

Commission 3 de Metropolis – Gouvernance urbaine intégrée

Première réunion de travail, Porto Alegre, 24 et 25 novembre 2009

Résultats

Hanns-Uve Schwedler

1.	Structure du programme de la réunion	1
2.	Sujets et contenu	2
2.1	Sujets : pertinence par rapport au travail de la Commission	2
2.2	Contenu des contributions	3
2.2.1	Exposés d'introduction	3
2.2.2	Études de cas	6
2.2.3	Résumé des études de cas	11
3.	Résultats des discussions des tables rondes	11
3.1	Questions et pertinence	11
3.2	Résultats	12
	Résumé des études de cas	17

La première réunion de la Commission s'est déroulée dans le cadre d'une conférence organisée par la Ville de Porto Alegre, intitulée « La gouvernance démocratique dans les villes », qui a rassemblé environ 600 participants. Bien que cette évaluation n'ait pas pour objet d'examiner la conférence dans son intégralité, deux des exposés présentés lors de la conférence seront inclus dans cette évaluation, car ils portaient sur des aspects importants du thème de la Commission.

1. Structure du programme de la réunion

La réunion de la Commission peut être divisée en cinq parties (séances) :

Partie 1 : Exposés d'introduction par des experts internationaux (mardi 24 novembre, de 13 h 30 à 15 h)

Partie 2 : Études de cas des villes de Bamako, Belo Horizonte, Berlin, Porto Alegre, São Paulo et l'État de Mexico (mardi 24 novembre, de 15 h 30 à 18 h)

Partie 3 : Visite d'étude sur trois projets visant à l'amélioration des quartiers des zones sociales de Porto Alegre (mercredi 25 novembre, le matin)

Partie 4 : Discussion sur certains aspects (mercredi 25 novembre, de 13 h 30 à 16 h 15)

Partie 5 : Établissement du plan de travail de la Commission (mercredi 25 novembre, de 16 h 15 à 17 h 30) (élaboration d'un document supplémentaire)

2. Sujets et contenu

2.1 Sujets : pertinence par rapport au travail de la Commission

Les trois exposés d'introduction qui ont inauguré la réunion de la Commission portaient sur des aspects centraux de la « gouvernance urbaine intégrée » :

Les TIC comme outil d'information et de communication

Contexte de ce sujet : les technologies de l'information prennent de plus en plus d'importance – non seulement dans les pays industriels (développés), mais également dans les pays en développement – en ce qui concerne la planification intégrée et, en particulier, les processus de participation.

Les villes confrontées à des enjeux mondiaux complexes

Contexte de ce sujet : la planification intégrée est appliquée en particulier pour des tâches ou des difficultés complexes, qui ne peuvent pas être traitées en recourant aux processus de planification spécialisés traditionnels.

Participation publique et engagement de la population (activités bénévoles et informelles)

Contexte de ce sujet : la participation publique est une composante importante de l'intégration horizontale des politiques, qui sous-tend les approches de planification intégrée élaborées au plus près des modes de vie et des besoins de la population.

Deux autres sujets importants pour le travail de la Commission ont été abordés au cours de la séance d'inauguration de la conférence globale :

Instruments innovants en matière de participation publique

Contexte de ce sujet : les instruments formels de participation publique – tels que les budgets participatifs – assurent la continuité de la participation publique et rendent possible la prise de décisions étroitement liées aux besoins des habitants.

La gouvernance à plusieurs niveaux

Contexte de ce sujet : les municipalités ne s'arrêtent généralement pas aux limites administratives. En particulier, pour traiter les tâches complexes de l'autorité locale, une coopération avec les autorités locales des environs (arrière-pays) est nécessaire. En outre, les compétences de prise de décisions sont souvent partagées entre différents échelons (national, régional, municipal, district ou quartier, local).

