. Inclure les réseaux organisés des gouvernements locaux et régionaux dans les structures de gouvernance des institutions internationales de développement.
2. Créer de nouveaux instruments de financement pour les infrastructures et les services locaux durables.
3. Soutenir la coopération décentralisée, ville à ville, l'apprentissage et le partage des connaissances pour favoriser l'innovation.

ACTION LOCALE : RÉALISATION SUR LE TERRAIN DU NOUVEL AGENDA URBAIN

En conséquence des liens grandissants qui unissent enjeux internationaux et locaux, **les gouvernements locaux et régionaux jouent désormais un rôle plus important dans la régulation de la ville et des territoires, et dans la protection des biens communs**. Il manque souvent néanmoins des ressources qui leur permettraient de surmonter ces défis, ce qui nuit à leurs capacités à assurer leurs missions. Pour contribuer à l'appel des ODD à « transformer le monde », les gouvernements locaux et régionaux doivent être capables d'anticiper et de s'engager dans les actions suivantes :

1.

AMÉLIORER LEUR CAPACITÉ DE GESTION STRATÉGIQUE

Les dirigeants locaux et régionaux doivent développer de nouvelles capacités et modalités de leadership pour tirer profit des opportunités que leur offre la réalisation des ODD et du Nouvel Agenda urbain ; par exemple :

- Mettre en œuvre une gouvernance partagée pour renouveler la démocratie locale : développer de nouveaux modèles de gouvernance qui renforcent notamment l'équité, l'égalité entre les hommes et les femmes, et le respect des droits de l'homme pour protéger la dignité et le bien-être des personnes.
- Faire de l'innovation un mode de vie : établir des partenariats pour l'innovation, en créant des espaces de planification et d'expérimentation (*city labs* ou laboratoires des villes). Utiliser les nouvelles TCI pour promouvoir l'e-gouvernance, la prise de décision collaborative, la collecte et la qualité des données locales, améliorer la transparence et la redevabilité.
- Développer une approche de gestion stratégique : pour assurer une gestion efficace des finances et des biens locaux, et les utiliser comme levier dans la mobilisation des ressources ; renforcer les capacités de négociation avec le secteur privé en faveur des services publics urbains et définir un cadre pour leurs interventions dans la défense de l'intérêt public ; améliorer la gestion des risques et des crises.
- Employer les personnes les plus qualifiées au service du bien commun : développer des carrières attractives pour le personnel local ; investir dans la formation des agents publics locaux et promouvoir leur implication dans les réseaux d'apprentissage et d'échanges de connaissances entre pairs (plateformes d'apprentissage) ; respecter le droit du travail des agents publics et des prestataires de services publics.
- Élaborer un code de conduite, avec des mécanismes de contrôle indépendants pour lutter contre la corruption.
- Renforcer la solidarité entre les villes et les territoires, encourager la coopération intercommunale : favoriser les partenariats entre villes afin de créer des économies d'échelle pour la prestation des services et renforcer le partenariat urbain/rural pour garantir la sécurité alimentaire et la protection des ressources naturelles.

2.

PROMOUVOIR UNE PARTICIPATION DYNAMIQUE ET AUTONOME DE LA SOCIÉTÉ CIVILE EN VUE DE CO-CRÉER LES VILLES ET LES TERRITOIRES

La démocratie participative, la participation à la prestation des services publics, la coproduction de logement et les économies collaboratives et solidaires contribuent à développer une nouvelle approche de la gouvernance. Les dirigeants locaux et régionaux devraient :

- Renforcer l'engagement des citoyen-ne-s pour qu'ils et elles participent pleinement à la vie politique, sociale, économique et culturelle locale ; donc créer les conditions adéquates, des mécanismes et moyens (espaces, ressources, etc.) pour une participation effective (ex. planification et budget participatifs) ; promouvoir le suivi par les citoyen-ne-s des politiques publiques et l'accès public aux données locales ; développer des espaces publics et des forums pour favoriser les interactions publiques et l'innovation ; soutenir l'organisation indépendante de la société civile et ses organisations, s'assurer de plus de transparence et de redevabilité.
- Co-créer des sociétés en partant des villes et des territoires, faciliter des partenariats locaux et régionaux avec la société civile, mais aussi avec le secteur privé et les milieux universitaires, afin de progresser vers la co-création et la cogestion des villes et des territoires.
- Impliquer tous les acteurs dans la prestation de services accessibles à toutes et tous, promouvoir la coproduction : entamer des dialogues avec les acteurs clés (la société civile, l'État, les opérateurs de service, les syndicats). Rédiger des chartes locales sur les services publics pour définir

ensemble les niveaux et standards de prestation des services, les rôles et responsabilités de chacun, les règles de transparence mais aussi les modèles de gestion et financement durables sur le long terme.
- Mettre en place des programmes de logements sociaux et soutenir les initiatives citoyennes pour des logements dignes : les initiatives de la société civile peuvent contribuer à la production de logements abordables (fonds solidaires, production sociale de logements et coopératives de logements).
- Reconnaître les établissements humains informels comme moyens légitimes et traditionnels de production urbaine dans les pays en développement et travailler avec les habitant-e-s des quartiers précaires à l'intégration des zones informelles au tissu urbain.
- Encourager l'« économie citoyenne » : investir dans les économies collaboratives, sociales et familiales, pour améliorer l'accès à des emplois décents et à des moyens de subsistance, impliquer les citoyen-ne-s et les communautés locales dans ces nouveaux modèles économiques à des fins solidaires ou d'innovation (sans ou avec but lucratif) ; créer de nouvelles opportunités (économies de partage pour la mobilité, le logement, l'agriculture urbaine, financement collaboratif, produits culturels, coopératives).

3.

EXPLOITER LA PLANIFICATION URBAINE ET TERRITORIALE INTÉGRÉE POUR FAÇONNER L'AVENIR DES VILLES ET DES TERRITOIRES

- Façonner les villes et les territoires en fonction des besoins de leurs habitant-e-s ; adopter la **planification stratégique participative** à long terme, en travaillant avec les acteurs locaux et les mouvements sociaux, en vue de créer une vision partagée des villes et des territoires pour les dix à vingt prochaines années.
- Faire usage d'une planification flexible et dynamique pour promouvoir une meilleure qualité de vie, la densité urbaine, la mixité sociale et fonctionnelle dans les quartiers, la connectivité et la sécurité dans les espaces publics. Dans les villes à croissance rapide, investir davantage dans la planification, mieux maîtriser le réaménagement des friches et les extensions urbaines ; éviter l'expansion des quartiers précaires, en particulier dans les zones à risques.
- Utiliser les plans et réglementations d'occupation du sol (ou plans locaux d'urbanisme) comme outils stratégiques pour mieux gérer l'étalement urbain, pour éviter l'urbanisation dans les zones à risques, favoriser l'intégration sociale, mettre en valeur la culture et le patrimoine, réduire la spéculation foncière et immobilière, garantir enfin la sécurité foncière et d'occupation.
- Garantir la mise à jour des cadastres (registres fonciers et de propriété) afin d'améliorer la fiscalité locale sur le foncier et de permettre le recouvrement par les autorités locales d'une partie de la plus-value foncière et immobilière réalisée.
- Développer une planification sur l'ensemble des zones fonctionnelles de l'aire métropolitaine pour bâtir des zones métropolitaines mieux intégrées, polycentriques, et garantir un accès équitable aux infrastructures, services, emplois et aménagements de base pour tou-te-s.
- Renforcer la planification conjointe entre les régions, les villes et les communes rurales (ex. schéma de cohérence territorial – SCOT), afin de générer des synergies et des économies d'agglomération.
- Renforcer le rôle des villes intermédiaires et des petites villes, afin de favoriser enfin l'inter-connectivité, soulageant ainsi les pressions exercées par l'urbanisation sur les ressources naturelles.

4.

GARANTIR L'ACCÈS À DES INFRASTRUCTURES RÉSILIENTES ET DE QUALITÉ, AUX SERVICES DE BASE POUR TOU-TE-S

L'accès aux services de base est un droit humain qui devrait être garanti à tou-te-s. Les gouvernements locaux et régionaux doivent étendre ces services et, en même temps, réduire l'impact des infrastructures urbaines sur l'environnement. Pour « résoudre la quadrature du cercle », ils doivent être dotés des pouvoirs leur permettant d'innover :

- Concevoir des projets d'infrastructures (transports, services, etc.) dans le cadre de plans d'aménagement et d'urbanisme, incluant des stratégies d'investissement sur le long terme ; renforcer la coordination entre les gouvernements métropolitains et les communes pour s'assurer que les infrastructures des services accompagnent et guident la croissance urbaine.
- Améliorer la gestion et la prestation des services publics ; élaborer des modèles de gestion transparente adaptés aux contextes locaux ; faciliter des partenariats innovants pour la coproduction et la cogestion des services avec les entreprises socialement responsables et les communautés locales (à travers les partenariats public-privé, les PPP, et les partenariats public-privé-citoyen, les PPPC). Éviter, dans les communes rurales, des zones sans accès aux services publics.
- Promouvoir le caractère abordable et durable sur le plan financier des services publics ; développer des mécanismes pour garantir

les services minimum aux plus démunis et rendre les services de base abordables pour tou-te-s (à travers des subventions croisées et des dispositifs de protection sociale). Garantir des subventions croisées pour équilibrer les budgets entre services structurellement rentables et non rentables (gestion de l'électricité *vs* gestion des déchets).
- Explorer de nouveaux modèles de coproduction de services, soutenir les petits opérateurs formels et informels pour la prestation des services à ceux qui n'y ont pas accès: rechercher des options technologiques (ex. de petits systèmes indépendants et hors réseaux pour les énergies renouvelables et l'éclairage public adaptés aux contextes locaux). La prestation de services de base informelle et à petite échelle, en particulier dans les quartiers informels, est aussi une option si les gouvernements locaux contribuent à garantir leur qualité et à assurer la coordination avec les opérateurs officiels pour maintenir leur accès et protéger la santé publique.

5.

DÉVELOPPER DES OPPORTUNITÉS ÉCONOMIQUES LOCALES POUR CRÉER DES EMPLOIS DÉCENTS ET FAVORISER LA COHÉSION SOCIALE

Les gouvernements locaux et régionaux doivent disposer des pouvoirs et ressources nécessaires pour mieux maîtriser les leviers de développement économique, pouvoir tirer profit des transformations en cours de l'économie mondiale et dynamiser le développement économique endogène :

- Maximiser les capacités humaines et ressources locales en soutenant l'investissement et l'entrepreneuriat locaux.
- Soutenir un vaste éventail d'initiatives économiques pour adapter les économies locales aux défis mondiaux, améliorer leur résilience et faciliter l'accès aux nouvelles technologies (clusters pour les moyennes, petites et micro-entreprises – les MPME –, l'innovation et l'économie des connaissances, les activités économiques culturelles, etc.).
- Appliquer dans les marchés publics locaux des critères de responsabilité environnementale et sociale, créer des opportunités pour les entreprises locales, en particuliers les PME, pour contribuer au développement économique local et à la création d'emplois.
- Promouvoir les stratégies de croissance à forte densité de main-d'œuvre, avec la participation du secteur privé local et des communautés afin de créer davantage d'opportunités d'emplois ; contribuer à la formation des ressources humaines locales afin d'accroître leur productivité.
- Promouvoir les économies circulaires pour encourager la réutilisation et le recyclage, ainsi que les circuits économiques courts pour favoriser le développement économique dans les zones environnantes.
- Promouvoir l'« économie citoyenne », reconnaître et intégrer l'économie informelle (aider les travailleurs informels, simplifier les procédures administratives, le paiement des taxes, faciliter l'accès à l'espace public, aux services et infrastructures, créer des espaces de dialogue social, améliorer les droits des travailleurs informels).

6.

PLACER LE « DROIT À LA VILLE » AU CENTRE DE LA GOUVERNANCE URBAINE ET TERRITORIALE

Les inégalités croissantes créent de nouvelles formes de pauvreté et d'exclusion. Les gouvernements locaux et régionaux assument quotidiennement la responsabilité de la lutte contre l'exclusion socio–spatiale et de la promotion de la justice sociale avec l'intégration des migrant-e-s, la prévention contre les discriminations et la violence urbaine, la protection des droits sociaux pour garantir prospérité et bien-être :

- Réduire la pauvreté et les inégalités au niveau local en identifiant les carences et en ciblant plus efficacement les politiques sociales (aide sociale, programmes pour la jeunesse, prise en charge des personnes âgées, programmes pour les personnes en situation de handicap, sécurité alimentaire), en prenant en compte les spécificités de chaque groupe et en améliorant l'impact des politiques.
- Soutenir les politiques de logement social et garantir une réalisation pleine et progressive du droit au logement décent pour tou-te-s en développant des politiques de logements solidaires destinées aux personnes à faibles revenus (à travers la mise à disposition publique de terrains abordables et le financement public du logement social).
- Travailler avec les communautés pour renouveler les quartiers précaires ; régénérer les quartiers pauvres dégradés ; reconnaître et soutenir la production sociale de logements ; assurer la sécurité de l'occupation pour les plus vulnérables ; et éviter les expulsions forcées.
- Compléter les politiques sociales ciblées par la reconnaissance de l'indivisibilité et l'universalité des droits humains tels que formulés dans la Charte-Agenda mondiale des droits de l'homme dans la cité.

- Faciliter l'accès aux droits et services pour les nouveaux venus (migrants et réfugiés), renforcer les politiques et stratégies d'intégration et d'inclusion (emplois, éducation, santé, logements, culture).

7.

MENER LA TRANSITION VERS DES VILLES ET DES RÉGIONS RÉSILIENTES, À FAIBLES ÉMISSIONS DE CARBONE

Des villes et des territoires plus respectueux de l'environnement sont la clé d'un avenir durable. Les gouvernements locaux et régionaux doivent s'orienter vers des schémas de production et de consommation durables, agir pour atténuer les changements climatiques et s'y adapter :

- Être des vecteurs de sensibilisation, de changement et de diffusion de connaissances auprès des citoyen-ne-s, en contribuant à former des citoyens responsables, respectueux de leur environnement, qui œuvrent pour des villes et des territoires plus sains, durables, résilients et propres.
- Réduire l'empreinte écologique des villes, en particulier celle des infrastructures urbaines et des services publics (transports, éclairage public, bâtiments, eau, assainissement, déchets, chauffage et espaces verts).
- Augmenter l'usage des énergies renouvelables, favoriser les initiatives d'atténuation et d'adaptation au changement climatique ; s'assurer d'une gestion responsable des ressources naturelles, en tenant compte des effets sur l'écologie urbaine et rurale.
- Intégrer la protection de l'environnement et la prévention des catastrophes naturelles dans les processus de planification, en appliquant les principes du Cadre de Sendai pour la réduction des risques de catastrophes.
- Investir dans le renouvellement des infrastructures obsolètes et dans l'expansion des services publics, conformément aux principes de l'Accord de Paris, des ODD et du Cadre de Sendai, en promouvant la coopération territoriale, l'intégration des technologies intelligentes et la mise en œuvre efficace de l'utilisation des ressources.
- Encourager l'agriculture urbaine et des solutions écologiques à travers des subventions et la création de conditions favorables pour des initiatives de la société civile.
- Adapter les systèmes de transport et promouvoir des transports publics multimodaux et une mobilité avec des faibles émissions de carbone.

8.

PROMOUVOIR LE PATRIMOINE LOCAL, LA CRÉATIVITÉ ET LA DIVERSITÉ À TRAVERS DES POLITIQUES CULTURELLES CENTRÉES SUR LES PERSONNES

La culture est un élément vital de la citoyenneté, de l'intégration et du vivre-ensemble. Elle doit être considérée comme le quatrième pilier du développement durable. Tou-te-s les citoyen-ne-s ont droit à la culture. Les villes et les territoires doivent promouvoir des politiques culturelles dynamiques, en particulier :

- Élaborer et mettre en place des politiques et activités culturelles qui assurent le droit de tou-te-s les citoyen-ne-s à accéder et à prendre part à la vie culturelle, et garantir une bonne gouvernance des politiques culturelles.
- S'appuyer sur le potentiel et le patrimoine culturel des villes et des territoires pour promouvoir le sentiment d'appartenance et d'identification avec sa localité ; intégrer la culture et le patrimoine dans la planification urbaine.
- Reconnaître la diversité culturelle comme condition essentielle à l'innovation, la coresponsabilité et la résolution pacifique des conflits.
- Reconnaître et promouvoir la créativité comme un aspect central de l'expérience humaine et une source de progrès.
- Intégrer l'économie culturelle au sein des stratégies de développement économique local.
- Intégrer la gestion du patrimoine et la culture dans la planification urbaine, y compris à travers des méthodes d'évaluation de l'impact culturel.
- Promouvoir les échanges et l'apprentissage à travers les activités et les espaces culturels pour soutenir les nouvelles activités urbaines, en cohérence avec la production et la consommation durables.
- Renforcer les liens entre la culture et l'éducation pour favoriser l'acquisition de compétences et de connaissances culturelles ; développer les outils numériques pour la diffusion de la culture, l'innovation et le rapprochement des cultures.
- Adopter et promouvoir l'**Agenda 21 de la culture.**

ACTION NATIONALE : UN NOUVEAU SYSTÈME DE GOUVERNANCE MULTINIVEAU

Pour assurer leurs responsabilités, les gouvernements locaux et régionaux ont besoin d'un environnement national favorable, avec des cadres juridiques et des moyens adéquats, ainsi que d'un changement dans les approches descendantes hiérarchiques (*top-down*) dans leurs relations avec l'État. Il faut que les problèmes ou les faiblesses des processus de décentralisation dont souffrent beaucoup de pays soient abordés. Les gouvernements nationaux devraient.

1.

RENOUVELER LES CADRES INSTITUTIONNELS AFIN DE PROMOUVOIR UNE GOUVERNANCE PARTAGÉE ET UNE DÉCENTRALISATION EFFICACE

- Créer un système effectif de gouvernance multiniveau, respectueux du principe de subsidiarité; reconnaître l'interdépendance des différents niveaux de gouvernement et favoriser la solidarité pour mieux partager les responsabilités. La subsidiarité doit être appuyée par une définition claire des compétences et responsabilités locales.
- S'assurer d'un environnement favorable aux gouvernements locaux et régionaux (avec une décentralisation adéquate sur le plan politique, administratif et du financement) pour que ceux-ci puissent développer leurs propres initiatives, innover et capitaliser sur leurs ressources, sur les avantages de leur situation géographique et leur population.
- Réaffirmer et appliquer les *Lignes directrices internationales sur la décentralisation et l'accès aux services de base pour tous* adoptées par le Conseil d'administration d'ONU-Habitat en 2007 et 2009, comme piliers d'un cadre de gouvernance multiniveau.

2.

BÂTIR DES POLITIQUES URBAINES NATIONALES ET RÉGIONALES COHÉRENTES ET INTÉGRÉES, EN LIEN AVEC LES GOUVERNEMENTS INFRANATIONAUX

- Placer les politiques urbaines et territoriales en haut des priorités nationales afin de mieux harmoniser les dynamiques d'urbanisation avec l'ensemble du processus de développement national.
- Faciliter une coordination régulière entre les ministères et agences de l'État, les représentants des gouvernements locaux et régionaux, la société civile et le secteur privé dans le cadre d'une approche de gouvernance multiniveau et en vue d'harmoniser les politiques de développement national, urbain et territorial. Inclure les gouvernements locaux et régionaux dans la définition des politiques publiques.
- Développer le rôle de leader des gouvernements locaux et régionaux dans la définition des politiques de développement régional, avec un soutien adapté aux régions et aux villes aux capacités limitées.
- Assurer la coordination entre les projets de grandes infrastructures stratégiques et les plans régionaux de développement ; améliorer la conception et le cofinancement des infrastructures stratégiques pour rendre plus cohérentes les stratégies de développement nationales et régionales, et appuyer les initiatives locales.

3.

REPENSER LES SYSTÈMES DE FINANCEMENT INFRANATIONAUX AFIN QUE LE FINANCEMENT RESPECTE LES PRINCIPES DE DURABILITÉ

- Garantir un cadre de décentralisation fiscale adéquat et le partage équitable des ressources nationales pour atteindre, au cours des dix prochaines années, un pourcentage minimum de ressources nationales destinées aux gouvernements locaux (au moins 20 % du budget public) afin que ces derniers assument les responsabilités qui leur auront été dévolues.
- Donner aux gouvernements locaux et régionaux les compétences et pouvoirs fiscaux adéquats pour mobiliser une partie des richesses créées sur leur territoire, et diversifier et renforcer leurs sources de revenus (impôts directs, indirects, taxes, y compris foncières, redevances).
- Fournir aux gouvernements locaux des instruments adéquats pour qu'ils soient en mesure de collecter une partie de la plus-value foncière afin de financer les infrastructures dans les zones urbaines en pleine croissance ; contrôler les effets d'« expulsion » provoqués

par l'augmentation du foncier et des taxes sur les communautés les plus pauvres, afin d'éviter les processus de gentrification.
- S'assurer de transferts appropriés, réguliers et prévisibles pour compléter les budgets locaux, y compris par des mécanismes de péréquation en soutien aux régions marginalisées et pour assurer une redistribution adéquate des ressources sur tout le territoire.
- Collaborer avec les gouvernements locaux et régionaux pour redéfinir des stratégies de financement respectueuses des principes de développement durable, et pour soutenir les investissements à long terme dans les infrastructures et les services publics avec des aides incitatives et des fonds pour le développement régional/urbain.
- Améliorer l'accès des gouvernements locaux et régionaux à l'emprunt responsable auprès des banques et des fonds de développement municipaux ; et aussi l'accès au financement privé à travers des mécanismes appropriés tels que les obligations et les PPP.
- Adopter des politiques publiques et des cadres légaux pour attirer les investissements nationaux et internationaux dans le développement d'infrastructures locales durables et inclusives. Dans les pays moins développés, les bailleurs de fonds doivent concentrer leur soutien sur les villes et régions les plus en difficulté, en apportant des subventions qui leur permettront d'accroître leurs capacités et minimiser les risques pour qu'elles puissent accéder progressivement à l'emprunt.
- Faciliter l'accès des gouvernements locaux et régionaux au financement pour la lutte contre le changement climatique et à l'Aide publique au développement (APD) pour renforcer leur capacité d'investissement, à travers une diversité d'outils financiers tels que les prêts directs ou des mécanismes de garantie adaptés, combinés au renforcement des capacités au niveau local.
- Établir des mécanismes nationaux paritaires pour assurer le suivi de la décentralisation du financement. Recueillir des données financières infranationales.

4.

IMPLIQUER LES GOUVERNEMENTS LOCAUX ET RÉGIONAUX DANS LE SUIVI DES ODD ET DU NOUVEL AGENDA URBAIN, ÉTAYÉ PAR DES DONNÉES TERRITORIALES PRÉCISES

- Créer des mécanismes nationaux pour le suivi participatif des ODD, de l'Accord de Paris sur le climat, du Nouvel Agenda urbain, du Cadre de Sendai et de l'AAAA avec la participation de tous les niveaux de gouvernement, la société civile, le secteur privé et les milieux universitaires.
- Renforcer le rôle des gouvernements infra-nationaux et des acteurs locaux dans la production de données concernant la gouvernance urbaine et territoriale ; les gouvernements nationaux doivent soutenir la génération de données localisées, développer des indicateurs qui facilitent la planification conjointe, la mise en œuvre et l'évaluation à travers tous les niveaux de gouvernement et de territoires.
- Renforcer le rôle des associations de gouvernements locaux et régionaux pour promouvoir, appuyer et assurer le suivi des ODD à travers leurs membres.
- Évaluer et partager les expériences et promouvoir des outils pratiques pour la mise en œuvre.