Études de cas

En plus des exposés d'introduction, les études de cas ont constitué une base supplémentaire pour la phase de discussion de la réunion de la Commission. Elles devaient – dans la mesure du possible – porter sur les questions relatives aux quartiers des zones sociales. Les villes suivantes ont présenté leurs études de cas :

- Bamako
- Barcelone
- Belo Horizonte
- Berlin

- Porto Alegre (complétée par une visite d'étude d'une demi-journée)
- São Paulo
- État de Mexico (l'État de Mexico n'ayant pas compétence en matière de prise de décision directe pour les districts ou quartiers individuels, cette contribution s'est limitée à des commentaires sur les autres études de cas)

2.2 Contenu des contributions

2.2.1 Exposés d'introduction

L'innovation et les TIC dans la gouvernance et la démocratie locale

(Jozek Gruskovnjak, CISCO Systems)

La technologie – et les TIC en particulier – peut constituer un facteur essentiel contribuant au développement urbain durable. Toutefois, pour que la technologie puisse jouer ce rôle efficacement, les communications à haut débit omniprésentes doivent devenir le quatrième service public, au même titre que l'eau et les déchets, le transport et l'énergie. Or, pour construire cette infrastructure à haut débit et pouvoir l'exploiter, les gouvernements, municipaux aussi bien que régionaux, doivent :

- apprendre à établir des partenariats d'un nouveau type, en passant des relations traditionnelles entre le gouvernement et les fournisseurs à des partenariats public-privé à plus long terme ;
- utiliser différentes sources de capitaux et de nouveaux modèles pour le financement de la construction de l'infrastructure, en faisant preuve d'une compréhension claire des différents investissements nécessaires ;
- se préparer aux changements que l'infrastructure à haut débit apportera dans leur façon de gouverner et de communiquer avec les habitants de leur circonscription.

Pour assurer le succès de la transition, tous les ingrédients suivants devront être présents :

- une direction qui définit la vision et intègre la technologie (TIC/Internet) aux plans ;
- des modèles de gouvernance qui valorisent l'innovation et permettent de nouvelles formes de partenariat ;
- des compétences qui permettent la gestion et l'exploitation efficaces des possibilités que le déploiement de l'infrastructure à haut débit et des TIC fera naître ;
- la technologie à proprement parler.

Gouvernance urbaine intégrée : faire face à un changement climatique de 2 °C – le plus grand défi pour la gouvernance urbaine au cours des vingt prochaines années

(Angela Hull, Université Heriot Watt, Édimbourg)

Cet exposé a mis l'accent sur le défi que représente le changement climatique et sur le rôle que doivent jouer les métropoles et les gouvernements nationaux à cet égard.

De nombreuses difficultés pour la gouvernance urbaine, telles que la criminalité et le trafic de drogues, la stigmatisation des quartiers et le fort taux de chômage, ne peuvent être traitées efficacement que par des solutions globales conjointes. Toutefois, le plus grand de ces défis est sans doute de savoir comment les sociétés vont empêcher collectivement le réchauffement climatique.

La difficulté, pour la gouvernance urbaine, est de créer un cadre de politique publique qui fera évoluer la tendance d'une consommation élevée de carbone vers une consommation de carbone plus faible. Nous disposons des technologies dont nous aurons besoin au cours des dix à quinze prochaines années, ainsi que des capitaux financiers nécessaires – comme le montrent les plans récents de relance financière pour les économies nationales et pour la mobilisation militaire en Irak. Les investissements dans l'infrastructure représenteront probablement 20 à 30 billions de dollars au cours des vingt prochaines années dans le monde. Par conséquent, le secteur public dispose d'une capacité de dépense substantielle pour investir dans les possibilités de réduction de la consommation de carbone et pour susciter d'autres investissements du secteur privé si la volonté politique nécessaire pour agir est présente.

La mobilisation politique ne peut pas attendre la conclusion des traités internationaux, mais doit être fondée sur le consensus et la négociation dans chaque pays et dans chaque ville, entre les contribuables, les consommateurs et les actionnaires, sur la voie à suivre, sur les responsables des risques et des dangers et sur la répartition des opportunités. Il n'est pas possible d'y parvenir sans interventionnisme. Ce rôle ne peut qu'être assumé par les gouvernements les plus puissants et les gouvernements les plus avisés. Le problème pour la gouvernance urbaine est que ce rôle – un rôle que partagent les citoyens, la société et l'État – est encore une inconnue. Nombre de villes ont déjà surmonté les risques détectés en matière d'investissement et d'inertie institutionnelle.