ACTION INTERNATIONALE : LA PLACE LÉGITIME DES GOUVERNEMENTS LOCAUX ET RÉGIONAUX À LA TABLE DE NÉGOCIATION MONDIALE

Pour que les politiques et les accords internationaux puissent s'appuyer sur l'expérience et l'engagement au niveau infranational, il faut que la place des gouvernements locaux et régionaux dans la gouvernance mondiale change. Ceux-ci doivent être associés au processus de consultation en tant que partenaires institutionnels reconnus et organisés au niveau international, plutôt que sous la forme de consultations *ad hoc*. Les efforts des gouvernements locaux et régionaux pour s'organiser et contribuer à ce processus doivent être reconnus et intégrés dans le schéma de prise de décision, notamment:

1.

INCLURE LES RÉSEAUX ORGANISÉS DES GOUVERNEMENTS LOCAUX ET RÉGIONAUX DANS LES STRUCTURES DE GOUVERNANCE DES INSTITUTIONS INTERNATIONALES DE DÉVELOPPEMENT

Pendant des décennies, le mouvement international des gouvernements locaux et régionaux n'a cessé de contribuer à façonner

les agendas internationaux de développement, en participant aux débats, en présentant leurs pratiques et en mettant en œuvre les politiques pour la réalisation des objectifs convenus au plan international. La complexité des enjeux auxquels nous faisons face, où l'international et le local sont intrinsèquement liés, requiert un pas de plus dans l'intégration des gouvernements locaux et régionaux au processus de prise de décision international, notamment :

- Un statut spécifique doit être reconnu aux gouvernements locaux et régionaux au sein de l'ONU.
- **L'Assemblée mondiale des gouvernements locaux et régionaux** (facilitée par la *Global Taskforce* des gouvernements locaux et régionaux) doit être le lien avec les Nations unies. Il est donc nécessaire que se développe un réseau d'organisations plus interconnecté, pour parler d'une seule voix afin de contribuer au processus politique de manière cohérente.
- Le dialogue politique doit être renforcé à travers **un mécanisme de consultation régulier des gouvernements locaux et régionaux** avec l'ensemble des agences de développement, et en particulier avec les Nations unies.
- Les gouvernements locaux et régionaux doivent avoir **un rôle dans le suivi et l'évaluation des politiques internationales de développement**, en particulier le Nouvel Agenda urbain, le Forum politique de haut niveau, l'Accord de Paris, l'AAAA et le Cadre de Sendai et le Partenariat mondial pour la coopération efficace au service du développement.

2.

CRÉER DE NOUVEAUX INSTRUMENTS DE FINANCEMENT POUR LES INFRASTRUCTURES ET LES SERVICES LOCAUX DURABLES

Le modèle actuel de financement ne répond pas aux besoins de la plupart des villes et territoires en développement. Les contraintes budgétaires et les dysfonctionnements des marchés financiers freinent les investissements dans le renouvellement et/ou l'expansion des infrastructures et services publics. En même temps, il y a au niveau international un excès de fonds disponibles. Les débats politiques actuels ne permettent pas de résoudre ces problèmes structurels, même si des progrès sont faits dans l'accès des gouvernements locaux aux Fonds pour l'environnement.

Pour affronter ces défis structurels, un partenariat mondial pour le financement des infrastructures, des services publics de base et des logements, peut mobiliser les représentants des institutions financières nationales et internationales, des banques régionales de développement, des investisseurs institutionnels, des donateurs et des dirigeants infranationaux. Cela pourrait élargir ou donner naissance à de nouveaux mécanismes financiers tels que définis dans l'AAAA pour canaliser vers le niveau infranational des moyens de mise en œuvre établis par les ODD, le Nouvel Agenda urbain, l'Accord de Paris et le Cadre de Sendai. Dans le cadre de cette initiative, il est possible d'explorer les actions suivantes :

- **Mettre en place un panel d'experts internationaux de haut niveau** avec des élus locaux pour définir, avec les institutions financières, la façon dont nous pouvons traduire les critères définis dans les accords internationaux en propositions pour mobiliser des financements, les rapprocher des objectifs de durabilité et soutenir le développement urbain et local (par exemple, prêts directs aux gouvernements infranationaux ; mécanismes de garantie pour mieux canaliser l'épargne mondiale vers le niveau local dans les pays en développement).
- Établir **un fonds mondial pour les infrastructures, les services de base et le logement** pouvant servir de levier pour la mobilisation d'autres fonds (ex. minimiser les risques, produire des garanties financières, soutenir des PPP), faciliter l'accès au financement auprès des banques et des marchés, en particulier dans les pays à faibles revenus.
- **Améliorer l'accès des autorités infranationales au financement pour la lutte contre le changement climatique**. Un volet infranational devrait être inclus dans le Fonds mondial de lutte contre le changement climatique et d'autres mécanismes de financement pour l'environnement – avec des critères d'accès définis en concertation avec les autorités infranationales pour permettre aux villes et aux régions de recevoir des financements destinés aux mesures d'adaptation et d'atténuation, de forme directe ou via des institutions locales de financement.
- Soutenir **l'Observatoire mondial sur les finances locales** pour assurer le suivi des processus de décentralisation du financement ; évaluer la capacité des gouvernements nationaux et locaux à financer et mettre en œuvre le développement au niveau local ; encourager la production de données publiques fiables sur les finances infranationales.

3.

SOUTENIR LA COOPÉRATION DÉCENTRALISÉE, VILLE À VILLE, L'APPRENTISSAGE ET LE PARTAGE DES CONNAISSANCES POUR FAVORISER L'INNOVATION

Les gouvernements locaux et régionaux doivent continuer à promouvoir la coopération décentralisée et la solidarité internationale dont ils ont une large expérience afin de partager leur expertise, relever les grands défis mondiaux (changements climatiques, prévention des risques de catastrophes, consolidation de la paix, coopération au développement), et gérer les impacts des phénomènes mondiaux au niveau local (par exemple, l'intégration des migrants, la réponse à l'économie mondialisée et la promotion de la coopération culturelle). À cet égard :

- Le rôle de la **coopération décentralisée**, de la coopération internationale municipale et des réseaux de solidarité et d'apprentissage, doit être renforcé au sein des programmes mis en place pour mettre en œuvre les ODD et le Nouvel Agenda urbain. Il faut également valoriser le travail des gouvernements locaux et régionaux dans la gestion des crises humanitaires et la promotion de la reconstruction post-catastrophe.
- **Mobiliser les partenaires de développement et les institutions universitaires** pour soutenir la coopération décentralisée afin d'améliorer le suivi et renforcer l'engagement des villes et des gouvernements locaux dans la coopération.
- Un système de programmes de coopération décentralisée doit être développé pour faciliter les **échanges d'expériences pour la réussite des ODD, du Nouvel Agenda urbain, de l'Accord de Paris et du Cadre de Sendai**.
- Les financements mondiaux, régionaux et nationaux, doivent être débloqués pour renforcer les réseaux d'apprentissage des gouvernements locaux et régionaux, et créer une plateforme internationale de gestion des connaissances facilitant la collecte des indicateurs et la préparation des rapports locaux.

ANNEXE MÉTHODOLOGIQUE

Dans le cadre du processus de préparation de GOLD IV, nous avons cherché à développer une base de *données géo-spatiales* qui répondrait à deux objectifs : affiner la classification proposée par ONU-DAES sur la population urbaine vivant dans les aires métropolitaines, les villes intermédiaires et les petites villes (2015) et compléter cette information avec une cartographie, surtout des villes intermédiaires dans les différents systèmes urbains nationaux et régionaux.

Cette Annexe méthodologique explique d'abord le processus d'extraction, d'analyse et de construction de la base de données géo-spatiales utilisées dans GOLD IV, puis se précisent les contours des sept régions de CGLU qui ont été utilisées pour structurer la base de données.

PROCESSUS DE TRAVAIL. ANALYSE DES SOURCES, EXTRACTION ET UTILISATION DES DONNÉES

L'objectif de la base de données géo-spatiale de GOLD IV est de quantifier et cartographier les villes de plus de 50 000 habitants, limite fixée dans ce rapport entre les villes intermédiaires et les petites villes.

Cinq sources ont été consultées : Nations unies, Division de la population, Département des affaires économiques et sociales (ONU-DAES), *World Urbanization Prospects: The 2014 Revision*[1] ; Lincoln Institute, *Atlas of Urban Expansion*, la section 5 « Google Earth Data pour l'Univers de 3 646 villes[2] » ; Chaire UNESCO pour les villes intermédiaires (UNESCO-CIMES), *Base de données sur les villes intermédiaires* ; Site Internet *Population urbaine* (Brinkhoff, 2010), *Population Statistics for Countries*[3] ; et la page Internet *Demographia* « *World Urban Areas*[4] ». Il a été remarqué que les bases de données du Lincoln Institute (2000) et de l'UNESCO-CIMES (2010) n'étaient pas mises à jour. La base de données d'ONU-DAES a été utilisée comme la source statistique principale pour les villes jusqu'à 300 000 habitants et la page Internet *City Population* pour les villes entre 300 000 et 50 000 habitants.

Ces deux bases de données – ONU-DAES et *City Population* – ont ensuite été vérifiées avec les recensements nationaux disponibles pour l'année 2015. Dans de nombreux cas, des projections sur les populations urbaines ont été faites pour chaque ville. La qualité des données est, cependant, très variable. Pour beaucoup de pays africains, les derniers recensements datent des années 2005 à 2009. Mais, par exemple, le recensement de 2006 du Nigeria est critiqué du fait qu'il contient de nombreuses erreurs. C'est pourquoi le site *City Population* privilégie le recensement de l'année 1991. En Somalie, le dernier recensement officiel date de 1975. De plus, les bases de données ne reflètent pas les effets des guerres et des conflits dans les pays comme la Syrie, l'Irak, le Congo, entre autres. La ville d'Alep compte, selon le recensement de 2004, 2 millions d'habitants ; en 2016, des sources non officielles estimaient que la population « assiégée » s'élevait à 300 000 habitants, bien que ces informations soient difficilement vérifiables.

Les données obtenues pour 2015 ont été organisées en fonction de la taille de la ville. Pour les métropoles (plus de 1 million d'habitants), quatre sous-groupes ont été définis : + de 20 millions, 10-20 millions, 5-10 millions et 1-5 millions d'habitants. Les villes intermédiaires ont aussi été subdivisées en quatre sous-groupes : 500 000-1 000 000, 300 000-500 000, 100 000-300 000 et 50 000-100 000 d'habitants. L'équilibre entre la population urbaine totale indiquée dans *World Urbanization Prospects* et la population totale des groupes précédents correspond à la population vivant dans des villes de moins de 50 000 habitants. Même si l'on a extrait des informations des recensements sur des villes jusqu'à 20 000 habitants, les données pour les villes de moins de 50 000 habitants n'ont pas été traitées.

La base de données consolidée a ensuite été utilisée pour développer la cartographie. Cette dernière a ensuite été vérifiée visuellement pour chacune des 10 000 villes identifiées depuis le géo-portail de données spatiales de *City Population* et après vérifications avec les images des satellites accessibles à travers Google Earth Pro et ArcGIS Earth.

OBSERVATIONS

POUR LES MÉTROPOLES : en 2015, il y avait 29 mégapoles selon les *World Urbanization Prospects* avec plus de 10 millions de personnes. Mais *Demographia*, « *World Urban Areas* » et *City Population* augmentent le nombre de mégapoles à 34. Les différences découlent de la définition des régions métropolitaines. Par exemple, Tokyo (Japon), avec 38 millions d'habitants, est encore la plus grande agglomération urbaine du monde selon ONU-DAES et *Demographia*. Mais le site *City Population* place Guangzhou à la 1ere place avec 47,7 millions, vu qu'il intègre également dans son calcul les villes de Dongguan, Foshan, Jiangmen, Shenzhen et Zhongshan. Avec cette approche, il pourrait également intégrer Hong Kong, et cette méga-région urbaine dépasse les 50 millions d'habitants.

Seoul-Incheon (Corée du Sud) occupe, selon *Demographia*, la 5e place avec plus de 23 millions d'habitants. City Population la classe 6e avec 24,4 millions. Les deux sources additionnent les villes de Bucheon, Goyang, Incheon, Seongnam et Suweon. Cependant ONU-DAES limite la population de Séoul à 9,7 millions en 2015 et la considère séparément des autres.

Manille (Philippines) se classe à la 4e place sur *Demographia* avec 24 millions d'habitants, tandis que pour City Population elle occupe la 8e place avec plus de 23 millions d'habitants, incorporant Kalookan et Quezon City. *World Urbanization Prospects* considère que Manille a une population de 12 millions d'habitants.

Jakarta (Indonésie) atteint une population de 30 millions de personnes si les villes voisines de Bekasi, Bogor, Depok, Tangerang, Tangerang Selata y sont intégrées. Mais, selon l'ONU-DAES, elle dépasse à peine les 10 millions.

Pour des raisons de cohérence, ce rapport a strictement suivi les chiffres de l'ONU-DAES.

POUR LES VILLES INTERMÉDIAIRES : en respectant le seuil défini (villes de moins de 1 million d'habitants), nous avons inclus dans ce groupe un nombre important de villes africaines et asiatiques ayant une population de 900 000 habitants qui sont susceptibles de dépasser le chiffre de un million de personnes assez rapidement (si elles ne l'ont pas déjà fait). On observe un phénomène similaire pour les établissements humains proches de 50 000 habitants lesquels, bien qu'ils ne soient pas inclus dans la base de données, vont probablement dépasser rapidement ce chiffre. Ces changements seront intégrés dans la base de données GOLD lors des prochaines révisions.

POUR LES PETITES VILLES ET TERRITOIRES : en ce qui concerne l'évaluation de la population urbaine vivant dans les petites villes, la difficulté réside dans la pertinence et dans la mise à jour des sources de recensement pour les villes africaines, asiatiques et latino-américaines jusqu'à 20 000 habitants, comme l'indique David Satterthwaite[5].

La base de données géo-spatiales utilisée pour GOLD IV a permis de produire une image d'approximativement 9 500 villes de la planète avec une population supérieure à 50 000 habitants. Elle met en évidence, par exemple, le poids des villes intermédiaires face aux aires métropolitaines et méga-villes. Même si l'on n'écarte pas une certaine marge d'erreur, ces données sont fidèles aux données des recensements disponibles. La base de données de GOLD sera actualisée périodiquement, en incorporant de nouveaux indicateurs.

CITÉS ET GOUVERNEMENTS LOCAUX UNIS

Le réseau de CGLU est une structure décentralisée, formée par sept (7) sections régionales, une (1) section métropolitaine et un (1) forum pour les gouvernements régionaux. Dans cette annexe sont énumérés les pays de chaque région de CGLU.

RÉGION AFRIQUE

Afrique de l'Est : Burundi, Djibouti, Érythrée, Éthiopie, Kenya, Madagascar, Rwanda, Somalie, Soudan, Soudan du Sud, Ouganda, Tanzanie. Petits États insulaires (Comores, Maurice, Mayotte, La Réunion, Seychelles). **Afrique centrale :** Cameroun, Congo, Gabon, Guinée équatoriale, République centrafricaine, République démocratique du Congo, Sao Tomé-et-Principe, Tchad. **Afrique du Nord :** Algérie, Égypte, Libye, Mauritanie, Maroc, Tunisie. **Afrique australe :** Afrique du Sud, Angola, Botswana, Lesotho, Malawi, Mozambique, Namibie, Swaziland, Zambie, Zimbabwe. **Afrique de l'Ouest :** Bénin, Burkina Faso, Cap-Vert, Côte d'Ivoire, Gambie, Ghana, Guinée, Guinée-Bissau, Libéria, Mali, Niger, Nigeria, Sénégal, Sierra Leone, Togo.

RÉGION ASIE-PACIFIQUE

Asie de l'Est et du Nord : Chine (RP), Japon, [Mongolie][6], République de Corée, République démocratique populaire de Corée. **Asie du Sud :** Bangladesh, Bhoutan, Inde, Maldives, Népal, Pakistan, Sri Lanka. **Asie du Sud-Est :** Brunei Darussalam, Cambodge, Indonésie, DR Laos, Malaisie, Myanmar, Philippines, Singapour, Thaïlande, Timor-Leste, Vietnam. **Pacifique :** Australie, Nouvelle-Zélande. **Petits États insulaires :** Mélanésie : Polynésie.

RÉGION EURASIE

Asie Centrale : Kazakhstan, Kirghizistan, Mongolie, Ouzbékistan, Tadjikistan, Turkménistan. **Caucase :** Arménie, Azerbaïdjan, Géorgie. **Europe de l'Est :** République du Bélarus, Fédération de Russie, Ukraine.

RÉGION EUROPE

Albanie, Allemagne, Andorre, Autriche, Belgique, Bosnie-Herzégovine, Bulgarie, Croatie, Chypre, Danemark, Espagne, Estonie, Finlande, France, Grèce, Hongrie, Irlande, Islande, [Israël][7], Italie, Lettonie, Liechtenstein, Lituanie, Luxembourg, Malte, Moldavie (République de), Monaco, Monténégro, Pays-Bas, Norvège, Pologne, Portugal, République tchèque, Roumanie, Saint-Marin, Serbie, Slovaquie, Slovénie, Suède, Suisse, ex-République yougoslave de Macédoine, Royaume-Uni.

RÉGION AMÉRIQUE LATINE ET CARAÏBES (LAC)

Caraïbes : Cuba, République dominicaine, [Haïti, la Jamaïque, Puerto Rico, Trinité-et-Tobago][8]. **Amérique centrale et Mexique :** Belize, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Mexique, Nicaragua, Panama. **Amérique du Sud :** Argentine, Bolivie, Brésil, Chili, Colombie, Équateur, Guyana, Paraguay, Pérou, Surinam, Uruguay, Venezuela.

RÉGION MOYEN-ORIENT ET ASIE DE L'OUEST

Asie du Sud : Afghanistan, Iran. **Moyen-Orient et Golfe :** Arabie Saoudite, Bahreïn, Irak, Jordanie, Koweït, Liban, Palestine (Autorité palestinienne), Oman, Qatar, République arabe syrienne, Turquie, Émirats arabes unis, Yémen.

RÉGION AMÉRIQUE DU NORD

(certains pays des Caraïbes sont inclus)
Amérique du Nord : Canada, États-Unis d'Amérique.
Caraïbes : Antigua et Barbuda, Bahamas, Barbade, Haïti, Jamaïque, Saint-Kitts-et-Nevis, Sainte-Lucie, Saint-Vincent-et-les-Grenadines, Trinité-et-Tobago.

NOTES

1. ONU-DAES, *World Urbanization Prospects: The 2014 Revision*. En ligne : https://esa.un.org/unpd/wup/CD-ROM/.
2. Lincoln Institute, Atlas of Urban Expansion, section 5 « Google Earth Data for the Universe of 3,646 Cities ». En ligne : http://www.lincolninst.edu/subcenters/atlas-urban-expansion/google-earth-data.aspx.
3. *City Population* : « Population Statistics for Countries ». En ligne : http://www.citypopulation.de/.
4. *Demographia* : « World Urban Areas 2015 ». En ligne : http://www.demographia.com/.
5. David Satterthwaite, *Outside the Large Cities. The Demographic Importance of Small Urban Centres and Large Villages in Africa, Asia and Latin America*, IIED, Human Settlements Discussion Paper - Urban Change 3, 2006. En ligne : http://pubs.iied.org/10537IIED/.
6. Pour des raisons statistiques, la Mongolie a été ajoutée à la région Asie-Pacifique, mais elle est membre de la région eurasienne de CGLU.
7. Pour des raisons politiques, Israël est membre du CEMR de la section européenne de CGLU et non de la région MEWA. Cependant, les données d'Israël n'ont pas été incluses en Europe.
8. Pour des raisons statistiques, la Jamaïque, Porto Rico, Trinité-et-Tobago ont été inclus dans la région Amérique latine et Caraïbes, mais ils sont membres de la région nord-américaine de CGLU.

BIBLIOGRAPHIE

INTRODUCTION

BANQUE MONDIALE, *Systèmes de villes. L'urbanisation au service de la croissance et de la lutte contre la pauvreté*, Washington, D.C., Banque mondiale, 2009.

CGLU, *La Décentralisation et la Démocratie locale dans le monde*, Paris, L'Harmattan (« GOLD I »), 2008.

CGLU, *Le Financement des collectivités locales : les défis du XXIe siècle*, Bruxelles, Bruylant (« GOLD II »), 2011.

DOBBS Richard, POHL Herbert, LIN Diaan-Yi, *et al., Infrastructure Productivity: How to Save $1 Trillion a Year,* New York, McKinsey Global Institute, 2013.

DOBBS Richard, SMIT Sven, REMES Jaana, *et al., Urban World: Mapping the Economic Power of Cities*, New York, McKinsey Global Institute, 2011.

GORELICK Jeremy, *Funding Capital-Intensive Urban Projects: Enabling Cities to Employ Municipal Finance Tools*, Sustainable Development Solutions Network, 2016.

HARDOON Deborah, AYELE Sophia et FUENTES NIEVA Ricardo, *An Economy for the 1%: How Privilege and Power in the Economy Drive Extreme Inequality and How this Can be Stopped*, Oxford, OXFAM, 2016.

PIKETTY Thomas, *Le Capital au XXIe siècle*, Paris, Seuil, 2013.

SATTERTHWAITE David, *The Transition to a Predominantly Urban World and its Underpinnings*, Londres, IIED, coll. « Human Settlements Working Paper », 2007.

WBGU-GERMAN ADVISORY COUNCIL ON GLOBAL CHANGE, *Humanity on the Move: Unlocking the Transformative Power of Cities*, Berlin, Wissenschaftlicher Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen, coll. « Summary », 2016.

AIRES MÉTROPOLITAINES

ABABSA Myriam, « Public Policies towards Informal Settlements in Jordan », *in* Myriam ABABSA, Baudouin DUPRET et Éric DENIS (éd.), *Popular Housing and Urban Land Tenure in the Middle East: Case Studies from Egypt, Syria, Jordan, Lebanon, and Turkey*, Le Caire, The American University in Cairo Press, 2012, pp. 259-283.

ABBOTT John, *Collaborative governance and metropolitan planning in South East Queensland 1990-2010: From a voluntary to a statutory model*, Sydney, Australian Centre of Excellence for Local Government, 2012.

AFD, « Adaptation au changement climatique dans les villes : quelles conditions de succès ? », *Question de développement*, n° 18, 2014.

AFP, « Une décharge transformée en jardin : plus qu'un symbole à Medellin », *L'Express*, 15 avril 2014.

ALLEGRETTI Giovanni, DUXBURY Nancy, SERAPIONI Mauro, *et al., More Inclusive Cities and Territories*, Centros de Estudos Sociais (CES) et UCLG Committee on Social Inclusion, Participatory Democracy and Human Rights, 2016.

ALLEN Heather, *An Integrated Approach to Public Transport, Tehran, Islamic* Republic of Iran, Nairobi, ONU-Habitat, coll. « Global Report on Human Settlements Case-Study », 2011.

ALLEN Kate, « Development Securities lands TfL housing deal », *Financial Times*, 2 mars 2015.

ALLMENDINGER Phil et HAUGHTON Graham, « Post-Political Spatial Planning in England: a Crisis of Consensus?: Post-Political Spatial Planning in England », *Transactions of the Institute of British Geographers*, 37, n° 1, 2012, pp. 89-103.

ALTER CHEN Martha, *The Informal Economy: Definitions, Theories and Policies*, WIEGO, 2012.

AMERICAN UNIVERSITY OF BEIRUT, *Dr. Omar Razzaz: Why and how property matters to planning*, coll. « City Debates 2014 ».

ANDERSSON Mats, « Metropolitan Governance and Finance » in Catherine Farvacque-Vitković et Mihaly Kopanyi (éds.), *Finances municipales : Manuel à l'usage des collectivités locales*, Washington, D.C., Banque mondiale, 2013.

ANGOTTI Tom, « La lutte pour le foncier et les promesses des fiducies foncières communautaires (*community land trusts*) », *in* Yann MAURY (éd.), *Les Coopératives d'habitants, des outils pour l'abondance. Repenser le logement abordable dans la cité du XXIe siècle*, Chairecoop, 2014, pp. 30-54.

ASSOCIATED PRESS, San Francisco's *Fight to Counter Climate Change*.

ATTARD Jean-Philippe, « Un logement foncièrement solidaire : le modèle des community land trusts », *Mouvements*, 74, n° 2, 2013, pp. 143-153.

AULICH Chris, SANSOM Graham et MCKINLAY Peter, « A Fresh Look at Municipal Consolidation in Australia », *Local Government Studies*, 2 janvier 2014, 40, n° 1, pp. 1-20.

BACQUÉ Marie-Hélène et MECHMACHE Mohamed, *Pour une réforme radicale de la politique de la ville*, Paris, La Documentation française, 2013.

BACQUÉ Marie-Hélène, REY Henri et SINTOMER Yves, *Gestion de proximité et démocratie participative : une perspective comparative*, Paris, La Découverte, coll. « Recherches », 2005 (1994).

BAHL Roy W., LINN Johannes F. et WETZEL Deborah L., « Governing and Financing Metropolitan Areas in the Developing World » *in* Roy W. Bahl, Johannes F. Linn et Deborah L. Wetzel (éds.), *Financing metropolitan governments in developing countries*, Cambridge, Massachusetts, Lincoln Institute of Land Policy, 2013.

BANQUE AFRICAINE DE DÉVELOPPEMENT, « *AfDB approves US $141.71-million for the Dar es Salaam Bus Rapid Transit System Project* », disponible sur : <http://www.afdb.org/en/news-and-events/article/afdb-approves-us-141-71-million-for-the-dar-es-salaam-bus-rapid-transit-system-project-14767/> , 1er octobre 2015, (consulté le 23 juillet 2016).

BARIOL-MATHAIS Brigitte, SETZER Joana, VERA Natalia, JACQUET Myriam et MALEZ Marianne, *World Summit Climate and Territories Towards the Cop21: Inspiring Action for Urban and Regional Planning*, Lyon, FNAU, 2015.

BARIOL-MATHAIS Brigitte, *World Summit Climate and Territories Toward The COP21. Inspiring Action for Urban and Regional Planning*, Lyon, FNAU, 2015.

BARRAU Émilie, BARTHEL Pierre-Arnaud, CLERC Valérie, *et al., Territoires urbains durables et adaptation aux changements climatiques, Revue bibliographique*, GRET, 2014.

BARTHEL Pierre-Arnaud, « Relire le Grand Caire au miroir de la densité », *Confluences Méditerranée*, 75, n° 4, 2010, pp. 121-135.

BARTHEL Pierre-Arnaud, DEBOULET Agnès, PAPPALARDO Marta, « Le "Caire 2050" : l'entrée dans la compétition globale par le renouvellement urbain », *in* Antoine LE BLANC, Jean-Luc PIERMAY, Philippe GERVAIS-LAMBONY *et al.* (éd.), *Métropoles en débat : (dé) constructions de la ville compétitive*, colloque, 19-21 janvier 2012, Nanterre, Presses universitaires de Paris-Ouest, 2014, pp. 295-314.

BEAUFILS Céline, « Comment l'économie collaborative va-t-elle transformer la ville ? » [en ligne], *UrbaNews*, 2015, disponible sur : <https://www.urbanews.fr/2015/11/23/50024-leconomie-collaborative-va-t-transformer-ville/> (consulté le 4 décembre 2015).

BENALI Kenza, « La densification urbaine dans le quartier Vanier : germe d'un renouveau urbain ou menace pour le dernier îlot francophone de la capitale canadienne ? », Cahiers de géographie du Québec, 57, n° 160, 2013.

BEUCHER Stéphanie, « La gestion des inondations en Angleterre : la mise en place d'un système efficace de gouvernance du risque ? », *L'Information géographique*, 72, n° 4, 2008, pp. 27-43.

BHAT G.K., KARANTH Anup, DASHORA Lalit, *et al.*, « Addressing Flooding in the City of Surat beyond its Boundaries » [en ligne], *Environment and Urbanization*, 2013, disponible sur : <http://eau.sagepub.com/content/early/2013/07/22/0956247813495002>, (consulté le 6 mai 2016).

BHATKAL Tanvi, AVIS William et NICOLAI Susan, *Towards a better life? A cautionary tale of progress in Ahmedabad*, Londres, Overseas Development Institute coll. « Development Progress », 2015.

BLÖCHLIGER Hansjörg et ÉGERT Balázs, *Decentralisation and Economic Growth - Part 2: The Impact on Economic Activity, Productivity and Investment,* Paris, Editions OCDE, 2013.

BLONDIAUX Loïc, « La délibération, norme de l'action publique contemporaine ? », *Projet,* 268, nº 4, 2001.

BOISSONADE Jérôme (éd.), *La Ville durable controversée : les dynamiques urbaines dans le mouvement critique*, Paris, Éd. Pétra, 2015.

BOOGERS Marcel, « Pulling the Strings: An Analysis of Informal Local Power Structures in Three Dutch Cities », *Local Government Studies*, 4 mai 2014, 40, nº 3, pp. 339-355.

BOONYABANCHA Somsook, « Baan Mankong: going to scale with "slum" and squatter upgrading in Thailand », *Environment and Urbanization*, 1er avril 2005, 17, nº 1, pp. 21-46.

BORRAINE Andrew, « Building effective partnerships for inclusive growth. Introduction to the Western Cape Economic Development Partnership », 2012.

BORZAGA C. et GALERA G., *The Potential of The Social Economy for Local Development in Africa: An Exploratory Report, Bruxelles*, Policy Department of the European Parliament, 2014.

BOUCHARD Marie J., « L'habitation communautaire au Québec, un bilan des trente dernières années », *Revue internationale de l'économie sociale : Recma*, n° 313, 2009, pp. 58-70.

BOUDREAU Julie-Anne, « Penser la ville-région : acteurs économiques et stratégies de développement à Montréal et à Toronto. » *in* Christian Lefèvre, Nathalie Roseau et Tommaso Vitale (éds.), *De la ville à la métropole : les défis de la gouvernance*, Paris, L'Œil d'or, 2013, pp. 77-97.

BRAATHEN Einar, « Settlement stories II. Communities' responses », *in* Véronique DUPONT, David JORDHUS-LIER, Catherine SUTHERLAND, *et al.* (éd.), *The Politics of Slums in the Global South: Urban Informality in Brazil, India, South Africa and Peru*, Londres, Routledge, 8 septembre 2015, pp. 144-163.

BRADFORD Neil John et BRAMWELL Allison (éds.), *Governing Urban Economies: Innovation and Inclusion in Canadian City-Regions*, Toronto, University of Toronto Press (coll. « Innovation, creativity, and governance in Canadian city-regions »), 2014.

BRAMWELL Allison, « The Politics of Coalition Building in a Deindustrialising City: Linkages, Leadership, and Agendas in Hamilton », *in* Neil John BRADFORD et Allison BRAMWELL (éd.), *Governing Urban Economies: Innovation and Inclusion in Canadian City-Regions*, Toronto, University of Toronto Press, 2014.

BRENNER Thomas et DUSCHL Matthias, *Patterns, processes and causes of economic growth : analyses*

at the level of firms and regions, Marburg : Philipps-Universität Marburg, 2015.

BURDETT Ricky, RODE Philippe et SHANKAR Priya (éds.), *Governing Urban Futures*, Londres, London School of Economics and Political Science, 2014.

BURRA Sundar, PATEL Sheela et KERR Thomas, « Community-Designed, Built and Managed Toilet Blocks in Indian Cities », *Environment and Urbanization*, 15, nº 2, 2003, pp. 11-32.

C40 CITIES, *Copenhagen: CPH Climate Plan 2025*, [en ligne] disponible sur : http://www.c40.org/profiles/2013-copenhagen, 2013, (consulté le 26 juillet 2016).

C40 CITIES, « C40: Tokyo's Urban Cap-and-Trade Scheme Delivers Substantial Carbon Reductions » [en ligne], *C40*, disponible sur : <http://www.c40.org/case_studies/tokyo-s-urban-cap-and-trade-scheme-delivers-substantial-carbon-reductions> (consulté le 24 février 2016).

C40 CITIES, « Copenhagen: CPH Climate Plan 2025 » [en ligne], disponible sur : <http://www.c40.org/profiles/2013-copenhagen> (consulté le 19 février 2016).

C40 CITIES, *Potential for Climate Action* [en ligne], Londres, C40 Cities, décembre 2015, disponible sur : <https://issuu.com/c40cities/docs/c40_citypotential_2015→ (consulté le 5 mai 2016).

C40 CITIES et ARUP, *Climate Action in Megacities 3.0: Cities continue to lead on global climate change action*, Londres, C40 Cities et ARUP, 2015.

CABANNES Yves, « Les budgets participatifs en Amérique latine : De Porto Alegre à l'Amérique centrale, en passant par la zone andine : tendances, défis et limites », *Mouvements*, 47-48, n° 5, 2006.

CAMPANARO Alessandra, KLINK Jeroen et FREIRE Mila, *Metropolitan Governance in Brazil : Inputs for an Agenda and Strategy,* Washington, D.C., Banque mondiale, 2015.

CARAMES Esteve, *Barcelona Art Factories*, CGLU coll. « UCLG Culture 21 Good Practice 2014 », 2014.

CARRIOU Claire, RATOUIS Olivier et SANDER Agnès, « Effervescences de l'habitat alternatif » [en ligne], *Métropolitiques*, 2012, disponible sur : <http://www.metropolitiques.eu/Effervescences-de-l-habitat.html> (consulté le 9 décembre 2015).

CAZENAVE Frédéric et PORIER Jérôme, « Propriétaires à tout prix » [en ligne], *Le Monde*, « Argent et Placements », 18 septembre 2015, disponible sur : <http://www.lemonde.fr/argent/article/2015/09/18/proprietaires-a-tout-prix_4762906_1657007.html>.

CENTENO Pablo Vega et LAFOSSE Sara, « La densification récente de Lima et ses défis en matière de logement et de transport », *Problèmes d'Amérique latine*,90, n° 3, 2013, pp. 39-56.

CENTRE FOR HUMAN SETTLEMENTS, *Montreal: Amalgamation to Consortiation*, University of British Columbia, coll. « New Public Consortia for Metropolitan Governance », 2010.

CGLU, *L' Accès aux services publics et l'Urbanisation du monde,* Bruxelles, Bruylant, coll. « Gold », 2014.

CGLU et Global Taskforce of Local and Regional Governments, *Financing Urban and Local Development: the Missing Link in Sustainable Development Finance*, CGLU, coll. « Sub-National Finance », 2015.

CHAUVIN Juan Pablo, GLAESER Edward et TOBIO Kristina, *Urban economics in the US and India*, Harvard University, 2015.

CHEN Marty, « Inclusive Cities and the Urban Working Poor: Informality, Gender and Empowerment », New Delhi, 2016.

CHEN Ssu-Hsien, FEIOCK Richard C. et HSIEH Jun Yi, « Regional Partnerships and Metropolitan Economic Development », *Journal of Urban Affairs*, mai 2016, 38, nº 2, pp. 196-213.

CITES, TERRITORIES, GOUVERNANCE, Gouvernance, *Populaire, Précaire? – Regards croisés sur un habitat majoritaire*, coll. « Logement et précarité », 2014.

CITIES CLIMATE FINANCE LEADERSHIP ALLIANCE, *The State of City Climate Finance 2015*, CCFLA, 2015.

CITY OF LONDON CORPORATION, *Economic Development Research Programme. Review of 2014*, Londres, City of London, 2015.

CLARK Greg, *Business-Friendly and Investment-Ready Cities: City Government and the Local Business Growth and Investment Climate* [en ligne], Londres, Urban Land Institute, 29 septembre 2014, disponible sur : <http://europe.uli.org/general-posts/business-friendly-investment-ready-cities-city-government-local-business-growth-investment-climate/> (consulté le 26 juillet 2016).

CLARK Greg, COUTURIER Jonathan et MOONEN Tim, *Globalisation and Competition: The New World of Cities,* Jones Lang Lasalle.

CLARK Greg, HUXLEY Joe et MOUNTFORD Debra, *Organising Local Economic Development: The Role of Development Agencies and Companies*, Paris, Editions OCDE coll. « Local economic and employment development (LEED) », 2010.

CLARK Greg, MOIR Emily et MOONEN Tim, « Underpowered Cities » *in* Ricky Burdett, Philippe Rode et Priya Shankar (éds.), *Governing urban futures,* Londres, *London School of Economics and Political Science*, 2014.

CLARK Greg et MOONEN Tim, *The 10 Traits of Globally Fluent Metro Areas*, Washington, D.C., The Brookings Institution, 2013.

CLARK Greg et MOONEN Tim, *The Role of Metropolitan Areas in the Global Agenda of Local and Regional Governments in the 21st Century*, Londres, The Business of Cities, Ltd., 2016.

CLOS Joan, « Towards a new urban agenda » *in* Ricky Burdett, Philippe Rode et Priya Shankar (éds.), *Governing urban futures,* Londres, *London School of Economics and Political Science, 2014.*

COALITION MONTREALAISE DES TABLES DE QUARTIER, *Mémoire déposé à la Commission sur le schéma d'aménagement et de développement de Montréal,* Montréal, 2014.

COCHRANE Steven G., MCGEE Megan et ZANDI Karl, *Global Metropolitan Areas: The Natural Geographic Unit for Regional Economic Analysis*, Moody's Analytics, 2012.

COMBES Pierre-Philippe, DEMURGER Sylvie et LI Shi, « Migration externalities in Chinese cities », *European Economic Review*, mai 2015, 76, pp. 152-167.

COMBES Pierre-Philippe et GOBILLON Laurent, « The Empirics of Agglomeration » *in* Gilles Duranton, J. Vernon Henderson et William Strange (éds.), *Handbook of regional and urban economics*, Boston, MA, Elsevier, 2015.

COMPANS Rose, « Metropolitan ungovernability », *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, 28 août 2015, 17, n° 2, pp. 11-24.

COP21, « 21 Solutions to Protect Our Shared Planet » [en ligne], Sommet des élus locaux pour le climat, 2015, disponible sur : <http://envirocenter.yale.edu/sites/default/files/files/21%20Solutions%20to%20Protect%20Our%20Shared%20Planet.pdf> (consulté le 8 décembre 2015).

COPPOLA Alessandro, « A Cleveland model? » [en ligne], *Métropoles*, n° 15, 2014, disponible sur : <https://metropoles.revues.org/4950> (consulté le 24 novembre 2015).

CORTRIGHT Joe, « Surging City Center Job Growth », 23 février 2015 (consulté le 26 juillet 2016).

CUSHMAN et WAKEFIELD, *Winning in Growth in Cities 2015-2016*, Cushman and Wakefield, 2015.

DARLEY Amélie, ZUNINO Gwenaëlle et PALISSE Jean-Pierre, *Comment encourager l'intensification urbaine ?*, IAU-IDF, 2009.

DATTA Ayona, HOPKINS Peter et PAIN Dr Rachel, *The Illegal City: Space, Law and Gender in a Delhi Squatter Settlement*, new edition, Ashgate Publishing Limited, 20 septembre 2012.

DAWANCE Thomas et LOUEY Cécile, « Le "Community Land Trust" de Bruxelles : quand l'Europe s'inspire des États-Unis pour construire un gouvernement urbain et une politique de l'habitat, coopérative, solidaire et anti-spéculative », *in* Yann MAURY (éd.), *Les Coopératives d'habitants, des outils pour l'abondance. Repenser le logement abordable dans la cité du XXIe siècle*, Chairecoop, 2014, pp. 133-146.

DBS TREASURES, *Singapore Restructuring Entering Second Phase*, disponible sur : http://www.dbs.com.sg/treasures/templatedata/article/generic/data/en/GR/102014/141008_insights_singapore_restructuring_entering_second_phase.xml, 8 octobre 2014, consulté le 26 juillet 2016.

DE ZEEUW H., VAN VEENHUIZEN R. et DUBBELING M., « The role of urban agriculture in building resilient cities in developing countries », *The Journal of Agricultural Science*, février 2011, 149, Supplément S1, pp. 153–163.

DEBOULET Agnès, « Secure land tenure? Stakes and contradictions of land titling and upgrading policies in the global Middle east and Egypt », *in* Myriam ABABSA, Baudouin DUPRET et Éric DENIS (éd.), *Popular Housing and Urban Land Tenure in the Middle East: Case Studies from Egypt, Syria, Jordan, Lebanon, and Turkey*, Le Caire, The American University in Cairo Press, 2012, pp. 203-226.

DEBOULET Agnès, BUTIN Cyprien et DEMOULIN Jane, *Le Rôle des aires métropolitaines dans l'agenda mondial des gouvernements locaux et régionaux pour le XXIe siècle*, Paris, LAVUE-CNRS, 2016.

DEBOULET Agnès et LELEVRIER Christine, *Rénovations urbaines en Europe*, Rennes, PUR, 2014.

DEMOUSTIER Danièle, DRAPERI Jean-François, RICHEZ-BATTESTI Nadine, BRALEY Élisa, GUÉRIN Thomas et MATARIN Arnaud, *Atlas commenté de l'économie sociale et solidaire 2014*, Lyon/Paris, Juris éd./Dalloz, 2014.

DEPARTMENT OF ECONOMIC DEVELOPMENT AND TOURISM OF WESTERN CAPE, *Annual Performance Plan 2014/15*, 2014

DENG Taotao et NELSON John D., « Recent Developments in Bus Rapid Transit: A Review of the Literature », *Transport Reviews*, 31, n° 1, 2011, pp. 69-96.

DENIS Éric, « Du village au Caire, au village comme au Caire », *Égypte/Monde arabe*, n° 4-5, 2001, pp. 225-253.

DEVAUX Camille, « De l'expérimentation à l'institutionnalisation : l'habitat participatif à un tournant ? » [en ligne], *Métropolitiques*, 2012, disponible sur : <http://www.metropolitiques.eu/De-l-experimentation-a-l.html> (consulté le 9 décembre 2015).

DIDIER Sophie, PEYROUX Elisabeth et MORANGE Marianne, « The Spreading of the City Improvement District Model in Johannesburg and Cape Town: Urban Regeneration and the Neoliberal Agenda in South Africa », *International Journal of Urban and Regional Research*, 36, n° 5, 2012/5, pp. 915-935.

DIJKSTRA Lewis, GARCILAZO Enrique et MCCANN Philip, « The Effects of the Global Financial Crisis on European Regions and Cities », *Journal of Economic Geography*,15, n° 5, 2015, pp. 935-949.

DODGE David, « Right To The City-NYC's Policy Platform and Condo Conversion Campaign: Grassroots Visioning and Policies for the Future of New York City », *Les Cahiers d'architecture*, n° 9, 2013, pp. 265-282.

DODMAN David, SOLTESOVA Katarina, SATTERTHWAITE DAVID, *et al., Understanding the Assessment and Reduction of Vulnerability to Climate Change in African Cities. A Focus on Low-Income and Informal Settlements*, International Institute for Environment and Development, AFD, 2015.

DOLLERY Brian, KORTTMichael et Grant Bligh, « A Normative Model for Local Government De-Amalgamation in Australia », *Australian Journal of Political Science*, 46, n° 4, 2011, pp. 601-615.

DUPUIS Nicole et RAINWATER Brooks, *Shifting Perceptions of Collaborative Consumption*, National League of Cities, 2015.

DUPONT Véronique D.N., « The Dream of Delhi as a Global City », *International Journal of Urban and Regional Research*, 35, n° 3, 2011, pp. 533-554.

DURANTON Gilles, « Agglomeration effects in Colombia », *Journal of Regional Science*, 56, n° 2, 2016, pp. 210-238.

DURANTON Gilles, HENDERSON J. Vernon et STRANGE William (éds.), *Handbook of regional and urban economics*, Boston, MA, Elsevier, 2015.

EIP-SCC, *Principles and Enablers for Citizen Engagement: the Experience from the European Innovation Partnership on Smart Cities and Communities*, Bruxelles, European Innovation Partnership on Smart Cities and Communities (EIP-SCC), 2015.

ESTRADA Ortiz Agustín, *Factories of Arts and Jobs in Mexico City – FAROS*, CGLU, coll. « UCLG Culture 21 Good Practice 2014 », 2014.

FARVACQUE-VITKOVIC Catherine et KOPANYI Mihaly (éds.), *Finances municipales : manuel à l'usage des collectivités locales,* Washington, D.C., Banque mondiale, 2013.

FERGUTZ O., DIAS S. et MITLIN D., « Developing Urban Waste Management in Brazil With Waste Picker Organizations », *Environment and Urbanization*, 23, n° 2, 2011, pp. 597-608.

FERNANDES Edesio, *Regularization of Informal Settlements in Latin America*, Cambridge, Lincoln Institute of Land Policy, 2011.

FMDV, *Resolutions Europe. Local Innovations to Finance Cities and Regions,* FMDV, juillet 2014.

FOLLEAS Sarah, « Les coopératives de logements en Uruguay » [en ligne], *Métropolitiques*, 2015, disponible sur : <http://www.metropolitiques.eu/Les-cooperatives-de-logements-en.html> (consulté le 2 juillet 2015).

FROST & SULLIVAN, *Strategic Opportunity Analysis of the Global Smart City Market*, Frost & Sullivan, 2013.

FOSTER Vivien et BRICEÑO-GARMENDIA Cecilia, *A*frica's Infrastructure: A Time for Transformation, Washington, D.C., Agence française de développement et Banque mondiale, coll. « Africa development forum », 2010.

FOX William F. et GURLEY Tami, *Will Consolidation Improve Sub-National Governments?*, Washington, D.C., Banque mondiale, coll. « Policy Research Working Papers », 2006.

GAIGNE Carl, RIOU Stéphane et THISSE Jacques-François, « Are Compact Cities Environmentally Friendly? », *Journal of Urban Economics*, 72, n° 2-3, 2012, pp. 123-136.

GALIMBERTI Deborah, « Des variétés de régulation de la ville compétitive », [en ligne], *EspacesTemps.net*, 2013, disponible sur : <http://www.espacestemps.net/articles/des-varietes-de-regulation-de-la-ville-competitive/> (consulté le 18 novembre 2015).

GAMPER Catherine, AHREND Rudiger et SCHUMANN Abel, *The OECD Metropolitan Governance Survey*, Paris, Editions OCDE, 2014.

GARDINER Ben, MARTIN Ron, SUNLEY Peter et TYLER Peter. « Local Long-Run Growth Evolutions Across Britain: Some Exploratory Empirics », forthcoming.

GÉNESTIER Philippe et JACQUENOD-DESFORGES Claudine, « Le développement durable : thématique nouvelle, rhétorique conventionnelle », *Territoire en mouvement. Revue de géographie et aménagement*, n° 4, 2006, pp. 7-21.

GERTLER Meric S., GEDDIE Kate, HATCH Carolyn, *et al.,* « Attracting and Retaining Talent » [en ligne], *in Seeking Talent for Creative Cities*, The Social Dynamics of Innovation, Toronto, University of Toronto Press, 2014, pp. 3-30, disponible sur : <http://www.jstor.org/stable/10.3138/j.ctt5vkjkj.8>.