Gouverner avec la population : gouvernance de l'eau basée sur les quartiers dans une métropole mexicaine – auto-soulagement précaire ou auto-organisation durable ?

(Hans-Joachim Bürkner, Institut de développement régional et de planification structurelle, Erkner)

Cet exposé, élaboré d'après une étude de cas de la région métropolitaine de Guadalajara (Mexique), a abordé les principaux problèmes associés à la gouvernance urbaine de l'eau. Bien que le problème de l'approvisionnement en eau et de l'assainissement semble être en grande partie une question de fourniture d'infrastructure à large échelle, l'expérience latino-américaine montre qu'il dépend beaucoup plus de la gestion des interruptions technologiques et de la gouvernance locale à l'échelle des quartiers. Pour illustrer les problèmes liés à la gouvernance décentralisée de l'eau, trois grands types d'interruptions technologiques (notamment dans les zones non desservies par les systèmes globaux) ont été présentés, en mettant l'accent sur la façon dont ils sont perçus par la population et sur les modes de gouvernance appliqués. Alors que les quartiers dans lesquels vivent les couches défavorisées ne reçoivent qu'un faible niveau d'approvisionnement en eau,

dépendent de la construction intensive de réseaux et de modes de gouvernance informels, produisant principalement des formes précaires d'auto-organisation, la situation est très différente dans les quartiers où habitent la classe moyenne et la classe supérieure. Pour ces dernières, l'approvisionnement en eau de bonne qualité est le résultat des ressources financières disponibles, de modes de gouvernance formalisés, d'une moindre intensité de l'interaction sociale et d'une auto-organisation plus durable. Dans l'ensemble, les solutions locales représentent des formes plus précaires d'auto-soulagement pour les quartiers, plutôt que des modes durables d'auto-organisation.

Malgré la grande diversité des interruptions technologiques et des modes de gouvernance, le niveau de communication et de coopération entre les quartiers, d'une part, et entre les quartiers et l'autorité locale, d'autre part, reste faible. L'intégration horizontale et verticale est difficile à atteindre en raison de l'intensification de la concurrence autour de ressources rares et des caractéristiques socioculturelles des communautés locales. La population locale se méfie souvent des effets négatifs potentiels d'une intervention externe. C'est pourquoi il est difficile d'appliquer des modèles préconçus. Afin de déterminer si des concepts intégrés seraient utiles et acceptables, il est indispensable d'effectuer au préalable une analyse minutieuse du contexte local.

Gouverner une région – la gouvernance urbaine à plusieurs niveaux dans l'État de Mexico

(Georgina Pozo Rivas, État de Mexico)

L'agglomération métropolitaine de Mexico se compose de l'État de Mexico, divisé en 59 municipalités, chacune dirigée par un président municipal (maire), et du District fédéral, constitué de 16 « délégations » (municipalités). Le Comité métropolitain a été créé en 1992 pour permettre une gouvernance à plusieurs niveaux. Sa structure s'organise en services thématiques qui fonctionnent de la même façon que des services municipaux normaux. Grâce à ce Comité, la coopération entre les municipalités de l'État de Mexico et le District fédéral est institutionnalisée, en mettant essentiellement l'accent sur les questions environnementales et sociales. Un fonds métropolitain a été mis en place pour permettre la mise en œuvre de politiques et de projets dans l'ensemble de la région métropolitaine.

Expérience innovante de gouvernance démocratique dans les villes

(José Fogaca, Maire de Porto Alegre)