GHERTNER D. Asher, « Gentrifying the State, Gentrifying Participation: Elite Governance Programs in Delhi », I*nternational Journal of Urban and Regional Research*, 35, n° 3, 2011, pp. 504-532.

GHORRA-GOBIN Cynthia, « De la métropolisation : un nouveau paradigme ? », *Quaderni. Communication, technologies, pouvoir*, n° 73, 2010, pp. 25-33.

GHOSH Archana (éd.), *Urban Environment Management: Local Government and Community Action*, Urban studies series 7, New Delhi, Concept Pub., 2003.

GILBERT Alan, « The Return of the Slum: Does Language Matter? », *International Journal of Urban and Regional Research*, 31, n° 4, 2007, pp. 697-713.

GIZ GMBH, FEDERAL MINISTRY FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT, *Innovation Systems in Metropolitan Regions of Developing Countries. Challenges, Opportunities and Entry Points [en ligne], Sustainable Development of Metropolitan Regions*, Eschborn, Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit, juin 2015, disponible sur : <http://www2.giz.de/wbf/4tDx9kw63gma/InnovationSystems_Metropolitan-Regions.pdf> (consulté le 23 juillet 2016).

GIZ GMBH et ONU-HABITAT, *Unpacking Metropolitan Governance for Sustainable Development*, Eschborn, Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit, 2015.

GJERTSEN A., « Legitimacy in Interlocal Partnerships: Balancing Efficiency and Democracy », *Urban Studies,* 51, n° 9, 2014, pp. 1926-1942.

GLOBAL COMMISSION ON THE ECONOMY AND CLIMATE, *Better growth, better climate: the New Climate Economy report,* 2014.

GOBILLON Laurent, SELOD Harris et ZENOU Yves, « The Mechanisms of Spatial Mismatch », *Urban Studies*, 44, n° 12, 2007, pp. 2401-2427.

GOETZ Edward G., « Where Have All the Towers Gone? The Dismantling of Public Housing in U.S. Cities », *Journal of Urban Affairs*, 33, n° 3, 2011, pp. 267-287.

GONÇALVES Rafael Soares, « Une discipline olympique ? Le retour des politiques d'éradication des favelas à Rio de Janeiro », *Mouvements*, 74, n° 2, 2013, pp. 24-32.

GORDON Ian, *Ambition, Human Capital Acquisition and the Metropolitan Escalator* [en ligne], Londres, London School of Economics and Political Science, avril 2012, disponible sur : <http://www.spatialeconomics.ac.uk/SERC/publications/default.asp> (consulté le 26 juillet 2016).

GORELICK Jeremy, *Funding Capital-Intensive Urban Projects: Enabling Cities to Employ Municipal Finance Tools,* Sustainable Development Solutions Network, 2016.

GOULET Raphaële, « Programme "PMB": Du logement informel à l'amélioration du quartier », *Urbanisme*, 2011, 380, pp. 27-29.

GOVELA Alfonso, « City Changer Labs and Digital Civics » [en ligne], *in* ONU-HABITAT (éd.), *E-Governance and Urban Policy Design in Developing Countries*, Nairobi, ONU-HABITAT, 2015, disponible sur : <http://unhabitat.org/books/e-governance-and-urban-policy-design-in-developing-countries/> (consulté le 25 juillet 2016).

GRACIA Clémence, GRAZI Fabio, MADARIAGA Nicole, *et al., Villes et atténuation du changement climatique* [en ligne], Agence française de développement, 27 mars 2015, disponible sur : <http://librairie.afd.fr/villes-et-attenuation-du-changement-climatique/> (consulté le 27 juillet 2016).

GRAHAM Steve et MARVIN Simon, *Splintering Urbanism: Networked Infrastructures, Technological Mobilities and the Urban Condition*, Londres/New York, Routledge, 2001.

GRAMONT Diane de, « Governing Lagos: Unlocking the Politics of Reform » [en ligne], *Carnegie Endowment for International Peace*, 2015, disponible sur : <http://carnegieendowment.org/2015/01/12/governing-lagos-unlocking-politics-of-reform> (consulté le 5 août 2016).

GUIRONNET Antoine et HALBERT Ludovic, *The Financialization of Urban Development Projects: Concepts, Processes, and Implications*, HAL, 2014.

HALAIS Flavie, *In the Montréal area, 82 municipalities begin to think and act as one*, [en ligne] disponible sur : http://citiscope.org/story/2015/montreal-area-82-municipalities-begin-think-and-act-one, 2 octobre 2015, (consulté le 23 juillet 2016).

HALBERT Ludovic, *L'Avantage métropolitain. La ville en débat*, Paris, Presses universitaires de France, 2010.

HAMMAN Philippe, « La mobilité dans la "ville durable" : la construction de l'évidence du Tramway par des dynamiques transactionnelles » [en ligne], *VertigO - la revue électronique en sciences de l'environnement*, 13, n° 1, 2013, disponible sur : <http://vertigo.revues.org/13345> (consulté le 7 décembre 2015).

HAMILTON David K., « *Governing Metropolitan Areas: Growth and Change in a Networked Age* », 2e édition. New York, NY, Routledge, 2014.

HERRERA Javier, KUEPIE Mathias, NORDMAN Christophe J., OUDIN Xavier et ROUBAUD François, *Informal Sector and Informal Employment: Overview of Data for 11 Cities in 10 Developing Countries*, WIEGO, 2012.

HOUARD Noémie, « Le logement social en Europe : la fin d'une époque ? » [en ligne], avril 2012, disponible sur : <http://www.metropolitiques.eu/Le-logement-social-en-Europe-la.html> (consulté le 23 juillet 2016).

ÎLE DE FRANCE, *Schéma directeur de la Région*, disponible sur : https://www.iledefrance.fr/competence/schema-directeur-region, (consulté le 23 juillet 2016).

INITIATIVE MONTRÉALAISE DE SOUTIEN AU DÉVELOPPEMENT SOCIAL LOCAL, *Des quartiers où il fait bon vivre ! Cadre de référence*, Montréal, 2015.

INTERNATIONAL TRANSPORTATION FORUM, *Low-Carbon Mobility for Mega Cities. What Different Policies Mean for Urban Transport Emissions in China and India*, 2016.

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

JOMO KS, CHOWDHURY Anis, SHARMA Krishnan et PLATZ Daniel, *Public-Private Partnerships and the 2030 Agenda for Sustainable Development: Fit for purpose?*, ONU-DAES, 2016.

JOSEPH Jeremy, « Megacity Mexico: A Tale of Leaks and Shortages », *Water and Wastewater International*, 28, n° 3, 2013.

KANTOR Paul et NELLES Jen, « Global City Region Governance and Multicentered Development: a North American perspective », *Environment and Planning C: Government and Policy*, 33, n° 3, 2015, pp.475-795.

KATZ Bruce et BRADLEY Jennifer, *The Metropolitan Revolution: How Cities and Metros Are Fixing Our Broken Politics and Fragile Economy*, Washington, D.C, Brookings Institution Press, 2013.

KEITA Modibo, *Building Partnerships for Urban Waste Management in Bamako*, International Institute for Environment and Development, 2001.

KEMENY Thomas et STORPER Michael, « Is specialization good for regional economic development? », *Regional Studies*, 49, n° 6, 2015, pp. 1003-1018.

KEMPENER Ruud, LAVAGNE D'ORTIGUE Olivier, SAYIGIN Deger, SKEER Jeffrey, VINCI Salvatori et GIELEN Dolf, *Off-Grid Renewable Energy Systems: Status And Methodological Issues,*, IRENA, 2015.

KIRKLAND Stephane, *Paris's Future Governance – An Interview with Pierre Mansat,* [en ligne] disponible sur : http://stephanekirkland.com/pariss-future-governance-an-interview-with-pierre-mansat/, 29 avril 2013, (consulté le 23 juillet 2016).

KOMSIVES Kristin et BANQUE MONDIALE (éds.), *Water, Electricity, and The Poor: Who Benefits From Utility Subsidies?*, Washington, D.C., Banque mondiale, coll. « Directions in development », 2005.

KRINSKY John, « Dix problèmes à résoudre pour un futur différent : la mise en place d'une fiducie foncière communautaire (CLT) à New York », *in* Yann MAURY (éd.), *Les Coopératives d'habitants, des outils pour l'abondance. Repenser le logement abordable dans la cité du xxie siècle*, Chairecoop, 2014, pp. 80-105.

KWON Sun Ki, *The Impact of the Shared Property Tax System on the Localities' Fiscal Capacity*, University of Kentucky, 2012.

LABOREY Claire, *Mainmise sur les villes*, Arte Documentaires, 2015.

LAMA-REWAL Stéphanie Tawa, « La démocratie locale dans les métropoles indiennes », *Transcontinentales. Sociétés, idéologies, système mondial,* n° 4, 2007, pp. 131-144.

LANGELLIER Simon, « Que reste-t-il de l'expérience pionnière de Porto Alegre ? », *Le Monde diplomatique*, octobre 2011, pp. 2-3.

LAUNAY Claire et O'RIORDAN Emma, *Sistematizacion de experiencias sobre mitigacion y adaptacion al cabio climatico en once ciudades de Colombia. Analisis transversal*, Paris, Institut de recherche et de débat sur la gouvernance, 2013.

LAVIGNE DELVILLE Philippe, « La réforme foncière rurale au Benin. Émergence et mise en question d'une politique instituant dans un pays sous régime d'aide », *Revue française de science politique*, 60, n° 3, 2010, pp. 467-491.

LE GUIRRIEC Patrick, « Habitat, inégalités et dignité. Aspects du programme "Minha casa, minha vida" à Natal (Brésil) », *Métropolitiques*, 2015,. (http://www.metropolitiques.eu/Habitat-inegalites-et-dignite.html).

LEAL MALDONADO Jesús, « Metropolitan Government and Development Strategies in Madrid » *in* W. G. M. Salet, Andy Thornley et Anton Kreukels (éds.), *Metropolitan Governance And Spatial Planning: Comparative Case Studies of European City-Regions*, Londres/New York, Spon Press, 2003.

LEANZA Eugenio et CARBONARO Gianni, « Socially Inclusive Urban Transformation After the Great Recession » [en ligne], *in* Grazia CONCILIO et Francesca RIZZO (éd.), *Human Smart Cities, Urban and Landscape Perspectives*, Springer International Publishing, 2016, pp. 175-194, disponible sur : <http://link.springer.com/chapter/10.1007/978-3-319-33024-2_10> (consulté le 23 juillet 2016).

LIEDERMAN Amy, « Can a new "global alliance" rethink disaster response in cities? », *The Guardian*, 20 mai 2016.

LINDAU Luis Antonio, HIDALGO Dario et FACCHINI Daniela, « Curitiba, the Cradle of Bus Rapid Transit », *Built Environment*, 36, n° 3, 2010, pp. 274-282.

LINDEN Alexandra et VERBEEK Jos, *The Challenge of Metropolitan Governance in the Face of Rapid Urbanization,* disponible sur : http://blogs.worldbank.org/developmenttalk/challenge-metropolitan-governance-face-rapid-urbanization, 17 septembre 2013, (consulté le 23 juillet 2016).

LIU Yipeng, CAO Xuanwei et XING Yijun, « A Tale of Two Cities in Regional Entrepreneurial Policymaking: A Comparative Study of Suzhou and Wuxi from a Path-Dependence Perspective » *in* Jörg Sydow et Georg Schreyögg (éds.), *Self-Reinforcing Processes in and among Organizations*, Londres, Palgrave Macmillan UK, 2013, pp. 55-77.

LONDON FINANCE COMMISSION, *Raising the Capital,* Londres, London Finance Commission, 2013.

LORRAIN Dominique, « Governing Shangai: modernising a local state » *in* Dominique Lorrain (éd.), *Governing Megacities in Emerging Countries*, Routledge, 2016.

LORRAIN Dominique, « La main discrète », *Revue française de science politique*, 61, n° 6, 2011, pp. 1 097-1 122.

LSE Cities, ONU-HABITAT et CGLU, *How Cities are Governed | Building a Global Database for Current Models of Urban Governance,* disponible sur: https://urbangovernance.net/en/, 2014, (consulté le 23 juillet 2016).

LUBAALE Grace N. et NYANG'ORO Owen, *Informal Economy Monitoring Study: Waste Pickers in Nakuru*, Kenya, WIEGO, 2012.

LUCCI Paula, BHATKAL Tanvi et KHAN Amina, *Are We Underestimating Urban Poverty?*, Londres, Overseas Development Institute, 2016.

MALTBY Tomas, « European Union Energy Policy Integration: A Case of European Commission Policy Entrepreneurship and Increasing Supranationalism », *Energy Policy*, avril 2013, 55, pp. 435-444.

MARTIN Ron, « Rebalancing the Spatial Economy: The Challenge for Regional Theory », *Territory, Politics, Governance*, 3 juillet 2015, 3, n° 3, pp. 235-272.

MARTIN Ron, PYKE Andy, TYLER Peter et GARDINER Ben, *Spatially rebalancing the UK economy: the need for a new policy model*, Londres, Regional Studies Association, 2015.

MATHIVET Charlotte (éd.), *La Terre est à nous ! Pour la fonction sociale du logement et du foncier, résistances et alternatives*, Paris, RITMO-AITEC, 2014.

MAYTREE FOUNDATION, CITIES OF MIGRATION, *Good Ideas from Successful Cities: Municipal Leadership on Immigrant Integration.*, Toronto, The Maytree Foundation, 2012.

MCCANN Philip et ORTEGA-ARGILÉS Raquel, « Modern Regional Innovation Policy », *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, 6, n° 2, 2013, pp. 187-216.

MCCANN Philip et ORTEGA-ARGILES Raquel, « Smart Specialization, Regional Growth and Applications to European Union Cohesion Policy », *Regional Studies*, 49, n° 8, 2015, pp. 1291-1302.

MCDEARMAN Brad et DONAHUE Ryan, *The 10 lessons from global trade and investment planning in U.S. metro areas*, Washington, D.C, The Brookings Institution et JP Morgan Chase, 2015.

MCGRANAHAN Gordon, TUROK Ivan et MARTINE George, « Could a More Positive Approach to Urbanisation in the BRICS Have Facilitated Both Economic Growth and Social Inclusion? », *in* Gordon MCGRANAHAN et George MARTINE (éd.), *Urban Growth in Emerging Economies: Lessons from the BRICS*, Londres/New York, Routledge, 2014.

MCGRANAHAN Gordon, *How Small Water Enterprises Can Contribute to the Millennium Development Goals: Evidence from Dar es Salaam, Nairobi, Khartoum and Accra*, Loughborough, Water, Engineering and Development Centre, Loughborough University, 2006.

MEIJERS Evert J., BURGER Martijn J. et HOOGERBRUGGE Marloes M., « Borrowing Size in Networks of Cities: City Size, Network Connectivity and Metropolitan Functions in Europe: Borrowing Size in Networks of Cities », *Papers in Regional Science*, 95, n° 1, 2016, pp. 181-198.

MEITE Youssouf, *Gouvernance du transport urbain et mobilité durable dans le district d'Abidjan* (Côte d'Ivoire), thèse de doctorat, Université de Strasbourg, 2014.

MÉTRO Paul, « Avant-propos. Paris 2013. Manifeste rétroactif pour la construction métropolitaine » [en ligne], *in* Tommaso VITALE, Christian LEFEVRE et Nathalie ROSEAU (éd.), *De la ville à la métropole. Les défis de la gouvernance*, Paris, L'Œil d'or, 2013, pp. 7-19, disponible sur : <https://hal-sciencespo.

archives-ouvertes.fr/hal-00973108/document> (consulté le 10 novembre 2015).

MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES ET EUROPÉENNES, DGCID, DIRECTION DE LA COOPÉRATION INTERNATIONALE ET DU DÉVELOPPEMENT, AGENCE FRANÇAISE DE DÉVELOPPEMENT, GRET COMITÉ TECHNIQUE « FONCIER ET DEVÉLOPPEMENT » (Paris), « Gouvernance foncière et sécurisation des droits dans les pays du Sud. Livre blanc des acteurs français de la coopération » [en ligne], 2008, disponible sur : <http://regards.in2p3.fr/fiche.php?id=115799> (consulté le 26 juillet 2016).

MINISTRY OF LANDS, HOUSING AND HUMAN SETTLEMENTS DEVELOPMENT, *Dar es Salaam Masterplan*, 2012-2032, Dar es Salaam, 2013.

MITCHELL Timothy et SIMS David, *Egypt's Desert Dreams: Development or Disaster?*, Le Caire, The American University in Cairo Press, 31 mars 2015.

MORENCY Catherine, *Mobilité durable : définitions, concepts et indicateurs* [en ligne], disponible sur : <http://fr.forumviesmobiles.org/video/2013/02/12/mobilite-durable-definitions-concepts-et-indicateurs-621> (consulté le 10 novembre 2015).

MUNOZ-RASKIN Ramon, « Walking Accessibility to Bus Rapid Transit: Does it Affect Property Values? The Case of Bogota, Colombia », *Transport Policy*, 17, n° 2, 2010, pp. 72-84.

MKHIZE Sibongile, DUBE Godwin et SKINNER Caroline, *Street vendors in Durban, South Africa,* Manchester, WIEGO (coll. « Informal Economy Monitoring Study »), 2013.

MOUGEOT Luc J. A. (éd.), *Agropolis: The Social, Political, and Environmental Dimensions of Urban Agriculture, Ottawa*, Canada : Londres ; Sterling, VA, International Development Research Centre ; Earthscan, 2005.

MUWONGE Abdu et EBEL Robert D., « Intergovernmental Finances in a Decentralised World » *in* Catherine Farvacque-Vitković et Mihaly Kopanyi (éds.), *Municipal finances: a handbook for local governments*, Washington, D.C., Banque mondiale, 2013.

NATIONAL ASSOCIATION OF REGIONAL COUNCILS, MZ STRATEGIES, *Planning for Regional Competitiveness* [en ligne], NARC, 2013, disponible sur : <http://mzstrategies.com/blog/planning-for-regional-competitiveness> (consulté le 26 juillet 2016).

NATIONS UNIES, *Issue Paper on Housing*, Nairobi, ONU-Habitat, coll. « Habitat III Issue Papers », 2015.

NATIONS UNIES, *Issue paper on Local Economic Development*, Nairobi, ONU-Habitat, coll. « Habitat III Issue Papers », 2015.

NATIONS UNIES, *Issue Paper on Informal Settlements, Nairobi*, ONU-Habitat, coll. « Habitat III Issue Papers », 2015.

NATIONS UNIES, *Cuenca Declaration for Habitat III. Intermediary Cities: Urban Growth and Renewal,* Cuenca, Nations unies, 2015.

NEZ Héloïse, « Le budget participatif : un outil de justice sociale ? » [en ligne], *Millenaire 3, Modes d'action*, 2014, disponible sur : <http://www.millenaire3.com/interview/le-budget-participatif-un-outil-de-justice-sociale> (consulté le 8 janvier 2016).

NOBIS Pierre, « Comprendre l'économie collaborative », *Thot Cursus*, 2014 (consulté le 11 janvier 2016).

OCDE, *OECD Regions at a Glance 2016* [en ligne], OECD Regions at a Glance, OCDE, 16 juin 2016, disponible sur : <http://www.oecd-ilibrary.org/governance/oecd-regions-at-a-glance-2016_reg_glance-2016-en> (consulté le 27 juillet 2016).

OCDE, *Stakeholder Engagement for Inclusive Water Governance* [en ligne], OECD Studies on Water, Paris, OCDE, 13 avril 2015, disponible sur : <http://www.oecd-ilibrary.org/governance/stakeholder-engagement-for-inclusive-water-governance_9789264231122-en> (consulté le 28 juillet 2016).

OCDE, *All on Board. Making Inclusive Growth Happen* [en ligne], Paris, OCDE, 2014, disponible sur : <http://www.msm.nl/resources/uploads/2014/02/MSM-WP2012-26.pdf> (consulté le 24 mai 2016).

OCDE, *Delivering Local Development. New Growth and Investment Strategies* [en ligne], Paris, OCDE, mars 2013, disponible sur : <http://www.oecd-ilibrary.org/governance/oecd-regions-at-a-glance-2016_reg_glance-2016-en> (consulté le 2 juillet 2016).

OCDE, *Compact City Policies: A Comparative Assessment*, Paris, Éditions OCDE, 2012.

OCDE (éd.), *Private Sector Participation in Water Infrastructure: OECD Checklist for Public Action*, Paris, Éditions OCDE, 2009.

OCDE, *Governing the City*, Paris, Éditions OCDE, 2015.

OCDE, *The Metropolitan Century. Understanding urbanisation and its consequences,* Paris, Éditions OCDE, 2015.

OCDE, « Revitalising Chile's Urban Governance Architecture » *in OECD Urban Policy Reviews, Chile 2013*, Paris, Éditions OCDE, 2013, pp. 141-210.

OCDE, *Promoting Growth in All Regions,* Paris, Éditions OCDE, 2012.

OCDE, *The OECD innovation strategy: getting a head start on tomorrow*, Paris, Éditions OCDE, coll. « OECD innovation strategy », 2010.

OCDE, *Cities for Citizens*, Paris, Éditions OCDE, 2001.

OLIVEIRA Leônidas José de, AVELAR Janine et OLIVEIRA Jr. José, *Belo Horizonte: Network of Regional Cultural Centres*, CGLU, coll. « UCLG Culture 21 Good Practice 2014 », 2014.

ONU-HABITAT, *Financing Sustainable Urban Development: Challenges and Opportunities* [en ligne], Nairobi, UN-Habitat, 2015, disponible sur : <http://www.un.org/esa/ffd/wp-content/uploads/sites/2/2015/03/Financing-Urban-Development_UN-Habitat.pdf>.

ONU-HABITAT (éd.), *E-Governance and Urban Policy Design in Developing Countries* [en ligne], Nairobi, ONU-Habitat, 2015, disponible sur : <http://unhabitat.org/books/e-governance-and-urban-policy-design-in-developing-countries/> (consulté le 25 juillet 2016).

ONU-HABITAT, *Global Public Space Toolkit. From Global Principles to Local Policies and Practice* [en ligne], Nairobi, ONU-Habitat, 2015, disponible sur : <http://unhabitat.org/wp-content/uploads/2015/10/Global%20Public%20Space%20Toolkit.pdf> (consulté le 6 mai 2016).

ONU-HABITAT, *Planning and Design for Sustainable Urban Mobility: Global Report on Human Settlements*, New York, Routledge, 2013.

ONU-DAES, *World Urbanization Prospects: the 2014 Revision*, New York, Département des affaires économiques et sociales des Nations unies (ONU-DAES), 2015.

ONU-Habitat, *World Cities Report 2016 Urbanization and Development - Emerging Futures*, Nairobi, ONU-Habitat, 2016.

ONU-HABITAT, *Gender Responsive Urban Legislation, Land and Governance*, Nairobi, ONU-Habitat, coll. « Gender Issue Guide », 2015.

ONU-HABITAT, *State of the World's Cities 2012-2013: Prosperity of Cities*, Nairobi, ONU-Habitat, 2012.

ONU-HABITAT (éd.), *Leveraging Density: Urban Patterns For a Green Economy*, Nairobi, ONU-Habitat, 2012.

ONU-HABITAT, *State of the World's Cities 2008-2009: Harmonious Cities*, Londres, Routledge, 2008.

OSTROM Elinor, « Crossing the Great Divide: Coproduction, Synergy, and Development », *World Development*, 24, n° 6, 1996, pp. 1073-1087.

PAICE Edward, « Lagos Proves Africa's Property Tax Potential » [en ligne], *The Africa Report*, 2015, disponible sur : <http://www.theafricareport.com/Columns/lagos-proves-africas-property-tax-potential.html> (consulté le 5 août 2016).