La partie de ce discours d'inauguration la plus pertinente pour le travail de la Commission 3 portait sur l'élaboration participative du budget et les autres instruments financiers. Le premier processus budgétaire entièrement participatif a été mis au point dans la ville de Porto Alegre dès 1989. Ce processus a lieu chaque année et commence par une série d'assemblées par quartier, par région et à l'échelle de la ville, au cours desquelles les résidents et les délégués au budget élus déterminent les priorités en matière de dépenses et votent sur les priorités à mettre en œuvre. Par conséquent, l'élaboration participative du budget se caractérise par les éléments suivants : identification des priorités en matière de dépenses par les membres de la communauté, élection des délégués au budget chargés de représenter les différentes communautés, organisation et assistance technique par les

fonctionnaires publics, assemblées à l'échelle locale et aux niveaux supérieurs pour délibérer et voter sur les priorités en matière de dépenses et, enfin, mise en œuvre de projets communautaires ayant des répercussions directes au niveau local. Dans le cadre de ce processus, le rôle du gouvernement régional est principalement le suivant : formulation d'objectifs et de buts globaux, création de programmes et d'instruments pour permettre les dépenses et les projets déterminés dans le budget participatif, contrôle de la gestion et collecte des fonds (fonds supplémentaires provenant essentiellement du secteur privé).

2.2.2 Études de cas

Bamako : Projet pour l'amélioration des conditions de vie à Missira – Moi, mes voisins et mon quartier

(Fatima Meite)

Les conditions insalubres, la dégradation de l'environnement, le sous-équipement des services nationaux d'assainissement et la pression de la population sont quelques-uns des facteurs importants dans la détérioration des conditions de vie dans la plupart des quartiers du District de Bamako. Élaboré d'après une étude du niveau de dégradation de l'environnement et du démantèlement des liens sociaux à cause de la pauvreté, ce projet est conçu pour renforcer l'autonomie, l'auto-organisation et l'auto-assistance. Pour soutenir cette approche, la Fédération des associations maliennes pour l'assainissement et la protection de l'environnement (FAMAPE) a été fondée. En utilisant essentiellement des ressources locales (matières premières et main-d'œuvre), plusieurs améliorations physiques ont été réalisées (revêtement des rues, terrains de jeu pour les enfants, infrastructure sanitaire, plantation d'arbres, etc.). Outre cette création d'emplois temporaires, les sessions de formation, les modes de communication et l'autonomie des habitants ont été améliorés. Toutefois, plusieurs difficultés subsistent : la pauvreté et le chômage des femmes et des jeunes, notamment, restent des phénomènes persistants. Le projet a suscité beaucoup d'espoirs et d'attentes, mais sa dépendance à l'égard des ressources externes continue à limiter son efficacité.

Barcelone : « Barcelone inclusive » – Projet pour un accord citoyen

(Gabriel Barros)

Dans le cadre du Plan d'action municipal de Barcelone pour la période 2008-2011, la Ville de Barcelone s'est fixé comme priorité politique de s'efforcer d'atteindre l'inclusion sociale. Ce projet s'appuie sur une augmentation substantielle du budget de la Ville et sur la participation active de tous les services de la Mairie et des mairies de quartier.

Le Plan municipal pour l'inclusion sociale pour la période 2005-2010 est l'instrument de programmation en vigueur qui assure la cohérence de l'ensemble des politiques sociales relatives à la lutte contre la pauvreté et l'exclusion. Ce Plan identifie également la participation comme une stratégie fondamentale pour que les politiques d'inclusion puissent être mises en œuvre en s'appuyant sur les capacités de la ville en matière d'action sociale. Pour ce faire, il est nécessaire de consolider la dimension relationnelle, intersectorielle et participative afin d'établir des partenariats, de générer des synergies, de

coordonner et de promouvoir des actions communes et de définir des objectifs communs entre la Mairie et tous les autres acteurs qui œuvrent dans la sphère sociale.

À cet égard, le projet d'Accord citoyen pour une Barcelone inclusive met en évidence le lien entre les organisations municipales et les principes établis dans le Plan municipal pour l'inclusion sociale. Le Plan a été signé en 2007 et compte actuellement plus de 420 signataires.

L'Accord se fonde sur une action commune comportant un engagement de chacun à partager et diffuser les connaissances, les expériences et les informations, à proposer des thèmes et des projets pouvant être encouragés par le réseau et à participer à des réseaux en faveur de l'inclusion sociale. Les réseaux d'action constituent le principal canal de communication pour assurer la cohérence de l'action sociale commune des divers acteurs dans les domaines des soins aux sans-abri, des centres d'accueil pour les enfants et les adolescents, de l'intégration sociale et professionnelle, des refuges pour les immigrants et du soutien aux travailleurs sociaux et aux entreprises engagées envers la communauté. La promotion de nouveaux réseaux constitue l'un des défis de l'Accord et couvre tous les domaines, de la culture au logement, en faveur de l'inclusion.