PARILLA Joseph, LEAL TRUJILLO Jesus et BERUBE Alan, *Global Metro Monitor 2014. An Uncertain Recovery* [en ligne], Washington, D.C., The Brookings Institution, 2015, disponible sur : <http://www.brookings.edu/research/reports2/2015/01/22-global-metro-monitor> (consulté le 9 mai 2016).

PARIS REGION ENTREPRISES, *Lancement opérationnel de l'agence Paris Région Entreprises*, [en ligne] disponible sur : http://parisregionentreprises.org/mediatheque/presse/communiques-de-presse/lancement-operationnel-de-lagence-paris-region-entreprises, 15 septembre 2014, (consulté le 26 juillet 2016).

PATINO Patrick I., *Building resilient and safe communities against poverty and disaster*, IIED, coll. « Urban », 2016.

PAULAIS Thierry, *Financing Africa's Cities: the Imperative of Local Investment,* Washington, D.C., Banque mondiale, coll. « Africa development forum », 2012.

PEETERS Thomas, MATHESON Victor et SZYMANSKI Stefan, « Tourism and the 2010 World Cup: Lessons for Developing Countries », *Journal of African Economies*, 23, n° 2, 2014, pp. 290-320.

PERDOMO Geovanny, ALVAREZ Claudia et URBANO David, « Analyzing a Successful Incubator Business Model: The Case of Barcelona Activa » *in* Ignacio Gil-Pechuán, Daniel Palacios-Marqués, Marta Peris Peris-Ortiz, Eduardo Vendrell et Cesar Ferri-Ramirez (éds.), *Strategies in E-Business*, Boston, MA, Springer US, 2014, pp. 39-54.

PEREIRA Morais Leandro, *Social and Solidarity Economy and South-South and Triangular Cooperation in Latin America and the Caribbean: Contributions to Inclusive Sustainable Development*, International Labour Organization, coll. « International Training Centre », 2014.

PFEIFFER Ulrich et KRAKAU Julia, *Urban Development and Metropolitan Governance,* Berlin, Bundesinstitut für Bau-, Stadt-, und Raumforschung, coll. « Urban 21 Forschungen », 1999.

PIERDET Céline, « La résilience comparée de Phnom Penh (Cambodge) et Bangkok (Thaïlande) face aux crises hydrauliques », *Climatologie*, 2012, pp. 83-108.

PINEL Amélie, « Lorsque le Sud innove en matière durable. Le projet de transport en commun d'Amman », *Environnement urbain*, n° 7, 2013, pp. 31-42.

POIRET Guillaume, « La gouvernance métropolitaine écartelée entre adaptation économique et spatiale à la globalisation et respect de la démocratie locale, l'exemple de la fusion de Toronto (Canada) », *Annales de géographie,* 681, n° 5, 2011, p. 509.

PNUD, « Cultural Liberty in Today's Diverse World », *Human Development Report*, coll. « Human development report », 2004.

PNUE, *Sustainable, Resource Efficient Cities - Making it Happen!*, Nairobi, Kenya, PNUE, 2012.

PNUE (éd.), *Towards a Green Economy: Pathways to Sustainable Development and Poverty Eradication,* Nairobi, Kenya, PNUE, 2011.

PNUE-IRP, *Options For Decoupling Economic Growth from Water Use and Water Pollution*, PNUE-IRP, 2016.

PREVOT-SCHAPIRA Marie-France, « Les villes du sud dans la mondialisation. Des villes du tiers-monde aux métropoles en émergence? » *in* Jean-Louis Chaleard (éd.), *Métropoles aux Suds. Le défi des périphéries ?,* Paris, Karthala éditions, 2014.

PYE Steve et DOBBINS Audrey (éds.), *Energy Poverty and Vulnerable Consumers in the Energy Sector Across the EU: Analysis of Policies and Measures*, Insight Energy, 2015.

QUEIROZ Cesar et IZAGUIRRE Ada Karina, *Worldwide Trends in Private Participation in Roads. Growing Activity, Growing Government Support*, Washington, D.C., Banque mondiale, mai 2008.

QUENSIÈRE Jacques, RETIÈRE A., KANE A., *et al., Vulnérabilités de la région de Dakar au changement climatique* : PCTI-Dakar [en ligne], Dakar, IRD, 2013, p. 118 (multigr. Centre IRD de Bondy, 021, 095, 102.), disponible sur : <http://www.documentation.ird.fr/hor/fdi:010064383> (consulté le 7 décembre 2015).

RAO M. Govinda et BIRD Richard M., *Urban Governance and Finance in India,* Rochester, NY, Social Science Research Network, 2010.

RAZZAZ Omar, *Why and How Property Matters to Planning*, American University in Beirut [en ligne], 2014, disponible sur : <https://www.youtube.com/watch?v=_PhTBE-rJC0>.

REDWOOD Mark (éd.), *Agriculture in Urban Planning: Generating Livelihoods and Food Security*, Sterling, VA, Earthscan, 2009.

RENARD Vincent, « La ville saisie par la finance », *Le Débat*, n° 148, 2011, pp. 106-117.

RICE Doyle, « New York City Flood Risk Rising Due to Climate Change » [en ligne], *USA TODAY*, 28 septembre 2015, disponible sur : <http://www.usatoday.com/story/weather/2015/09/28/new-york-city-flooding-floods-flood-hurricane-sandy-climate-change/72987564/> (consulté le 7 janvier 2016).

RITMANIC Sylvie, « À la recherche de la métropole solidaire. Contribution pour Habitat III », inédit, 2015.

RODE Philipp et FLOATER Graham (éds.), *Going Green. How Cities are Leading the Next Economy,* Londres, LSE Library Services, 2013.

ROSENTRAUB Mark S. et JOO Mijin, « Revitalizing Cities: Amenities, Economic Development, & the Attraction of Human Capital » [en ligne], *Tourism Research & Hospitality*, 4, 1, 2015, disponible sur : <http://scitechnol.com/revitalizing-cities-amenities-economic-development--the-attraction-of-human-capital-yxYR.php?article_id=2565> (consulté le 9 mai 2016).

ROTHWELL Jonathan, *What Colleges Do For Local Economies: A Direct Measure Based on Consumption*, Washington, D.C, The Brookings Institution, 2015.

RUI Sandrine, « Démocratie participative » [en ligne], *in* Ilaria CASILLO, Rémi BARBIER, Loïc BLONDIAUX, *et al.* (éd.), *Dictionnaire critique et interdisciplinaire de la participation*, Paris, GIS Démocratie et Participation, 2013, disponible sur : <http://www.dicopart.fr/it/dico/democratie-participative>.

SALAT Serge, « Integrated Sustainable Urban Planning. A Preliminary Approach », Draft conference paper for the Global Platform for Sustainable Cities (GPSC), Urban Morphology Institute, 2016.

SALET W. et SAVINIi F., « The political governance of urban peripheries », *Environment and Planning C: Government and Policy*, 33, nº 3, 2015, pp. 448-456.

SAMANS Richard, BLANKE Jennifer, CORRIGAN Gemma, *et al., Inclusive Growth Report 2015* [en ligne], World Economic Forum, 2015, disponible sur : <http://wef.ch/1DICL4E> (consulté le 26 juillet 2016).

SASSEN Saskia, « Who Owns our Cities – and Why this Urban Takeover Should Concern Us All » [en ligne], *The Guardian*, « sect. Cities », 24 novembre 2015, disponible sur : <https://www.theguardian.com/cities/2015/nov/24/who-owns-our-cities-and-why-this-urban-takeover-should-concern-us-all> (consulté le 26 juillet 2016).

SASSEN Saskia, « L'archipel des villes globales », *Les Grands Dossiers des Sciences humaines*, 17, n° 12, 2009, p. 12.

SASSEN Saskia, *The global city: New York, London, Tokyo*, 2e éd. Princeton, N.J, Princeton University Press, 2001.

SATTERTHWAITE David et MITLIN Diana, *Reducing Urban Poverty in the Global South*, 1re édition, Londres, Routledge, 2014.

SAVINI Federico, MAJOOR Stan et SALET Willem, « Urban Peripheries: Reflecting on Politics and Projects in Amsterdam, Milan, and Paris », *Environment and Planning C: Government and Policy*, 33, nº 3, 2015, p. 457-474.

SCHIJMAN Emilia, « Usages, pactes et "passes du droit" », *Déviance et Société*, n° 1, 2013, pp. 51-65.

SEMMOUD Nora, « "Clair-obscur" de l'informel. Contrôle des polarités urbaines informelles à Cherarba, périphérie sud-est d'Alger » [en ligne], Les Cahiers *d'EMAM. Études sur le monde arabe et la Méditerranée*, n° 26, 2015, disponible sur : <https://emam.revues.org/983> (consulté le 26 juillet 2016).

SIMS David, *Understanding Cairo: The Logic of a City Out of Control*, Le Caire, The American University in Cairo Press, mai 2012.

SLACK Enid et CÔTÉ André, *Comparative urban governance, Government Office for Science,* coll. « Future of Cities », 2014.

SMITH Richard, CHOW-WHITE Paulina, WEBB Graeme, CHEUN Renee, FUNG Karen et TRUMAN J. Patrick, « The Missing Link: Immigrant Integration, Innovation and Skills Underutilization in Vancouver » *in* Neil John Bradford et Allison Bramwell (éds.), *Governing urban economies: innovation and inclusion in Canadian city-regions*, Toronto, University of Toronto Press (coll. « Innovation, creativity, and governance in Canadian city-regions »), 2014.

SOUCHAUD Sylvain et PRÉVOT-SCHAPIRA Marie-France, « Introduction : Transitions métropolitaines en Amérique latine : densification, verticalisation, étalement », *Problèmes d'Amérique latine*, n° 3, 2013, pp. 5-16.

STEAD Dominic et MEIJERS Evert, *Urban Planning and Transport Infrastructure Provision in the Randstad, Netherlands. A Global City Cluster*, International Transport Forum/OECD, 2015, p. 30 (consulté le 18 février 2016).

STERBENZ Christina et ENGEL Pamela, *The 50 Most Violent Cities In The World,* [en ligne] disponible sur : http://uk.businessinsider.com/the-most-violent-cities-in-the-world-2014-11, novembre 2014, (consulté le 26 juillet 2016).

STOEBER Pierre, *Une révolution douce. Les budgets participatifs* [en ligne], disponible sur : <https://vimeo.com/119826246> (consulté le 25 juillet 2016).

STORPER Michael, KEMENY Thomas, MAKAREM Naji Philip, *et al., The Rise and Fall of Urban Economies: Lessons from San Francisco and Los Angeles*, Innovation and technology in the world economy, Stanford, Californie, Stanford Business Books, Stanford University Press, 2015.

SUEZ, « The First Environmentally-Friendly and Socially Inclusive Water Pricing Scheme in France » [en ligne], disponible sur : <http://newsroom.suez-environnement.com/the-first-environmentally-friendly-and-socially-inclusive-water-pricing-scheme-in-france/> (consulté le 8 août 2016).

SUSTAINABLE DEVELOPMENT SOLUTIONS NETWORK, *Why The World Needs an Urban Sustainable Development Goal, SDSN*, coll. « Thematic Group on Sustainable Cities », 2013.

SWILLING Mark, ROBINSON Blake, MARVIN Simon, e*t al., City-Level Decoupling: Urban Resource Flows and the Governance of Intrastructure Transitions*, UNEP-IRP, 2013.

TATENO Masaharu, « Tokyo Gov. Masuzoe to Face Crunch Time Later this Year » [en ligne], *Nikkei Asian Review,* 2014, disponible sur : <http://asia.nikkei.com/Politics-Economy/Policy-Politics/Tokyo-Gov.-Masuzoe-to-face-crunch-time-later-this-year> (consulté le 8 août 2016).

TAYLOR A., CARTWRIGHT A., SUTHERLAND C., « Institutional Pathways for Local Climate Adaptation: A Comparison of Three South African Municipalities », *Focales, AFD*, n° 18, 2014.

TEIXEIRA Aurora Castro et BARROS Maria João, « Local Municipalities' Involvement in Promoting the Internationalisation of SMEs », *Local Economy*, 29, n° 1-2, 2014, pp. 141-162.

THE ECONOMIST, « Sub-Saharan Africa gets its first metro », *The Economist*, 22 septembre 2015.

THEYS Jacques, « Le développement durable face à sa crise : un concept menacé, sous-exploité ou dépassé ? » [en ligne], *Développement durable et territoires*, 5, n° 1, 2014, disponible sur : <http://developpementdurable.revues.org/10196> (consulté le 6 mai 2016).

TOLEDO Orozco Viviana, Arts, *Culture and Sport: Educational and Social Transformation Factors*, Bogota, CGLU, coll. « UCLG Culture 21 Good Practice 2014 », 2014.

TOUTAIN Olivier et RACHMUHL Virginie, *Évaluation et Impact du programme d'appui à la réabsorption de l'habitat insalubre et des bidonvilles au Maroc*, Paris, Agence française de développement, 2014.

TOWN Stephen, « Project Auckland: Single agency CCO will achieve change for Auckland », *New Zealand Herald*, 9 décembre 2014.

TRENT Peter, *TThe Merger Delusion: How Swallowing its Suburbs Made an Even Bigger Mess of Montreal*, Montréal, McGill-Queen's University Press, 2012.

TRIBILLON Jean-François, « Rendre plus sûrs les droits fonciers urbains populaires en Afrique de l'Ouest en leur donnant forme juridique mais aussi dans le même temps en leur donnant forme urbaine », communication présentée au séminaire sur la Sécurisation des droits fonciers, Montréal, 15 novembre 2012.

TRIBOUT Silvère, *Les Concepteurs en agence d'architecture, d'urbanisme et de paysage, à l'épreuve du développement durable*, thèse de doctorat, Université Paris-Ouest Nanterre-La Défense, 2015.

TRUC Olivier, « Copenhague, laboratoire de la future ville intelligente », *Le Monde*, 20 novembre 2015.

TUROK Ivan, « The Urbanization/Development Nexus in the BRICS » *in* Sue Parnell et Sophie Oldfield (éds.), *The Routledge handbook on cities of the Global South*, 1re éd., New York, Routledge, 2014.

UCLG COMMITTEE ON CULTURE, *Agenda 21 for Culture*, CGLU, 2004.

UNCTAD (éd.), *Reforming International Investment Governance*, New York, Nations unies, coll. « World investment report », 2015.

UNCTAD (éd.), *Transnational Corporations, Market Structure and Competition Policy*, New York, Nations unies, coll. « World investment report », 1997.

UNECE, EVANS Brian, ROSENFELD Orna, *et al., Towards a City-Focused, People-Centred and Integrated Approach to the New Urban Agenda*, UNECE, 2016.

VAILLANCOURT François et MELOCHE Jean-Philippe, *Public Finance in Montréal: In Search of Equity and Efficiency*, University of Toronto, Institute on Municipal Finance and Governance, 2013.

VAN HAMME Gilles et VAN CRIEKINGEN Mathieu, « Compétitivité économique et question sociale : les illusions des politiques de développement à Bruxelles » [en ligne], *Métropoles*, n° 11, 2012, disponible sur : <https://metropoles.revues.org/4550>, (consulté le 26 juillet 2016).

VANEK Joann, ALTER Chen Martha, CARRÉ François, HEINTZ James et HUSSMANNS Ralf, *Statistics on the Informal Economy: Definitions, Regional Estimates & Challenges*, WIEGO, 2014.

VANIER Martin, « La métropolisation ou la fin annoncée des territoires ? » [en ligne], disponible sur : <http://www.metropolitiques.eu/La-metropolisation-ou-la-fin.html> (consulté le 23 juillet 2016).

VELTZ Pierre, *Mondialisation, villes et territoires. L'économie d'archipel*, 2e édition, Paris, Presses universitaires de France, 2014.

VEYRET Yvette et CHOCAT Bernard, « Les mégapoles face aux risques et aux catastrophes naturelles. La Jaune et la Rouge » [en ligne], *La Jaune et la Rouge*, n° 606, 2005, disponible sur : <http://www.lajauneetlarouge.com/article/les-megapoles-face-aux-risques-et-aux-catastrophes-naturelles> (consulté le 4 novembre 2015).

VILLARUBIAS Marc, *Making Lyon a Sustainable City: A Culturally Cooperative Community*, CGLU, coll. « UCLG Culture 21 Good Practice 2014 », 2014.

VILLE DU CAP, *Cape Town. State of Energy 2015*, Cape Town, City of Cape Town, 2015.

VILLE DE MELBOURNE, *Public Lighting Strategy, Melbourne*, City of Melbourne, 2013.

WANG Ya Ping, SHAO Lei, MURIE Alan, *et al.,* « The Maturation of the Neo-liberal Housing Market in Urban China », *Housing Studies*, 27, n° 3, 2012, pp. 343-359.

WEIZHEN Tan, « SBF SBF Calls For a Single Consolidated Agency for SMEs », *Today Online*, 8 janvier 2015.

WILLEMEZ Laurent, « De la cause de l'environnement à l'urgence écologique », *Savoir/Agir*, 33, n° 3, 2015, p. 9.

WOLLMANN Hellmut, « Public Services in European Countries Between Public/Municipal and Private Sector Provision – and reverse? », Grenoble, 2013.

WONG Olga et JIANG Sijia, « Billion-Dollar Dividend Plan to Help Pay For Third Runway at Hong Kong Airport », *South China Morning Post*, 5 février 2015.

WORLAND Justin, « Why New York City Flood Risk Is On The Rise » [en ligne], *Time*, 2015, disponible sur : <http://time.com/4052691/new-york-city-flood-risk-rising/> (consulté le 7 janvier 2016).

WORLD COMMISSION ON ENVIRONMENT AND DEVELOPMENT, *Our Common Future*, New York, Nations unies, 1987.

WORLD ECONOMIC FORUM, *The Competitiveness of Cities*, Genève, World Economic Forum, 2014.

YAPI-DIAHOU Alphonse, BROU-KOFFI Émile et KOFFI-DIDIA Adjoba-Marthe, « La production du sol à Abidjan : du monopole d'État au règne du privé », *in* Jean-Louis CHALEARD (éd.), *Métropoles aux Suds. Le défi des périphéries ?*, Paris, Karthala, 2014, pp. 385-396..

ZAMBRANO-BARRAGAN Carolina, Zevallos Othon, Villacís Marcos et Enríquez Diego, « Quito's Climate Change Strategy: A Response to Climate Change in the Metropolitan District of Quito, Ecuador » *in* Konrad Otto-Zimmermann (éd.), *Resilient Cities,* Springer Netherlands, coll. « Local Sustainability », 2011, pp. 515-529.

ZARATE YEPES, Carlos Alberto, PEREZ GARCES Helena , ECHEVERRIA Maria Clara, *et al., La Charte de Medellin*, Medellin 2014.

ZÉRAH Marie-Hélène, « Participatory Governance in Urban Management and the Shifting Geometry of Power in Mumbai », *Development and Change*, 40, n° 5, 2009/5, pp. 853-877.

ZIMMERMANN Prof Horst, « Net Fiscal Flows and the Size of Cities », *Raumforschung und Raumordnung*, 74, n° 1, 2015, pp. 3-7.

VILLES INTERMÉDIAIRES

ABERS R., « Learning Democratic Practice: Distributing Government Resources Through Popular Participation in Porto Alegre, Brazil » *in* Mike Douglass et John Friedmann (éds.), *Cities for Citizens: Planning and the Rise of Civil Society in a Global Age*, Chichester/New York, J. Wiley, 1998.

AFRICAN UNION COMMISSION, *Agenda 2063. The Africa We Want*, 2014.

ALI Jasmine et DODSON Jago, *National Urban Policy. Asia and Pacific Region*, Nairobi, Kenya, ONU-Habitat, 2015.

ALTENBURG Tilman et MEYER-STAMER Jörg, « How to Promote Clusters: Policy Experiences from Latin America », *World Development*, 27, n°9, septembre 1999, pp. 1693-1713.

ANGEL Shlomo, *Planet of Cities*, Cambridge, Massachusetts, Lincoln Institute of Land Policy, 2012.

ANGEL Shlomo, PARENT Jason, CIVCO Daniel L. et BLEI Alejandro M., *Atlas of Urban Expansion*, Cambridge, Massachusetts, Lincoln Institute of Land Policy, 2012.

ARNETT George, « London Gets 24 Times as Much Spent on Infrastructure per Resident than North-East England », *The Guardian,* 7 août 2014.

ASHTON-WYATT Annemarie, *Cities beyond Perth. Best Bets for Growth in a New Economic Environment*, Barton, Regional Australia Institute, 2015.

BACHTLER John et MCMASTER Irène, « EU Cohesion Policy and the Role of the Regions: Investigating the Influence of Structural Funds in the New Member States », *Environment and Planning C: Government and Policy*, 26, n° 2, 2008, pp. 398-427.

BAfD, OCDE et PNUE, *Perspectives économiques en Afrique 2015*, Paris, Éditions OCDE, coll. « Perspectives économiques en Afrique », 2015.

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO, *Cuenca. Ciudad Sostenible*, Banco Interamericano de Desarrollo, 2013.

BANQUE AFRICAINE DE DÉVELOPPEMENT, FONDS AFRICAIN DE DÉVELOPPEMENT et COMMISSION ÉCONOMIQUE POUR L'AFRIQUE DES NATIONS UNIES, *Review of the Implementation Status of the Trans African Highways and the Missing Links, Stockholm*, SWECO & NCG, 2013.

BANQUE INTERNATIONALE POUR LA RECONSTRUCTION ET LE DÉVELOPPEMENT, BANQUE MONDIALE et DEVELOPMENT RESEARCH CENTRE OF THE STATE COUNCIL, *Urban China: Toward Efficient, Inclusive, and Sustainable Urbanization*, Washington, D.C., Banque mondiale, 2014.

BANQUE MONDIALE, *World Development Report: Reshaping Economic Geography*, Washington, D.C., Banque mondiale, coll. « World Development Report », 2009.

BATTISTELLA Graziano et CONACO Ma. Cecilia G., « The Impact of Labour Migration on the Children Left Behind: A Study of Elementary School Children in the Philippines », *Sojourn: Journal of Social Issues in Southeast Asia*, 13,n°2, 1998, pp. 220-241.

BELLET Carme et LLOP Josep M. (éds.), *Ciudades intermedias: urbanización y sostenibilidad*, 1re éd., Lérida, Editorial Milenio, coll. « Colección Actas », 2000.

BENNER Maximilian, *Cluster Policy as a Development Strategy. Case Studies from the Middle East and North Africa*, University of Lüneburg, Institute of Economics, 2012.

BIAO Xiang, « How Far Are The Left-Behind Left Behind? A Preliminary Study in Rural China », *Population, Space and Place*, vol. 13, n° 3, 2007, pp. 179-191.

BOLAY J.-C. et RABINOVICH A., « Intermediate Cities in Latin America Risk and Opportunities of Coherent Urban Development », *Cities*, 21, n° 5, octobre 2004, pp. 407-421.

BRAR Jaidit, GUPTA Shishir, MADGAVKAR Anu, MAITRA Barnik C. et ROHRA Sunali, *India's Economic Geography in 2025: States, Clusters and Cities*, McKinsey Global Institute, McKinsey & Company, India, 2014.

BRETAGNOLLE Anne, DAUDÉ Éric et PUMAIN Denise, « From Theory to Modelling : Urban Systems as Complex Systems », *Cybergeo: European Journal of Geography*, 8 mars 2006.

CARCENAC Paul, « Comment la ville d'Albi veut conquérir son autosuffisance alimentaire », *Le Figaro*, 14 avril 2016.