Conformément à l'Accord citoyen pour une Barcelone inclusive, des « conseils municipaux de participation sociale » font office d'organes de participation publique, dans lesquels les organismes sociaux de la Ville peuvent exercer une influence sur la gouvernance municipale, au niveau de la validation, et formuler des propositions en matière de politiques sociales. Le Conseil du bien-être social de Barcelone, établi en 1988, est le plus important de ces organismes.

Belo Horizonte : Net 10 – Gouvernance collaborative entre les municipalités de la région métropolitaine de Belo Horizonte

(Helvécio Miranda Magalhães)

Belo Horizonte s'est donné comme objectif d'utiliser des moyens formels et informels de collaboration afin d'améliorer en premier lieu les conditions économiques, infrastructurelles (circulation et transport) et environnementales dans la région métropolitaine. À cette fin, un certain nombre d'instruments ont été créés :

- système d'indicateurs pour examiner la planification stratégique à moyen et long terme (jusqu'en 2030) ;
- Conseil consultatif métropolitain ;
- Assemblée métropolitaine ;
- Fonds de développement métropolitain.

En outre, une étroite coopération existe entre les institutions de gouvernement aux niveaux national et régional. « Net 10 », un réseau institutionnalisé regroupant Belo Horizonte et les municipalités indépendantes de la région métropolitaine, marque la création d'un autre instrument visant à coopérer par-delà les limites des autorités locales (municipales). Ainsi, la coopération entre les municipalités a été renforcée et élargie au moyen de réunions

régulières des maires, de protocoles de coopération, de groupes de travail thématiques, de projets conjoints, de cours de formation, de sites Internet communs, etc.

Cette approche axée sur la coopération a déjà donné le jour à un certain nombre d'expériences réussies. Il convient de citer, par exemple, l'amélioration de la circulation et des transports, des infrastructures de soins de santé et des programmes de formation pour les jeunes. Néanmoins, il reste de nombreux défis à relever, comme auparavant : concurrence ou rivalité entre plusieurs municipalités, divergences politiques entre les différents partis, discontinuité dans le travail des groupes de travail thématiques et écarts entre le degré d'engagement des municipalités individuelles dans le réseau. Ces problèmes doivent être au moins en partie surmontés pour que l'approche de planification coopérative puisse être encore améliorée.

Berlin : En route vers la gouvernance urbaine intégrée – Gestion des quartiers et Stratégie cadre pour une ville propice à l'intégration sociale

(Lutz Paproth)

Berlin met actuellement en œuvre la stratégie cadre intitulée « Ville propice à l'intégration sociale ». Cette approche intégrée, orientée sur les zones sociales, se base sur les différents modes de vie et sur les besoins des résidents. Elle nécessite une coopération multiseCTORielle entre les services au sein des administrations (intégration horizontale) et une coopération entre les autorités aux niveaux régional et local (*Bezirke* ou districts) (intégration verticale), ainsi que l'implication des habitants et leur responsabilisation. Pour ce faire, des conditions cadres et des structures administratives appropriées sont nécessaires.

La stratégie cadre est actuellement testée dans trois zones pilotes. L'objectif est d'utiliser la stratégie pour contrebalancer et prévenir les effets négatifs, en particulier en ce qui concerne les zones sociales (par exemple, ségrégation et dégradation des zones individuelles) à l'échelle de la ville entière. L'un des instruments importants pour l'observation, l'évaluation et l'élaboration du pronostic est le système de « surveillance du développement urbain orienté sur la dimension sociale ».

La stratégie cadre s'appuie sur les leçons tirées du système de gestion des quartiers (*Quartiersmanagement*), qui fonctionne depuis maintenant dix ans dans 35 quartiers, selon les chiffres actuels. Le système de gestion des quartiers décrit une approche qui a pour but l'amélioration et la stabilisation des quartiers connus sous le nom de « zones ayant des besoins de développement spéciaux ». Sa structure s'organise autour de la participation publique et de l'implication d'éléments de la société civile. Dans le cadre du système de gestion des quartiers ont été mis au point un certain nombre d'instruments qui peuvent également être appliqués dans la mise en œuvre de la stratégie cadre. On peut citer, par exemple, les conseils de quartier (*Quartiersräte*) et la mise en place de fonds de quartier (*Quartiersfonds*). Bien que le système de gestion des quartiers ait obtenu beaucoup de résultats positifs (renforcement de la responsabilisation et de la participation, coopération accrue entre les acteurs, coopération entre les services au sein des districts qui a permis de donner un élan positif, etc.), des difficultés persistent :

- Le système de gestion des quartiers ne peut pas résoudre les problèmes du chômage et de la pauvreté (sans s'accompagner de mesures structurelles), il ne peut que compenser les effets négatifs de ces problèmes.
- Le système de gestion des quartiers a des effets limités sur le plan spatial.
- Le système de gestion des quartiers permet des mesures d'intervention rapides, mais à court terme seulement.
- Le système de gestion des quartiers ne peut pas remplacer les mesures structurelles.

Porto Alegre : Programme de gouvernance solidaire locale

(Beatriz Ribeiro dos Santos)

La stratégie de « gouvernance solidaire locale » s'appuie sur vingt années d'expérience en matière d'élaboration participative du budget et d'autres approches participatives et sur les trois principales hypothèses qui en découlent :

- La croissance économique ne résout pas (automatiquement) les problèmes sociaux.
- Les approches politiques centralisées et hiérarchiques ne suffisent pas pour faire face aux difficultés actuelles.
- La gouvernance démocratique doit produire des résultats concrets et tangibles.

Les éléments de base de la stratégie sont, notamment, une approche de partenariat entre le gouvernement et la société, des approches impliquant un partage des responsabilités entre divers organes de gouvernement et groupes sociaux, la participation sociale et le respect de l'esprit d'entreprise des communautés locales et des citoyens. La planification participative de programmes et projets concrets se déroule en tenant compte de ces éléments et de ces principes, et des plans de développement local sont élaborés. Jusqu'à présent, plus de 250 partenariats ont été créés et près de 350 actions et projets ont été mis en œuvre (ou sont en train d'être mis en place).

Les participants à la réunion de la Commission 3 se sont rendus sur les lieux où trois de ces projets sont actuellement en cours :

« **Navigation sociale** » : En suivant des cours de navigation, les jeunes d'un quartier défavorisé (en raison du déclin du commerce de la pêche) peuvent acquérir des compétences et des valeurs sociales qui leur sont transmises dans ce cadre (travail d'équipe, responsabilité, ponctualité, etc.). Des activités supplémentaires, en particulier dans le domaine de la protection de l'environnement, contribuent à la sensibilisation écologique de ces jeunes. Le projet s'inspire du mode de vie dans ce quartier de pêcheurs et d'anciens pêcheurs et est financé par des ressources privées (p. ex., dons en argent et en nature).

« **Routes rurales** » : Un tiers de la région administrative municipale de Porto Alegre est une zone rurale exploitée pour les utilisations économiques correspondantes (p. ex., agriculture et élevage). Ce programme a pour objet de maintenir les revenus ruraux, d'endiguer l'exode rural, de limiter la spéculation immobilière et de mieux relier la campagne comme zone de loisir locale pour l'ensemble de la région municipale. En plus des mesures dans le domaine de la gestion des routes, de la circulation et des transports, le

projet comprend des mesures de soutien à l'économie locale et au tourisme. Au cours de la visite d'étude, les participants ont visité le domaine d'un viticulteur, qui ne produit pourtant du vin que pour sa consommation personnelle (la famille et un restaurant).

« **Centre commercial** » : Ce projet concerne un centre commercial rassemblant environ 800 anciens vendeurs de rue ne possédant pas de licence commerciale. Mis en place à l'intérieur de la ville, il permet à ces gens de jouir de loyers abordables et d'acquérir des moyens de subsistance dans le cadre de l'économie formelle. Parallèlement au projet, la vente dans la rue a été interdite et des contrôles ont été organisés. En plus des objectifs économiques et de création de revenus, le projet contribue ainsi également à la réduction de la petite délinquance et à l'amélioration de la situation sociale dans le quartier concerné.