CCER, *La Décentralisation à la croisée des chemins : Réformes territoriales en Europe en période de crise*, Bruxelles, Conseil des communes et régions d'Europe, 2013.

CER, ONU-CESAP et PNUD, *Urbanization in Central Asia: Challenges, Issues and Prospects*, Tashkent, ONU-CESAP, 2013.

CGLU, *L'Accès aux services publics et l'Urbanisation du monde*, Bruxelles, Bruylant (« GOLD III »), 2014.

CGLU, *Le Financement des collectivités locales : les défis du xxie siècle*, Bruxelles, Bruylant (« GOLD II »), 2011.

CGLU, *La Décentralisation et la Démocratie locale dans le monde,* Paris, L'Harmattan (« GOLD I »), 2008.

CGLU, *Planning and Management of Sustainable Urban Development of Intermediary Cities*, Barcelone, UCLG Learning, coll. « UCLG Frame Document », 2012.

CGLU, *Policy Paper on Urban Strategic Planning: Local Leaders Preparing for the Future of our Cities*, Barcelone, Secrétariat mondial de CGLU, 2010.

CGLU, *Public Space as a Generator of Growth in African Cities,* Barcelone, UCLG Learning, coll. « UCLG Peer Learning Notes », 2015.

CGLU, *Technical Exchange Between Peers Decentralized Cooperation Brazil and Mozambique*, Barcelone, UCLG Learning, coll. « UCLG Peer Learning Notes », 2013.

CGLU, *UCLG Frame Document for Intermediary Cities. Planning and Management of Sustainable Urban Development*, Barcelone, Secrétariat mondial de CGLU, 2016.

CGLU, *Urban-Rural Policies for the Promotion of Decent Work in Intermediary Cities*, Barcelone, UCLG Learning, coll. « UCLG Peer Learning Notes », 2015.

CHOE K. et ROBERTS Brian H., *Competitive Cities in the 21st Century: Cluster-Based Local Economic Development*, Mandaluyong City, Metro Manila, Philippines, Asian Development Bank, coll. « Urban Development Series », 2011.

CHOE Kyeongae et LAQUIAN Aprodicio A., *City Cluster Development: Toward an Urban-Led Development Strategy for Asia,* Mandaluyong City, Metro Manila, Philippines, Asian Development Bank, coll. « Urban Development Series », 2008.

CHRISTALLER Walter, « How I discovered the Theory of Central Places: A Report about the Origin of Central Places » *in* Paul Ward English et Robert C. Mayfield (éds.), *Man, Space, and Environment: Concepts in Contemporary Human Geography*, New York/Oxford, Oxford University Press, 1972.

CITIES ALLIANCE et CGLU AFRIQUE, *L'Environnement institutionnel des collectivités locales en Afrique*, Cities Alliance et CGLU Afrique, 2015.

COMMISSION DES VILLES NUMERIQUES ET DE LA CONNAISSANCE DE CGLU et VILLE DE BILBAO, *Smart Cities Study. Estudio internacional sobre la situación de las TIC, la innovación y el conocimiento en las ciudades*, Bilbao, commission des Villes numériques et de la Connaissance de CGLU, 2012.

COMMISSION EUROPEENNE, *Communication au Conseil, au Parlement européen, au Comité des régions et au Comité économique et social européen. La dimension urbaine des politiques européennes – Principales caractéristiques d'un programme urbain de l'UE*, 2014.

COMMISSION EUROPÉENNE, *Core Network Corridors. Progress Report of the European Coordinators*, Bruxelles, Commission européenne, 2014.

COMMISSION EUROPEENNE, *Quality of Life in Cities: Perception Survey in 79 European Cities*, Luxembourg, Office des publications de l'Union européenne, 2013.

CONSEIL DE L'EUROPE, *Charte européenne de l'autonomie locale*, 1985.

DALSGAARD Andreas, *The Human Scale ;* Official Trailer, 2012.

D'AMICO M., MERLI R., IPPOLITO C. et PREZIOSI M., *Evolution of the Cluster Approach to the EMAS Regulation in Italy*, Rome, ENEA Communication Unit, 2012.

DE MELLO L., « Fiscal Responsibility Legislation and Fiscal Adjustment: The Case of Brazilian Local Governments » *in* George E. Peterson et Patricia Clarke Annez (éds.), *Financing Cities: Fiscal Responsibility and Urban Infrastructure in Brazil, China, India, Poland and South Africa*, Washington, D.C./Los Angeles, Banque mondiale/ Sage Publications, 2007.

ESPON, *European Towns and Territorial Cooperation*, Luxembourg, ESPON, 2015.

ESPON, *Territories Finding a New Momentum: Evidence for Policy Development, Growth and Investment,* Luxembourg, ESPON, 2014.

ESPON, *Second-Tier Cities and Territorial Development in Europe: Performance, Policies and Prospects,* Luxembourg, ESPON, coll. « Applied Research », 2012.

ESPON et UNIVERSITÉ DE GENÈVE, *European Perspective on Specific Types of Territories*, Luxembourg, ESPON, 2012.

ETC TRANSPORT CONSULTANTS, *Transport Market Study for the Scandinavian Mediterranean RFC*, 2014.

FEDERAL MINISTRY OF WORKS AND HOUSING, *National Urban Development Policy for Nigeria*, Federal Ministry of Works and Housing, 1992.

FLORIDA Richard, *2013's Best Performing American Cities,* disponible en ligne : http://www.theatlanticcities.com/jobs-and-economy/2013/12/2013s-best-performing-american-cities/7887/ (consulté le 29 juin 2016).

GAO Ting, « Regional Industrial Growth: Evidence from Chinese Industries », *Regional Science and Urban Economics*, 34, n °1, janvier 2004, pp. 101-124.

GAULT Michel, *Villes intermédiaires pour l'Europe ?*, Paris, Syros, 1989.

GEYER H. S., *International Handbook of Urban Policy. Issues in the Developing World*, Cheltenham ; Northampton, Edward Elgar, 2011.

GIFFINGER Rudolf, KRAMAR Hans, HAINDL Gudrun et FERTNER Christian, *European Smart Cities: Die Position der Stadt Graz im Vergleich ausgewählter europäischer Mittelstädte: Bericht zum Workshop Smart City Graz vom 12 November 2008, Rathaus Graz*, Vienne, University of Technology, 2008.

GLAESER Edward L., Cities, *Agglomeration, and Spatial Equilibrium*, Oxford, Oxford University Press, coll. « Lindahl lectures », 2008.

GREGORY Regina, *Germany - Freiburg - Green City*, disponible en ligne : <http://www.ecotippingpoints.org/our-stories/indepth/germany-freiburg-sustainability-transportation-energy-green-economy.html>, janvier 2011 (consulté le 6 juillet 2016).

GRET Marion et SINTOMER Yves, *Porto Alegre : l'espoir d'une autre démocratie*, nouvelle éd., Paris, La Découverte, coll. « Sur le vif », 2005.

HAUGHTON Graham et HUNTER Colin, *Sustainable Cities*, Londres/New York, Routledge, 2003.

HENCKEL Timo et MCKIBBIN Warwick J., *The Economics of Infrastructure in a Globalized World: Issues, Lessons and Future Challenges*, Washington, D.C., The Brookings Institution, 2010.

HILDEBRAND Mark, KANALEY Trevor et ROBERTS Brian H., *Sustainable and Inclusive Urbanization in Asia Pacific*, ESCAP, 2015.

INSTITUT D'AMENAGEMENT ET D'URBANISME DE LA REGION ILE-DE-FRANCE, *La Stratégie d'aménagement et de développement économique de la Randstad-Hollande*, Paris, IAURIF, 2006.

INTELI, *Creative-Based Strategies in Small and Medium-Sized Cities: Guidelines for Local Authorities*, 2011.

JACOBSEN Noel Brings, « Industrial Symbiosis in Kalundborg, Denmark: A Quantitative Assessment of Economic and Environmental Aspects », *Journal of Industrial Ecology,* 10, nº 1-2, janvier 2006, pp. 239-255.

JOHN Lynelle, *Secondary Cities in South Africa: the Start of a Conversation*, South African Cities Network, 2012.

JOHNSTON Robert E. et BATE J. Douglas, *The Power of Strategy Innovation: A New Way of Linking Creativity and Strategic Planning to Discover Great Business Opportunities*, New York, AMACOM, 2013.

JOMO KS, CHOWDHURY Anis, SHARMA Krishnan et PLATZ Daniel, *Public-Private Partnerships and the 2030 Agenda for Sustainable Development: Fit for purpose?*, ONU-DAES, 2016.

JOSHI Anuradha, PRICHARD Wilson et HEADY Christopher, « Taxing the Informal Economy: The Current State of Knowledge and Agendas for Future Research », *The Journal of Development Studies*, 50, nº10, 3 octobre 2014, pp. 1325-1347.

JULIÁ IGUAL Juan Francisco et MELIÁ MARTÍ Elena, « Social Economy and the Cooperative Movement in Europe: Contributions to a New Vision of Agriculture and Rural Development in the Europe of The 27 », *Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, 62, 2008, pp. 147-172.

KAGANOVA Olga, *Guidebook on Capital Investment Planning for Local Governments*, Banque mondiale, 2011.

KEWALRAMANI G., « India's Urban System and the Intermediate City » *in* Carme Bellet et Josep M. Llop (éds.), *Ciudades intermedias: urbanización y sostenibilidad*, Lérida, Editorial Milenio, 2000.

KOTKIN Joel et SCHILL Mark, *A Map Of America's Future: Where Growth Will Be Over The Next Decade*, disponible sur : http://www.forbes.com/sites/joelkotkin/2013/09/04/a-map-of-americas-future-where-growth-will-be-over-the-next-decade/ (consulté le 28 juin 2016).

LALL Somik V. (éd.), *Planning, Connecting, and Financing Cities-now: Priorities for City Leaders*, Washington, D.C., Banque mondiale, 2013.

LEANZA Eugenio et CARBONARO Gianni, « Socially Inclusive Urban Transformation After the Great Recession » *in* Grazia Concilio et Francesca Rizzo (éds.), *Human Smart Cities*, Springer International Publishing, coll. « Urban and Landscape Perspectives », 2016, pp. 175-194.

LI Bingqin et AN Xiansheng, *Migration and Small Towns in China: Power Hierarchy and Resource Allocation,* Londres, Human Settlement Group, IIED, 2009.

LLOP Josep M et USÓN I GUARDIOLA Ezequiel (éds.), *Ciudades intermedias: dimensiones y definiciones*, Lérida, Editorial Milenio, 2012.

LÓPEZ MORENO Eduardo et GONZÁLEZ BLANCO Zeltia, « Ghost Cities and Empty Houses: Wasted Prosperity », *American International Journal of Social Sciences*, 3, nº 2, 2014, pp. 207-216.

LUBAALE Grace N. et NYANG'ORO Owen, *Informal Economy Monitoring Study: Waste Pickers in Nakuru, Kenya*, WIEGO, 2012.

MADBOULY Mostafa, « Revisiting Urban Planning in the Middle East North Africa Region », *Regional Study Prepared for UN-Habitat Global Report on Human Settlements*, 2009.

MAHADEVIA D., *Inter-City and Intra-City Inequity in Infrastructure Development in Urban China*, Ahmedabad, India School of Planning, CEPT University, coll. « Working Papers », 2007.

MCGRANAHAN Gordon et SATTERTHWAITE David, *Urbanisation: concepts and trends*, Londres, IIED, 2014.

MELIGRANA John (éd.), *Redrawing Local Government Boundaries: an International Study of Politics, Procedures and Decisions*, Vancouver, UBC Press, 2004.

MINISTRY OF URBAN EMPLOYMENT AND POVERTY ALLEVIATION et MINISTRY OF URBAN DEVELOPMENT, *Jawaharlal Nehru National Urban Renewal Mission*, New Delhi, Government of India, 2011.

NATIONS UNIES, *Cuenca Declaration for Habitat III. Intermediary Cities: Urban Growth and Renewal*, Cuenca, Nations unies, 2015.

NATIONS UNIES, *Issue Paper on Informal Settlements*, Nairobi, ONU-Habitat, Coll. « Habitat III Issue Papers », 2015.

NATIONS UNIES, *Issue Paper on Informal Settlements*, New York, ONU-Habitat, Coll. « Habitat III Issue Papers », 2015.

NEW GEOGRAPHY, *Best Cities 2015*, disponible en ligne sur : <http://www.newgeography.com/category/story-topics/best-cities-2015>, 2015 (consulté le 28 juin 2016).

NICOLÒ Giorgia F. et BENDECH Mohamed AG, « Street Food Vending in West African Cities: Potential and Challenges » *in* Ryzia de Cassia Viera Cardoso, Michèle Companion et Stefano Marras (éds.), *Street Food: Culture, Economy, Health and Governance,* New York, Earthscan, pp. 146-160.

OCDE, *Compact City Policies: a Comparative Assessment*, Paris, Éditions OCDE, 2012.

OCDE, *OECD Urban Policy Reviews Reviews: Korea 2012,* Paris, Éditions OCDE, coll. « OECD Urban Policy Reviews », 2012.

OCDE, OECD *Urban Policy Reviews: China 2015*, Paris, Éditions OCDE, coll. « OECD Urban Policy Reviews », 2015.

OCDE, *Rural-Urban Partnerships: An Integrated Approach to Economic Development,* Paris, Éditions OCDE, coll. « OECD Rural Policy Reviews », 2013.

OCDE, *Trends in Urbanisation and Urban Policies in OECD Countries*, Paris, Éditions OCDE, 2010.

OCDE, BAfD et PNUE, *Perspectives économiques en Afrique 2016*, Paris, Éditions OCDE, coll. « Perspectives économiques en Afrique », 2016.

OKECH Roselyne N., « Socio-Cultural Impacts of Tourism on World Heritage Sites: Communities' Perspective of Lamu (Kenya) and Zanzibar Islands », *Asia Pacific Journal of Tourism Research*, 15, nº 3, septembre 2010, pp. 339-351.

OKEKE I.N., *Towards a New Growth Path in Africa: A Study of National Urban Policy Responses to Urbanization*, Braamfontein, Johannesbourg, South African Cities Network, coll. « Working Papers », 2014.

ONU-CEE, EVANS Brian, ROSENFELD Orna, ELISEI Pietro, GOLUBCHIKOV Oleg, BADINYA Anna, KÜSTER Christian et MCADAMS Jean-Marie, T*owards a City-Focused, People-Centred and Integrated Approach to the New Urban Agenda*, ONU-CEE, 2016.

ONU-HABITAT, *An Urbanizing World: Global Report on Human Settlements, 1996,* Oxford/New York, Oxford University Press, 1996.

ONU-HABITAT, *Contribution of the United Nations Human Settlements Programme to the post-2015 Development Agenda in Order to Promote Sustainable Urban Development and Human Settlements*, 2015.

ONU-HABITAT, Communiqué on *« The Role of Intermediate Cities in Strengthening Urban-Rural Linkages Towards the New Urban Agenda »*, Nairobi, ONU-Habitat, 2015.

ONU-HABITAT, *Planning Sustainable Cities: Global Report on Human Settlements 2009*, Londres/Sterling, VA, Earthscan, 2009.

ONU-HABITAT, *State of the World's Cities 2008-2009: Harmonious Cities*, Londres, Routledge, 2008.

ONU-HABITAT, *State of the World's Cities 2012-2013: Prosperity of Cities*, Nairobi, ONU-Habitat, 2012.

ONU-HABITAT, *The State of Arab Cities 2012: Challenges of Urban Transition*, Nairobi, ONU-Habitat, 2012.

ONU-HABITAT, *The State of European Cities in Transition 2013: Taking Stock After 20 Years of Reform*, Nairobi, ONU-Habitat, 2013.

ONU-HABITAT, *World Cities Report 2016 Urbanization and Development - Emerging Futures*, Nairobi, ONU-Habitat, 2016.

ONU-HABITAT et CAF, *Construction of More Equitable Cities,* coll. « Cities Prosperity Initiative », 2014.

ONU-HABITAT et CITIES ALLIANCE, *The Evolution of National Urban Policies. A Global Overview.,* Nairobi, ONU-Habitat, 2014.

ORGANISATION MONDIALE DU TOURISME, *Global report on city tourism - Cities 2012 Project*, Madrid, Organisation mondiale du tourisme, 2012.

OROZCO Manuel, « The Local Economy and Local Governments' Responses to Remittances in Latin America and the Caribbean », *Inter-American Dialogue*, 2008.

OROZCO Manuel et ROUSE Rebecca, « Migrant Hometown Associations and Opportunities for Development » *in* James DEFILIPPIS et Susan SAEGERT (éds.), *The community development reader*, New York, Routledge, 2012.

PARKINSON Michael, MEEGAN Richard, KARECHA Jay, EVANS Richard, JONES Gerwyn, TOSICS Iván, GERTHEIS Antal, TÖNKÖ Andrea, HEGEDÜS József, ILLÉS Iván, SOTARAUTA Markku, RUOKOLAINEN Olli, LEFÈVRE Christian et HALL Peter, *Second Tier Cities in Europe: in an Age of Austerity why Invest Beyond the Capitals?,* Liverpool, ESPON & European Institute of Urban Affairs, 2012.

PAULEIT Stephan, COLY Adrien, FOHLMEISTER Sandra, GASPARINI Paolo, JØRGENSEN Gertrud, KABISCH Sigrun, KOMBE Wilbard J., LINDLEY Sarah, SIMONIS Ingo et YESHITELA Kumelachew (éds.), *Urban Vulnerability and Climate Change in Africa*, Cham, Springer International Publishing, coll. « Future City », vol. 4, 2015.

PAYNE G., DURAND-LASSERVE A. et RAKODI C., « The Limits of Land Titling and Home Ownership », *Environment and Urbanization*, 21, nº 2, octobre 2009, pp. 443-462.

PENDALL Rolf et CARRUTHERS John I., « Does Density Exacerbate Income Segregation? Evidence from U.S. Metropolitan Areas, 1980 to 2000 », *Housing Policy Debate*, 14, nº 4, janvier 2003, pp. 541-589.

PORTER Michael E., *The Competitive Advantage of Nations*, New York, Free Press, 1998.

RESNIK David B., « Urban Sprawl, Smart Growth, and Deliberative Democracy », *American Journal of Public Health*, 100, nº 10, octobre 2010, pp. 1852-1856.

RESOLIS, *Systemes alimentaires territorialisés au Québec*, Paris, RESOLIS, 2016.

RIFKIN Jeremy, *The Third Industrial Revolution: How Lateral Power is Transforming Energy, the Economy, and the World*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2013.

RIZOS Vasileios, BEHRENS Arno, KAFYEKE Terri, HIRSCHNITZ-GARBERS Martin et IOANNOU Anastasia, *The Circular Economy Barriers and Opportunities for SMEs*, Bruxelles, CEPS, 2015.

ROBERTS Brian H., *Gestionando sistemas de Ciudades Secundarias*, Bruxelles, Cities Alliance, Banco Interamericano de Desarrollo, 2015.

ROBERTS Brian H., *Managing Systems of Secondary Cities,* Bruxelles, Cities Alliance, 2014.

ROBERTS Brian H, « The Application of Industrial Ecology Principles and Planning Guidelines for the Development of Eco-Industrial Parks: an Australian Case Study », *Journal of Cleaner Production*, 12, nº 8-10, octobre 2004, pp. 997-1010.

ROBERTS Brian H. et HOHMANN R., « Secondary Cities: Managing Urban Land Governance Systems », Washington, D.C., Banque mondiale, 2014.

ROBERTS Brian H., LINDFIELD M. et STEINBERG F., *Shaping the Future Through an Asia-Pacific Partnership for Urbanization and Sustainable City Development*, Singapour, Asia-Pacific Economic Cooperation, coll. « APEC Policy Support Unit », 2014.

RONDINELLI Dennis A., *Secondary Cities in Developing Countries: Policies for Diffusing Urbanization*, Beverly Hills, Sage Publications, coll. « Sage Library of Social Research », 1983.

SAPOTICHNE J., « The Evolution of National Urban Policy: Congressional Agendas, Presidential Power, and Public Opinion », Washington, D.C., Woodrow Wilson International Center for Scholars, 2010.

SCHNEIDER Aaron et BAQUERO Marcelo, « Get What You Want, Give What You Can: Embedded Public Finance in Porto Alegre », *Open Docs - Institute of Development Studies*, 2006.

SCHWAB Klaus, *The Fourth Industrial Revolution*, New York, Crown Publishing/Random House, 2016.

SEAFORTH Wandia et MWANIKI Elizabeth, *Gender Mainstreaming in Local Authorities: Best Practices*, Nairobi, ONU-Habitat, 2008.

SINGH Ashbindu, PATHIRANA Sumith et SHI Hua, *Assessing Coastal Vulnerability: Developing a Global Index for Measuring Risk*, Nairobi, PNUE, 2006.

SMOKE Paul, « Metropolitan Cities in the National Fiscal and Institutional Structure » *in* Roy W. Bahl, Johannes F. Linn et Deborah L. Wetzel (éds.), *Financing Metropolitan Governments in Developing Countries*, Cambridge, Massachusetts, Lincoln Institute of Land Policy, 2013.

SOUTH AFRICAN CITIES NETWORK, *Outside the Core: Towards an Understanding of Intermediate Cities,* Braamfontein, SACN, 2014.

TACOLI Cecilia, MCGRANAHAN Gordon et SATTERTHWAITE David, *Urbanisation, Rural-Urban Migration and Urban Poverty*, Londres, IIED, 2015.

TUROK Ivan et PARNELL Susan, « Reshaping Cities, Rebuilding Nations: The Role of National Urban Policies », *Urban Forum*, 20, nº 2, mai 2009, pp. 157-174.

UNISDR, *Christchurch Re-Born After Five Years*, disponible en ligne sur : <http://www.unisdr.org/archive/48110>, 3 avril 2015 (consulté le 29 juin 2016).

VENABLES A.J., « New Economic Geography » in Steven N. Durlauf et Lawrence Blume (éds.), *The New Palgrave Dictionary of Economics*, Basingstoke, Hampshire/New York, Palgrave Macmillan, 2008.

VU Kim Chi, NGUYEN Thi Thuy Hang, DINH Thi Bao Hoa, LUONG Thi Van, NGUYEN Huu Xuan, TRAN Thanh Ha et NGUYEN Thi Thu Trang, *Coastal Urban Climate Resilience Planning in Quy Nhon*, *Vietnam*, Londres, IIED, 2015.

WOOD William B., « Intermediate Cities on a Resource Frontier », *Geographical Review*, 76, nº 2, avril 1986, pp. 149-159.

YOUSEF Tarik M, « Development, Growth and Policy Reform in the Middle East and North Africa since 1950 », *Journal of Economic Perspectives*, 18, n º3, septembre 2004, pp. 91-116.

TERRITOIRES

AGENCE FRANÇAISE DE DEVELOPPEMENT et SEDET, *Africapolis : dynamiques de l'urbanisation, 1950-2020. Approche géostatistique. Afrique de l'Ouest*, AFD, coll. « Question de développement », 2011.

AGNEW J., « The "New Regionalism" and the Politics of the Regional Question », *in* John LOUGHLIN, John KINCAID et Wilfried SWENDEN (éds.), *Routledge Handbook of Regionalism & Federalism*, Abingdon/Oxon, Routledge, 2013.

AMES Barry, CONNERLEY Edwin, ROSARIO Domingos M. DO, NGUENHA Eduardo et FRANCISCO Laudemiro, *Comparative Assessment of Decentralization in Africa: Mozambique In-Country Assessment Report*, Washington, D.C., USAID, 2010.

ASCANI Andrea, CRESCENZI Riccardo et IAMMARINO Simona, *Regional Economic Development: a Review,* Sharing KnowledgE Assets: InteRregionally Cohesive NeigHborhoods (SEARCH) Project, 2012.

ASIAN DEVELOPMENT BANK, *Asian Development Outlook 2012: Confronting Rising Inequality in Asia*, Manille, Asian Development Bank, 2012.

ASSOCIATION DES REGIONS DE FRANCE, *Les Chiffres clés des régions*, Paris, ARF, 2015.

ATKINSON Anthony B., PIKETTY Thomas et SAEZ Emmanuel, « Top Incomes in the Long Run of History », *Journal of Economic Literature*, 49, nº 1, mars 2011, pp. 3-71.

AYIBOTELE Nii Boi, *Transboundary Organization in the Niger River Basin,* Stockholm, Global Water Partnership, 2003.

BAfD, OCDE et PNUE, *Perspectives économiques en Afrique 2015*, Paris, Éditions OCDE, coll. « Perspectives économiques en Afrique », 2015.

BAfD, OCDE et PNUE, Perspectives économiques en Afrique 2016, Paris, Éditions OCDE, coll. « Perspectives économiques en Afrique », 2016.

BANQUE MONDIALE, *Rapport sur le développement dans le monde : repenser la géographie économique*, Washington, D.C., Banque mondiale, 2009.

BARCA Fabrizio, *An Agenda for a Reformed Cohesion Policy. A Place-Based Approach to Meeting the European Union Challenges and Expectations*, Bruxelles, Commission européenne, 2009.

BARCA Fabrizio, MCCANN Philip et RODRÍGUEZ-POSE Andrés, « The Case for Regional Development Intervention: Place-Based versus Place-Neutral Approaches », *Journal of Regional Science*, 52, nº 1, février 2012, pp. 134-152.

BENJAMIN S., *The Role of Small and Intermediate Centres around Bangalore: Their Impact on Local Economies, Rural Development, Poverty Reduction and Pro-Poor Politics*, Londres, IIED, 2003.

BRAR Jaidit, GUPTA Shishir, MADGAVKAR Anu, MAITRA Barnik C. et ROHRA Sunali, *India's Economic Geography in 2025: States, Clusters And Cities*, McKinsey Global Institute, McKinsey & Company, India, 2014.

BREUX Sandra, COUTURE Jérôme et GOODMAN Nicole, « Rationality of Voters in Small Towns », original manuscript, 2015.

BRYCESON D. et YANKSON P., « Frontier Mining Settlements: Livelihood Promises and Predicaments », *in* Jytte AGERGAARD, Niels FOLD et Katherine V. GOUGH (éds.), *Rural-Urban Dynamics: Livelihoods, Mobility and Markets in African and Asian Frontiers,* Londres/New York, Routledge, coll. « Routledge Studies in Human Geography », 2010.

CGLU, *Le Financement des collectivités locales: les défis du XXIe siècle*, Bruxelles, Bruylant, (« GOLD III »), 2011.

CGLU, *La Décentralisation et la Démocratie locale dans le monde*, Paris, L'Harmattan, (« GOLD II »), 2008.

CHAMPION A. G. et HUGO Graeme, « Conclusions », *in* A. G. CHAMPION et Graeme HUGO (éds.), *New Forms of Urbanization: Beyond the Urban-Rural Dichotomy,* Aldershot, Ashgate, 2004.

CHARBIT Claire, *Governance of Public Policies in Decentralised Contexts*, Paris, Éditions OCDE, 2011.

CHARBIT Claire et MICHALUN Maria Varinia, *Mind the Gaps: Managing Mutual Dependence in Relations among Levels of Government*, Paris, Éditions OCDE, 2009.

CICCARONE Agnès, SALINE Anne, PRZYBYLA Andrea et NICOLAS Julie, *The Role of European Regions in 2015. A State of Play of Subsidiarity and Multilevel Governance in Europe.*, Strasbourg/Bruxelles, Assemblée des régions d'Europe, 2015.

CINGANO Federico, *Trends in Income Inequality and its Impact on Economic Growth*, Paris, Éditions OCDE, coll. « OECD Social, Employment and Migration Working Papers », 2014.

CITIES ALLIANCE, *Sustainable Development Goals and Habitat III: Opportunities for a Successful New Urban Agenda*, Bruxelles, Cities Alliance, 2015.

CITIES ALLIANCE et CGLU AFRIQUE, *L'Environnement institutionnel des collectivités locales en Afrique,* Bruxelles, Cities Alliance et CGLU Afrique, 2015.

COMITÉ DES RÉGIONS, *Livre blanc du Comité des régions sur la gouvernance à multi-niveaux,* Bruxelles, Comité des régions, 2009.

COMMISSARIAT GÉNÉRAL À L'ÉGALITÉ DES TERRITOIRES, *Pour une République au service de l'égalité et du développement des territoires*, Paris, CGET, 2015.

COMMISSION EUROPEENNE, *Libérer le potentiel des industries culturelles et créatives*, Bruxelles, Commission européenne, 2010.

COMMISSION EUROPEENNE, *National/Regional Innovation Strategies for Smart Specialisation (RIS3)*, Bruxelles, Commission européenne, 2014.

CZERNY M., VAN LINDERT P. et VERKOREN Otto, « Small and Intermediate Towns in Latin American Rural and Regional Development », *in* P. VAN LINDERT et Otto VERKOREN (éds.), *Small Towns and Beyond: Rural Transformation and Small Urban Centres in Latin America*, Amsterdam, Thela Publishers, coll. « Thela Latin America Series », 1997.

DE VISSER Jaap, « Republic of South Africa » *in* John KINCAID et Nico STEYTLER (éds.), *Local Government and Metropolitan Regions in Federal Countries*, Montréal, McGill-Queen's Press - MQUP, 2009.

DENIS Éric et ASEF Bayat, Egypt. *Twenty Years of Urban Transformation*, Londres, IIED (manuscrit inédit), 2002.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN, *Misión Sistema de Ciudades*, Bogota, Departamento Nacional de Planeación, 2016.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN, *Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018. Todos por un nuevo país.,* Bogota, Departamento Nacional de Planeación, 2015.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN, *El campo colombiano: un camino hacia el bienestar y la paz. Misión para la trasformación del campo*, Bogota, Departamento Nacional de Planeación, 2015.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN, *Planeación para el desarrollo integral en las entidades territoriales. El plan de desarrollo 2012-2015,* Bogota, Departamento Nacional de Planeación, 2011.

DEPARTMENT OF AGRICULTURE AND RURAL DEVELOPMENT, *Strategic Plan 2015-2022. Together We Have Made KZN a Better Province to Live In*, Pietermaritzburg, Province of KwaZulu-Natal, 2015.

DEPARTMENT OF HEALTH, *Strategic Plan 2015-2019*, Pietermaritzburg, Province of KwaZulu-Natal, 2015.

DEPARTMENT OF HUMAN SETTLEMENTS, *Strategic Plan 2015/16-2019/20. Houses, Security and Comfort for All.,* Pietermaritzburg, Province of KwaZulu-Natal, 2015.

DEPARTMENT OF PUBLIC WORKS, *Strategic Plan 2015-2020,* Pietermaritzburg, Province of KwaZulu-Natal, 2015.

DG COOPÉRATION INTERNATIONALE ET DÉVELOPPEMENT INTERNATIONAL, *Supporting Decentralisation, Local Governance and Local Development through a Territorial Approach*, Bruxelles/Luxembourg, Commission européenne, coll. « Tools and Methods », 2016.

DICKOVICK J. Tyler et BEATTY RIEDL Rachel, *Comparative Assessment of Decentralization in Africa: Final Report and Summary*, Washington, D.C., USAID, 2010.

DOUGLASS Mike, « A Regional Network Strategy for Reciprocal Rural-Urban Linkages: an Agenda for Policy Research with Reference to Indonesia », *Third World Planning Review*, 20, nº 1, février 1998.

DREWES J. E. et ASWEGEN M. VAN, « National Planning in South Africa: a Critical Review », *in* C.A. BREBBIA (éd.), *Sustainable Development and Planning,* Southampton, WIT Press, vol. VI, 2013, pp. 193-204.

DUBARIE Patrick et PELLEGRIN Jean-Pierre, *Politiques et Pratiques d'aménagement du territoire au Brésil*, Paris, Datar, coll. « Travaux en ligne », 2011.

DUNMADE Israël S., « Sustainability Issues in Rural-Urban Partnerships: A Study on Regional and Inter-municipal Collaborations between some Southern Alberta Municipalities », *Environment and Ecology Research*, 2, nº 1, 2014, pp. 1-7.

DZIOBEK Claudia, GUTIÉRREZ MANGAS Carlos et KUFA Phebby, *Measuring Fiscal Decentralization. Exploring the IMF's Databases*, Washington, D.C., Fonds monétaire international, 2011.

ESPON, *European Towns and Territorial Cooperation*, Luxembourg, ESPON, 2015.

FAO, *Évaluation des ressources forestières mondiales 2015 : Comment les forêts de la planète changent-elles ?*, Rome, Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture, 2016.

FAO, *La Situation mondiale de l'alimentation et de l'agriculture 2013*, Rome, Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture, 2013.

FAROLE Thomas, *Special Economic Zones in Africa: Comparing Performance and Learning from Global Experiences*, Washington, D.C., Banque mondiale, coll. « Directions in Development. Trade », 2011.

FAROLE Thomas et AKINCI Gokhan (éds.), *Special Economic Zones: Progress, Emerging Challenges, and Future Directions*, Washington, D.C., Banque mondiale, 2011.

FOLD Niels et TACOLI Cecilia, « Agricultural Frontier Settlements: Markets, Livelihood Diversification and Small Town Development », *in* Jytte AGERGAARD, Niels FOLD et Katherine V. GOUGH (éds.), *Rural-Urban Dynamics: Livelihoods, Mobility and Markets in African and Asian Frontiers*, Londres/New York, Routledge, coll. « Routledge Studies in Human Geography », 2010.

FOSU Augustin Kwasi, WORLD INSTITUTE FOR DEVELOPMENT ECONOMICS RESEARCH et UNITED NATIONS UNIVERSITY (éds.), *Achieving Development Success: Strategies and Lessons from the Developing World*, Oxford, Oxford University Press, 2013.

FRANDSEN Annie Gaardsted, « Size and Electoral Participation in Local Elections », *Environment and Planning C: Government and Policy*, 20, nº 6, 1er décembre 2002, pp. 853-869.

GALARRAGA Ibon, GONZÁLEZ-EGUINO Mikel et MARKANDYA Anil, *The Role of Regions in Climate Change Policy*, Leioa, Basque Centre for Climate Change BC3, 2009.

GARZA G., *Urbanisation in Mexico during the Twentieth Century*, Londres, IIED, 2003.

GLOBAL TASKFORCE OF LOCAL AND REGIONAL GOVERNMENTS, ONU-HABITAT et PNUD, *Roadmap for Localizing the SDGs: Implementation and Monitoring at the Subnational Level*, Barcelone, CGLU.

GOBERNACIÓN DE ANTIOQUIA, *Antioquia piensa en grande. Plan de Desarrollo 2016-2019*, Medellin, Gobernación de Antioquia, 2016.

GOBERNACIÓN DE ANTIOQUIA, *Bases del plan de desarrollo de Antioquia*, Medellin, Gobernación de Antioquia, 2016.

GOBIERNO REGIONAL DEL CUSCO, *Plan Estratégico de Desarrollo Regional Concertado. Cusco al 2021*, Cusco, Gobierno Regional del Cusco, 2009.

GOBIERNO REGIONAL MOQUEGUA, *Estrategia Regional de Diversidad Biológica 2014-2021*, Moquegua, Gobierno Regional Moquegua, 2014.

GONZÁLEZ L., « Tensions between Centralization and Decentralization in the Argentinian Federation », *in* John LOUGHLIN, John KINCAID et Wilfried SWENDEN (éds.), *Routledge Handbook of Regionalism & Federalism,* Londres/New York, Routledge, 2013.

GOVERNMENT OF INDIA, *NITI Aayog. From Planning to NITI. Transforming India's Development Agenda.*, New Delhi, Government of India, 2015.

GOVERNMENT OF INDIA et MINISTRY OF COMMERCE AND INDUSTRY, *Foreign Trade Policy,* New Delhi, Government of India, 2015.

GOVERNMENT OF INDIA, *Twelfth Five-Year Plan (2012-2017),* New Delhi, Government of India, 2013.

GRASNIK Jan, *Regionalism in Germany,* Augsburg, University of Augsburg, 2014.

HACKLER Darrene L., *Creating Jobs in America: Case Studies in Local Economic Development*, Fairfax, VA, CGI Initiative for Collaborative Government, 2008.

HASAN A., « Migration, Small Towns and Social Transformations in Pakistan », *Environment and Urbanization*, 22, nº 1, 1er avril 2010, pp. 33-50.

HELMSING A.H.J., *Partnerships, Meso-Institutions and Learning. New Local and Regional Economic Development Initiatives in Latin America*, The Hague, Institute of Social Studies, 2001.

HOANG Xuan Thanh, ĐINH Thi Thu Phuong, DANG Thi Thanh Hoa et LE –inh Lap, *Urbanisation and Rural Development in Vietnam's Mekong Delta: Revisiting Livelihood Transformations in Three Fruit-Growing Settlements*, 2006-2015, Londres, IIED, 2015.

HOANG Xuan Thanh, –INH Thi Thu Phuong, NGUYEN Thu Huong et TACOLI Cecilia, *Urbanization and Rural Development in Vietnam's Mekong Delta: Livelihood Transformations in Three Fruit-Growing Settlements,* Londres, IIED, 2008.

HOFSTEDE Jacobus L. A. et STOCK Martin, « Climate Change Adaptation in the Schleswig-Holstein Sector of the Wadden Sea: an Integrated State Governmental Strategy », *Journal of Coastal Conservation*, 8 avril 2016.

HSU Angel, XU Kaiyang, WEINFURTER Amy et WNUCK Stefanie, *Scaling Up. Local to Global Climate Action*, Genève, R20 Regions of Climate Action, 2015.

INTELI, *Creative-Based Strategies in Small and Medium-Sized Cities: Guidelines for Local Authorities*, 2011.

KAKWANI Nanak et PERNIA Ernesto M., « What is Pro-Poor Growth? », *Asian Development Review*, 18, nº1, 2000.

KAMETE A. Y., « Interlocking Livelihoods: Farm and Small Town in Zimbabwe », *Environment and Urbanization*, 10, nº1, 1er avril 1998, pp. 23-34.

KANBUR S. M. Ravi et VENABLES Anthony (éds.), *Spatial Inequality and Development*, Oxford/New York, Oxford University Press, 2005.

KLAUFUS C., « Watching the City Grow: Remittances and Sprawl in Intermediate Central American Cities », *Environment and Urbanization*, 22, nº 1, 1er avril 2010, pp. 125-137.

KOTKIN Joel, *Small Cities Are Becoming New Engine Of Economic Growth*, disponible en ligne sur : <http://www.forbes.com/sites/joelkotkin/2012/05/08/small-cities-are-becoming-the-main-engine-of-economic-growth/>, 8 mai 2012 (consulté le 1er septembre 2016).

KWAZULU-NATAL PROVINCIAL PLANNING COMMISSION, *Provincial Growth and Development Strategy,* Pietermaritzburg, Province of KwaZulu-Natal, 2011.

LI Bingqin, « Governing Urban Climate Change Adaptation in China », *Environment and Urbanization*, 25 , nº 2, 1er octobre 2013, pp. 413-427.

LI Bingqin et AN Xiangsheng, « Migrants as a Source of Revenue in Small Towns in China », *Environment and Urbanization*, 22, nº 1, 1er avril 2010, pp. 51-66.

LOSCH Bruno, FREGUIN-GRESH Sandrine et WHITE Eric Thomas, *Structural Transformation and Rural Change Revisited: Challenges for Late Developing Countries in a Globalizing World,* Banque mondiale, 2012.

LOUGHLIN John, « The 'Hybrid' State: Reconfiguring Territorial Governance in Western Europe », *Perspectives on European Politics and Society*, 10, nº 1, avril 2009, pp. 51-68.

MANDA Mtafu Zeleza, « Where There Is No Local Government: Addressing Disaster Risk Reduction in a Small Town in Malawi », *Environment and Urbanization*, 26, nº 2, 1er octobre 2014, pp. 586-599.

MARKS Gary, HOOGHE Liesbet et SCHAKEL Arjan H., « Patterns of Regional Authority », *Regional & Federal Studies*, vol. 18, nº 2-3, juin 2008, pp. 167-181.

MCGRANAHAN Gordon et SATTERTHWAITE David, *Urbanisation: Concepts and Trends*, Londres, IIED, 2014.

MCMILLAN Margaret et HEADEY Derek, « Introduction – Understanding Structural Transformation in Africa », *World Development,* 63, novembre 2014, pp. 1-10.

MINISTERE DES AFFAIRES ETRANGERES et UMR PACTE-TERRITOIRES, *Étude comparée des politiques d'aménagement du territoire et de développement régional dans les pays du Sud*, Paris, ministère des Affaires étrangères, 2006.

MINISTRY OF MUNICIPAL AFFAIRS AND HOUSING, *Economic Development Case Study Handbook*, Toronto, Province of Ontario, 2011.

NATIONAL PLANNING COMMISSION, *Our Future: Make It Work: National Development Plan,* 2030, Pretoria, National Planning Commission, 2012.

NATIONS UNIES, « The Toluca Declaration for Habitat III. Latin America and the Caribbean », Toluca, Nations unies, 2016.

NCHITO Wilma S., « Migratory Patterns in Small Towns: the Cases of Mazabuka and Kalomo in Zambia », *Environment and Urbanization,* 22, nº 1, 1er avril 2010, pp. 91-105.

NEL E. et STEVENSON T., « The Catalysts of Small Town Economic Development in a Free Market Economy: A Case Study of New Zealand », *Local Economy*, 29, nº 4-5, 1er juin 2014, pp. 486-502.

NEWBOLD Tim, HUDSON Lawrence N., ARNELL Andrew P., CONTU Sara, DE PALMA Adriana, FERRIER Simon, HILL Samantha L. L., HOSKINS Andrew J., LYSENKO Igor, PHILLIPS Helen R. P., BURTON Victoria J., CHNG Charlotte W. T., EMERSON Susan, GAO Di, PASK-HALE Gwilym, HUTTON Jon, JUNG Martin, SANCHEZ-ORTIZ Katia, SIMMONS Benno I., WHITMEE Sarah, ZHANG Hanbin, SCHARLEMANN Jörn P. W. et PURVIS Andy, « Has Land Use Pushed Terrestrial Biodiversity beyond the Planetary Boundary? A Global Assessment », *Science*, 353, nº 6296, 15 juillet 2016, pp. 288-291.

NORTHERN TERRITORY GOVERNMENT, *Northern Territory Balanced Environment Strategy*, Darwin, NT, Department of the Chief Minister, 2016.

NRG4SD, *Inspiring Subnational Climate Action. Cases and Lessons from Regional Governments*, Bruxelles, Network of Regional Governments for Sustainable Development, 2015.

NSW DEPARTMENT OF TRADE AND INVESTMENT, *Economic Development Strategy for Regional NSW*, Sydney, State of New South Wales.

OCDE, *Tous concernés : Pourquoi moins d'inégalité profite à tous*, Paris, Éditions OCDE, 2015.

OCDE, *Principes de l'OCDE sur la gouvernance de l'eau,* Paris, Éditions OCDE, 2015.

OCDE, *Perspectives de l'environnement de l'OCDE à l'horizon 2050,* Paris, Éditions OCDE, coll. « Perspectives de l'environnement de l'OCDE », 2012.

OCDE, *Toujours plus d'inégalité. Pourquoi les écarts de revenus se creusent*, Paris, Éditions OCDE, 2012.

OCDE, *Examens territoriaux de l'OCDE : France 2006*, Paris, Éditions OCDE, 2006.

OCDE, BAfD et PNUE, *Perspectives économiques en Afrique 2016*, Paris, Éditions OCDE, coll. « Perspectives économiques en Afrique », 2016.

OCDE, *Territorial Reviews: Colombia 2014*, Paris, Éditions OCDE, coll. « OECD Territorial Reviews », 2014.

OCDE, *Rural-Urban Partnerships: An Integrated Approach to Economic Development*, Paris, Éditions OCDE, coll. « OECD Rural Policy Reviews », 2013.

OCDE, T*erritorial Reviews: Brazil 2013*, Paris, Éditions OCDE, coll. « OECD Territorial Reviews », 2013.

OCDE (éd.), P*romoting Growth in All Regions*, Paris, Éditions OCDE, 2012.

OCDE (éd.), *Regional Development Policies in OECD Countries*, Paris, Éditions OCDE, 2010.

OCDE (éd.), *Regions Matter: Economic Recovery, Innovation and Sustainable Growth*, Paris, Éditions OCDE, 2009.

OCDE, *Challenges of Human Resource Management for Multi-Level Government*, Paris, Éditions OCDE, 2008.

OCDE, *Building Competitive Regions: Strategies and Governance*, Paris, Éditions OCDE, 2005.

OCDE, *The Case of Future OECD Principles of Public Investment Across Levels of Government*, Paris, Éditions OCDE, 2012.

OFFICE FEDERAL DU GENIE CIVIL ET DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE et MINISTERE FEDERAL DES TRANSPORTS, DE LA CONSTRUCTION ET DU DEVELOPPEMENT URBAIN, *Perspectives of Spatial Development in Germany*, Berlin, Bundesinstitut für Bau-, Stadt-, und Raumforschung, 2006.

OFFICE OF THE PREMIER, *Strategic Plan 2015-2020,* Pietermaritzburg, Province of KwaZulu-Natal, 2015.

OJEDA GARCÍA Raquel, *Políticas de descentralización en Marruecos: el proceso de regionalización*, Séville, Instituto Andaluz de Administración Pública, 2002.

ONU-CEE, EVANS Brian, ROSENFELD Orna, ELISEI Pietro, GOLUBCHIKOV Oleg, BADINYA Anna, KÜSTER Christian et MCADAMS Jean-Marie, *Towards a City-Focused, People-Centred and Integrated Approach to the New Urban Agenda*, ONU-CEE, 2016.

ONU-HABITAT, *Small Town Development Approaches,* Nairobi, ONU-Habitat, 2012.

ONU-HABITAT, *Meeting Development Goals in Small Urban Centres – Water and Sanitation in the World's Cities 2006,* Nairobi, ONU-Habitat, coll. « UN-Habitat report on the water and sanitation in small urban centres », 2006.

ORANJE Mark, « Post-Apartheid National Spatial Development Planning in South Africa - A Brief History », *European Spatial Research and Policy*, 17, nº 2, 1er janvier 2010.

OSTRY Jonathan, BERG Andrew et TSANGARIDES Charalambos G., *Redistribution, Inequality and Growth,* Washington, D.C., IMF, 2014.

OSTRY Jonathan David et BERG Andrew, I*nequality and Unsustainable Growth: Two Sides of the Same Coin?,* Washington, D.C., IMF, 2011.

OWUSU George, « The Role of Small Towns in Regional Development and Poverty Reduction in Ghana: Debates and Developments », *International Journal of Urban and Regional Research*, 32, nº2, juin 2008, pp. 453-472.

PARIS Yves, *Politiques et Pratiques d'aménagement du territoire en Espagne*, Paris, Datar, coll. « Travaux en ligne », 2011.

PASTOR Teresa, *Regions for Biodiversity: Achieving the Aichi Targets*, disponible en ligne sur : <http://www.europarc.org/news/2016/07/regions-for-biodiversity-achieving-the-achi-targets/>, 5 juillet 2016 (consulté le 1er septembre 2016).

PELLEGRIN Jean-Pierre, *Politiques et Pratiques d'aménagement du territoire aux États-Unis*, Paris, Datar, coll. « Travaux en ligne », 2011.

PIKE Andy, RODRÍGUEZ-POSE Andrés et TOMANEY John, *Local and Regional Development*, Abingdon, Taylor & Francis, 2006.

PIKETTY Thomas, *Le Capital au XXIe siècle,* Paris, Seuil, 2013.

PIRISI Gábor et TRÓCSÁNYI András, « Shrinking Small Towns in Hungary: the Factors behind the Urban Decline in Small Scale », *Acta Geographica Universitatis Comenianae*, 58, nº 2, 2014, pp. 131-147.

PNUD, PNUE, FOGAR, AIRF, AER, THE CLIMATE GROUP, CRPM-CPMR, THE NORTHERN FORUM, NRG4SD et OLAGI, *Regions: a Solution to Climate Change*, Genève, PNUD et PNUE, 2010.

PROVINCIA DE SANTA FE, *Strategies and Capacities for a Competitive Global Insertion*, Santa Fe (Argentine), ministère du Gouvernement et de la Réforme, 2016.

R20, *Annual Activity Report 2015*, Genève, R20 Regions of Climate Action, 2015.

REGION PAYS DE LA LOIRE, *Stratégie régionale d'innovation pour une spécialisation intelligente en Pays de la Loire (2014-2020)*, Nantes, région Pays de la Loire, 2014.

REGION PAYS DE LA LOIRE, *L'Adoption de la stratégie régionale de transition énergétique en Pays de la Loire pour 2014-2020*, disponible en ligne sur : <http://www.paysdelaloire.fr/politiques-regionales/environnement/energie/> (consulté le 1er septembre 2016).

REGION WALLONNE, *2014-2019. Oser, innover, rassembler,* Namur, région Wallonne, coll. « Déclaration de politique régionale 2014-2019 », 2014.

RENTING Henk, MARSDEN Terry K et BANKS Jo, « Understanding Alternative Food Networks: Exploring the Role of Short Food Supply Chains in Rural Development », *Environment and Planning A*, 35, nº 3, mars 2003, pp. 393-411.

RESOLIS, *Systèmes alimentaires territorialisés au Québec*, Paris, RESOLIS, 2016.

RINGGI Hipolitus Yolisandry, *Papua's Response to the Gift of Special Autonomy Plus,* disponible en ligne sur : <http://www.opendemocracy.net/hipolitus-yolisandry-ringgi/papua%E2%80%99s-response-to-gift-of-special-autonomy-plus> (consulté le 31 août 2016).

ROBERTS Brian H., « Rural Urbanization and the Development of Small and Intermediate Towns », Bogota, 2015.

RODRÍGUEZ-POSE Andrés, « Economists as Geographers and Geographers as Something Else: on the Changing Conception of Distance in Geography and Economics », *Journal of Economic Geography*, 11, nº 2, 1er mars 2011, pp. 347-356.

RODRÍGUEZ-POSE Andrés, « Economic Convergence and Regional Development Strategies in Spain: The Case of Galicia and Navarre », *EIB Papers*, 5, nº 1, 2000, pp. 89-115.

RODRÍGUEZ-POSE Andrés et GILL Nicholas, « The Global Trend towards Devolution and Its Implications », *Environment and Planning C: Government and Policy*, 21, nº 3, 1er juin 2003, pp. 333-351.

RODRÍGUEZ-POSE Andrés et HARDY Daniel, *Technology and Industrial Parks in Emerging Countries. Panacea or Pipedream?*, Cham (Suisse), Springer International Publishing, coll. « SpringerBriefs in Regional Science », 2014.

RODRÍGUEZ-POSE Andrés et TIJMSTRA Sylvia, *On the Emergence and Significance of Local Economic Development Strategies*, Caracas, CAF, 2009.

RODRÍGUEZ-POSE Andrés et WILKIE Callum, *Conceptualising Equitable Economic Growth in Cities*, Bruxelles, Cities Alliance, 2015.

ROMEIN A., « The Role of Central Places in the Development of Regional Production Structures: the Case of Huetar Norte, Costa Rica », *in* P. VAN LINDERT et Otto VERKOREN (éds.), *Small Towns and beyond: Rural Transformation and Small Urban Centres in Latin America*, Amsterdam, Thela Publishers, coll. « Thela Latin America series », 1997.

ROMEO Leonardo G., T*he Territorial Approach to Local Development (TALD). From Decentralization Reforms to Development Outcomes*, Bruxelles, Commission européenne et capacity4dev.eu, coll. « ADM Programme », 2014.

SALA-I-MARTIN Xavier, *The Disturbing « Rise » of Global Income Inequality*, National Bureau of Economic Research, 2002.

SALL M., « Straightforward Critics or Would-Be Candidates? International Migrants and the Management of Local Affairs and Development: the Case of the Senegal River Valley », *Environment and Urbanization,* 22, nº 1, 1er avril 2010, pp. 81-89.

SALL Mohamadou, MANSOUR TALL Serigne, TANDIAN Aly et SAMB Al Assane, *Climate change, Adaptation Strategies* and Mobility: Evidence from Four Settlements in Senegal, Londres, IIED, 2015.

SATTERTHWAITE D., MCGRANAHAN G. et TACOLI C., « Urbanization and Its Implications for Food and Farming », *Philosophical Transactions of the Royal Society B: Biological Sciences*, 365, nº 1554, 27 septembre 2010, pp. 2809-2820.

SATTERTHWAITE David, *The Transition to a Predominantly Urban World and Its Underpinnings*, Londres, IIED, coll. « Human Settlements Working Paper », 2007.

SATTERTHWAITE David et TACOLI Cecilia, *The Urban Part of Rural Development: the Role of Small and Intermediate Urban Centres in Rural and Regional Development and Poverty Reduction*, Londres, IIED, 2003.

SERVILLO Loris, ATKINSON Rob, SMITH Ian, RUSSO Antonio, SÝKORA LudĐk, DEMAZIÈRE Christophe et HAMDOUCH Abdel-Illah, TOWN. *Small and Medium Sized Towns in Their Functional Territorial Contex*t, Luxembourg, ESPON, 2014.

SMOKE Paul, « Decentralisation in Africa: Goals, Dimensions, Myths and *Challenges », Public Administration and Development*, 23, nº 1, février 2003, pp. 7-16.

SMOKE Paul, *Fiscal Decentralization in Developing Countries. A Review of Current Concepts and Practice*, Genève, United Nations Research Institute for Social Development, 2001.

SÖDERHOLM Patrik et SVAHN Nanna, « Mining, Regional Development and Benefit-Sharing in Developed Countries », *Resources Policy*, 45, septembre 2015, pp. 78-91.

SONGSORE Jacob, *Towards a Better Understanding of Urban Change: Urbanization, National Development and Inequality in Ghana*, Ghana Universities Press, 2003.

STEPHENSON Paul, « Twenty Years of Multi-Level Governance: 'Where Does It Come From? What Is It? Where Is It Going?' », *Journal of European Public Policy*, 20, nº 6, 1er juin 2013, pp. 817-837.

STIGLITZ Joseph E., *Le Prix de l'inégalité*, Paris, Actes Sud, 2014.

TACOLI Cecilia, « Migration as a Response to Local and Global Transformations: a Typology of Mobility in the Context of Climate Change », *in* George MARTINE et Daniel SCHENSUL (éds.), *The Demography of Adaptation to Climate Change*, New York/Mexico, UNFPA, IIED et El Colegio de México, 2013.

TIDEMAND Per, SOLA Nazar, BOFIN Peter et CHALIGA Amon, *Comparative Assessment of Decentralization in Africa: Tanzania In-Country Assessment Report*, Washington, D.C., USAID, 2010.

TIFFEN Mary, « Transition in Sub-Saharan Africa: Agriculture, Urbanization and Income Growth », *World Development,* 31, nº 8, août 2003, pp. 1343-1366.

TISDALL Simon, « Silent Blight in a Countryside of Empty Homes and Shut Shops », *The Guardian,* 23 août 2015.

TOMMASI Mariano, SAIEGH Sebastián, SANGUINETTI Pablo, STEIN Ernesto et CÁRDENAS Mauricio, « Fiscal Federalism in Argentina: Policies, Politics, and Institutional Reform », *Economía*, 1 ,nº 2, 2001, pp. 157-211.

TREUNER Peter, *Politiques et Pratiques d'aménagement du territoire en Allemagne*, Paris, Datar, coll. « Travaux en Ligne », 2011.

UN DEVELOPMENT GROUP, ONU-HABITAT, GLOBAL TASKFORCE OF LOCAL AND REGIONAL GOVERNMENTS et PNUD, *Localizing the Post-2015 Development Agenda*, New York, PNUD, 2015.

VAN EMPEL Carlien, *Local Economic Development in Polonnaruwa District, Sri Lanka*, New Delhi, Subregional Office for South Asia, Organisation Internationale du travail, 2008.

VÁZQUEZ-BARQUERO Antonio, « Inward Investment and Endogenous Development. The Convergence of the Strategies of Large Firms and Territories? », *Entrepreneurship & Regional Development*, 11, nº1, janvier 1999, pp. 79-93.

VENABLES Anthony J., « Spatial Disparities in Developing Countries: Cities, Regions, and International Trade », *Journal of Economic Geography*, 5, nº1, 1er janvier 2005, pp. 3-21.

ZENG Zhihua, *Global Experiences with Special Economic Zones: Focus on China and Africa*, Washington, D.C., Banque mondiale, 2015.

CONCLUSION

ANGEL Shlomo, *Planet of Cities*, Cambridge, Mass, Lincoln Institute of Land Policy, 2012.

ASCANI Andrea, CRESCENZI Riccardo et IAMMARINO Simona, *Regional Economic Development: a Review*, Sharing KnowledgE Assets: InteRregionally Cohesive NeigHborhoods (SEARCH) Project, 2012.

BANQUE MONDIALE, *World Development Report 2009: Reshaping Economic Geography*, Washington, D.C., Banque mondiale, coll. « World Development Report », 2009.

BARCA Fabrizio, MCCANN Philip et RODRÍGUEZ-POSE Andrés, « The Case for Regional Development Intervention : Place-Based Versus Place-Neutral Approaches », *Journal of Regional Science,* 52, nº 1, février 2012, pp. 134-152.

BLÖCHLIGER Hansjörg et ÉGERT Balázs, *Decentralisation and Economic Growth - Part 2: The Impact on Economic Activity, Productivity and Investment*, Paris, Éditions OCDE, 2013.

BORJA Jordi, CASTELLS Manuel, BELIL Mireia, *et al., Local and Global: the Management of Cities in the Information Age,* Londres, Earthscan Publications, 1997.

CGLU, *L'Accès aux services publics et l'Urbanisation du monde*, Bruxelles, Bruylant, (« GOLD III »), 2014.

CGLU, *Le Financement des collectivités locales : les défis du xxie siècle*, Bruxelles, Bruylant (« GOLD II »), 2011.

CGLU, *La Culture : quatrième pilier du développement durable,* Barcelone, CGLU, 2010.

CGLU, *La Décentralisation et la Démocratie locale dans le monde*, Paris, L'Harmattan (« GOLD I»), 2008.

CGLU, COMMISSION FINANCES LOCALES ET DÉVELOPPEMENT, *5 Recommandations fondamentales en matière de finances locales, portées par CGLU pour que les moyens soient à la hauteur des enjeux,* Barcelone, CGLU, 2016.

CGLU et OCDE, *Subnational Governments Around the World: Structure and Finance*, Barcelone, commission Finances locales et Développement de CGLU, 2016.

CITIES CLIMATE FINANCE LEADERSHIP ALLIANCE, *The State of City Climate Finance* 2015, CCFLA, 2015.

CITIES CLIMATE FINANCE LEADERSHIP ALLIANCE, *The Bangkok-Johannesburg Blueprint*, CCFLA, 2015.

CLARK Greg et MOONEN Tim, *The Role of Metropolitan Areas in the Global Agenda of Local and Regional Governments in the 21st Century*, Londres, The Business of Cities, Ltd., 2016.

DOBBS Richard, POHL Herbert, LIN Diaan-Yi, *et al., Infrastructure Productivity: How to Save $1 Trillion a Year*, New York, McKinsey Global Institute, 2013.

EPSTEIN Gerald A. (éd.), *Financialization and the World Economy*, Cheltenham, UK/Northampton, MA, Edward Elgar, 2005.

EVANS James, KARVONEN Andrew et RAVEN Rob (éds.), *The Experimental City*, Londres/New York, Routledge, 2016.

GOULDSON Andy, COLNBRANDER Sarah, SUDMANT Andrew, *et al., Accelerating Low-Carbon Development in the World's Cities*, Londres/Washington, D.C., New Climate Economy, 2015.

GRAHAM Stephen et MARVIN Simon, *Splintering Urbanism: Networked Infrastructures, Technological Mobilities and the Urban Condition*, Londres/New York, Routledge, 2001.

GUIRONNET Antoine et HALBERT Ludovic, *The Financialization of Urban Development Projects: Concepts, Processes, and Implications*, Working Paper 14-04, HAL, 2014.

HALBERT Ludovic, « Les acteurs des marchés financiers font-ils la ville ? Vers un agenda de recherche », *EspaceTemps. Electronic Journal of Humanities and Social Sciences*, 9 juillet 2013.

HARVEY David, « From Managerialism to Entrepreneurialism: The Transformation in Urban Governance in Late Capitalism », *Geografiska Annaler. Series B, Human Geography*, 71, nº 1, 1989, pp. 3-17.

HOGG John, *Financing Sustainable Cities: How We're Helping Africa's Cities Raise Their Credit Ratings* [en ligne], disponible sur : <http//www.worldbank.org/en/news/feature/2013/10/24/financing-sustainable-cities-africa-creditworthy , 2013 (consulté le 9 septembre 2016).

KRIPPNER G., *What is Financialization?*, Los Angeles, UCLA, 2004.

LANDRY Charles, *The Creative City: A Toolkit for Urban Innovators*, 2e edition., Londres/Sterling, VA, Routledge, 2008.

MANSURI Ghazala et RAO Vijayendra, *Localizing Development: Does Participation Work?*, Washington, D.C., Banque mondiale, 2013.

MAZZUCATO Mariana, « Financing Innovation: Creative Destruction vs. Destructive Creation », *Industrial and Corporate Change*, 22, n° 4, 1er août 2013, pp. 851-867.

MAZZUCATO Mariana, « From Market Fixing to Market-Creating: a New Framework for Innovation Policy », *Industry and Innovation,* 23, nº 2, 17 février 2016, pp. 140-156.

MAZZUCATO M. et SHIPMAN A., « Accounting for productive investment and value creation », *Industrial and Corporate Change*, 23, n° 4, 1er août 2014, pp. 1059-1085.

MCCARNEY Patricia, HALFANI Mohamed et RODRÍGUEZ Alfredo, « Towards an Understanding of Governance: The Emergence of an Idea and its Implications for Urban Research in Developing Countries », *in* Richard E. STREN et Judith KJELLBERG BELL (éds.), *Urban Research in the Developing World: Perspectives on the City*, Toronto, Centre for Urban & Community Studies, University of Toronto, vol. 4/4, 1995.

MITLIN Diana et PATEL Sheela, « The Urban Poor and Strategies for a Pro-Poor Politics: Reflections on Shack/Slum Dwellers International », *in* Sue PARNELL et Sophie OLDFIELD (éds.), *The Routledge Handbook on Cities of the Global South, 1re éd.*, New York, Routledge, 2014.

NATIONS UNIES, *Mexico City Declaration for Habitat III. Financing Urban Development: the Millennium Challenge*, Mexico, Nations unies, 2016.

NATURAL CAPITAL DECLARATION, *Leading Financial Institutions to Test Lending Portfolios for Environmental Risk* [en ligne], 2016, disponible sur : <http://www.naturalcapitaldeclaration.org/2016/05/leading-financial-institutions-to-test-lending-portfolios-for-environmental-risk/> (consulté le 12 septembre 2016).

OCDE, *Is Informal Normal?*, Paris, OCDE, coll. « Development Centre Studies », 2009.

OCDE, BAfD et PNUE, *Perspectives économiques en Afrique 2016*, Paris, OCDE, coll. « Perspectives économiques en Afrique », 2016.

ONU-HABITAT, *Policy Paper 3: National Urban Policy*, Surabaya, Assemblée générale des Nations unies, 2016.

ONU-HABITAT, *Policy Paper 1: Right to the City and Cities for All*, Surabaya, Assemblée générale des Nations unies, 2016.

ONU-HABITAT, *World Cities Report 2016 Urbanization and Development - Emerging Futures.*, Nairobi, ONU-Habitat, 2016.

ONU-HABITAT (éd.), *Urban Patterns for a Green Economy,* Nairobi, ONU-Habitat, 2012.

ONU-HABITAT et UNECA, *Towards an Africa Urban Agenda,* Nairobi, ONU-Habitat, 2015.

ORGANISATION INTERNATIONALE DU TRAVAIL (éd.), *Emploi et Questions sociales dans le monde : des modalités d'emploi en pleine mutation*, Genève, OIT, 2015.

PEREZ Carlota, « Unleashing a Golden Age After the Financial Collapse: Drawing Lessons from History », *Environmental Innovation and Societal Transitions*, 6, coll. « Economic-Financial Crisis and Sustainability Transition », mars 2013, pp. 9-23.

PIETERSE Edgar, « Recasting Urban Sustainability in the South », *Development,* 54, n° S3, septembre 2011, pp. 309-316.

PIETERSE Edgar, « Building New Worlds: Design and the Second Urban Transition », *in* Cynthia E. SMITH (éd.), *Design With the Other 90%: Cities*, New York, Smithsonian Cooper-Hewitt National Design Museum, 2011.

PIKE Andy, RODRÍGUEZ-POSE Andres et TOMANEY John, *Local and Regional Development*, Abingdon, Oxon, Taylor & Francis, 2006.

PNUE, *The Financial System We Need. Aligning the Financial System with Sustainable Development,* Genève, PNUE, 2015.

ROCKSTRÖM Johan, STEFFEN Will, NOONE Kevin, *et al.,* « A Safe Operating Space for Humanity », *Nature*, 461, n° 7263, 24 septembre 2009, pp. 472-475.

RODRÍGUEZ-POSE Andrés, « Economists as Geographers and Geographers as Something Else: on the Changing Conception of Distance in Geography and Economics », *Journal of Economic Geography*, 11, n° 2, 1er mars 2011, pp. 347-356.

SASSEN Saskia, *Expulsions: Brutality and Complexity in the Global Economy*, Cambridge, MA, Belknap Press, 2014.

SCOONES Ian, LEACH Melissa et NEWELL Peter, *The Politics of Green Transformations*, 2015.

SENGERS F., BERKHOUT F. et RAVEN R., « Experiments in the City: Unpacking Notions of Experimentation for Sustainability », *in* James EVANS, Andrew KARVONEN et Rob RAVEN (éds.), *The Experimental City*, Londres/New York, Routledge, 2016.

SMOKE Paul, « Decentralisation in Africa: Goals, Dimensions, Myths and Challenges », *Public Administration and Development*, 23, n° 1, février 2003, pp. 7-16.

SWILLING Mark, « Economic Crisis, Long Waves and the Sustainability Transition: An African Perspective », *Environmental Innovation and Societal Transitions*, 6, mars 2013, pp. 96-115.

TAYLOR Anna et CAMAREN Peter, *Strengthening Climate Resilience in African Cities. A Framework for Working with Informality*, Londres/Le Cap, Climate and Development Knowledge Network and African Centre for Cities, 2014.

UNCTAD (éd.), *Investing in the SDGs: an Action Plan,* New York, Nations Unies, coll. « World Investment Report », 2014.

UNRISD, *Combating Poverty and Inequality: Structural Change, Social Policy and Politics,* Genève, Institut de

recherche des Nations Unies pour le développement social, 2010.

WARREN Herman, *Spanning Africa's Infrastructure Gap,* Londres, The Economist Corporate Network, 2015.

WBGU - GERMAN ADVISORY COUNCIL ON GLOBAL CHANGE, *Humanity on the Move: Unlocking the Transformative Power of Cities*, Berlin, Wissenschaftlicher Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen, coll. « Summary », 2016.

YUSUF Shahid, WU Weiping et EVENETT Simon J. (éds.), *Local Dynamics in an Era of Globalization: 21st Century Catalysts for Development*, New York/Oxford, Oxford University Press, 2000.

Quatrième Rapport mondial
sur la décentralisation et la démocratie locale

CO-CRÉER LE FUTUR URBAIN

L'AGENDA DES MÉTROPOLES, DES VILLES ET DES TERRITOIRES

Depuis sa première édition en 2008, le Rapport mondial sur la démocratie locale et la décentralisation (GOLD) est devenu une référence internationale pour comprendre l'évolution des gouvernements locaux et régionaux à travers le monde. Dans sa quatrième édition, GOLD IV examine – dans ses trois principaux chapitres portant sur les régions métropolitaines, les villes intermédiaires, et les territoires, y compris les régions, les petites villes et les communes rurales – les défis et les questions auxquelles les gouvernements locaux et régionaux sont confrontés dans un monde urbanisé, ainsi que les solutions qui peuvent être conçues pour co-créer des **villes du futur, « ouvertes à tous, sûres, résilientes et durables »** (Objectif 11 des Objectifs de développement durable).

GOLD IV analyse le rôle que les gouvernements locaux et régionaux peuvent jouer dans le **nouveau consensus mondial**, qui résulte des accords adoptés par la communauté internationale, tels que l'Agenda 2030, l'Accord de Paris sur le climat, et le Nouvel Agenda urbain. Ce consensus propose de transformer nos modèles actuels de développement, qualifiés d'inefficaces, non durables et inégalitaires. Comme souligné dans le rapport, la contribution des gouvernements locaux et régionaux sera essentielle. En effet, le monde est témoin d'une multiplication d'expériences, à travers le monde, pour créer des villes et des territoires durables. La portée et les effets de ces expériences peuvent être déterminants pour la réalisation des agendas mondiaux et pour favoriser l'émergence d'une nouvelle gouvernance urbaine et territoriale. Dans ce contexte, les gouvernements locaux et régionaux sont en mesure d'être les catalyseurs d'un processus inclusif - compatible avec les principes de la démocratie locale et du Droit à la ville - pour co-créer l'avenir de nos villes et de nos territoires.

À cet effet, GOLD IV présente les fondements de l'**Agenda mondial des gouvernements locaux et régionaux** pour la prochaine décennie, correspondant à une série de recommandations politiques pour tous les acteurs et partenaires impliqués dans la gouvernance locale et régionale. Cet agenda pour les métropoles, les villes et les territoires est la contribution de CGLU au débat mondial – dans le cadre d'Habitat III, la Conférence des Nations unies sur les établissements humains de 2016 – et constitue **une invitation à travailler ensemble pour sa mise en œuvre, à travers une alliance mondiale** pour notre avenir urbain.

CGLU
Cités et Gouvernements Locaux Unis

GOLD
Observatoire Mondial sur la Démocratie Locale et la Décentralisation
www.gold.uclg.org

UCLG AFRICA CGLU AFRIQUE · UCLG ASPAC · UCLG EURASIA · CEMR Local & Regional Europe · FLACMA · MERCOCIUDADES · UCLG MEWA · UCLG-NORAM · metropolis · CGLU RÉGIONS

Avec le soutien de :

Commission européenne · Diputació Barcelona · UN-HABITAT FOR A BETTER URBAN FUTURE

Partenaires :

GLOBAL TASKFORCE DE GOUVERNEMENTS LOCAUX ET RÉGIONAUX – 2ème ASSEMBLÉE MONDIALE vers HABITAT III

ISBN: 978-84-697-2449-1
9 788469 724491