São Paulo : Transparence et citoyenneté pour une ville ouverte

(Violêta Kubrusly)

Les établissements humains précaires (« favelas » et établissements illégaux) représentent près de dix pour cent de la région de São Paulo et abritent près d'un tiers de la population de la ville. Près d'un cinquième de ces établissements humains sont situés dans des bassins hydrographiques, ce qui cause des problèmes environnementaux et sanitaires supplémentaires. Dans le cadre de son « programme d'amélioration des favelas », la ville atténue les problèmes environnementaux, sociaux et spatiaux :

- en accordant la priorité aux actions en faveur des familles à faible revenu ;
- en améliorant les conditions de vie ;
- en coordonnant le secteur du logement aux niveaux fédéral et municipal ;
- en empêchant la création de nouveaux établissements humains illégaux ;
- en réglementant les établissements informels au moyen de lois ;
- et, d'une façon plus générale, en intégrant ces établissements humains à la communauté urbaine élargie.

Voici quelques exemples de projets et d'activités mis en œuvre dans le cadre de ce programme :

- restauration et rénovation de bâtiments ;
- amélioration des équipements locaux par la création de terrains de jeu pour les enfants, de terrains de sports et d'espaces verts publics, par la construction de routes et de chemins, etc. ;
- gestion des déchets et de l'eau et activités connexes.

Ces activités sont menées à bien en étroite coopération avec les habitants et les organisations civiles des quartiers touchés.

L'institution la plus importante dans ce contexte est le « Conseil du logement local », qui a pour tâche de diriger et de coordonner les activités et la participation. Ce conseil se compose de fonctionnaires gouvernementaux, de membres de la société civile élus pour un mandat de deux ans et de représentants d'organisations communautaires et d'associations,

chacun de ces groupes occupant un tiers des sièges au conseil. Le travail du conseil s'accompagne de divers autres programmes, plans et activités, notamment :

- Plan stratégique pour le logement ;
- Schéma directeur d'assainissement ;
- plans locaux d'amélioration des taudis ;
- nouvelle législation dans les domaines de l'environnement et de l'eau ;
- gestion du travail social ;
- projets de génération de revenus.

État de Mexico

(Voir les remarques aux pages 3 et 5)

2.2.3 Résumé des études de cas

(Voir le tableau en dernière page)

3. Résultats des discussions des tables rondes

Le débat autour d'aspects particuliers de la gouvernance urbaine intégrée s'est déroulé selon la méthode du World Café. Les discussions des tables rondes ont abordé les questions et sujets suivants :

3.1 Questions et pertinence

1^{re} table ronde : Quels sont les principaux défis auxquels sont confrontées nos villes ? Quels sont les buts (politiques) généraux et globaux ?

La plupart des villes qui utilisent des approches de gouvernance urbaine intégrée ont recours à ces nouvelles méthodes de gouvernance pour répondre à des difficultés complexes, qui dépassent de loin la « gestion traditionnelle des affaires au jour le jour » des municipalités (par exemple, pour les services à la population). Dans ce cas, en général, les objectifs politiques qui sont formulés ne peuvent pas être menés à bien par un seul organe administratif ou un seul service spécialisé et, de manière générale, nécessitent une certaine forme de coopération avec la société civile.

Le but de cette table ronde était donc d'identifier les difficultés complexes de ce type et les objectifs politiques correspondants.

2^e table ronde : Quelle pratique appliquons-nous au quotidien afin d'atteindre les objectifs globaux ?

Bien que toutes les villes soient confrontées à des difficultés complexes, la réponse à ces difficultés consiste souvent en une action administrative « traditionnelle ». L'objectif de cette table ronde était :

- a) d'identifier les différentes façons d'aborder un problème (action « traditionnelle » par service ou action intégrée), ainsi que les instruments et les méthodes utilisés ;
- b) d'examiner le degré de succès et le potentiel de résolution des problèmes de ces différentes façons d'aborder les enjeux.

3^e table ronde : À quels obstacles et goulets d'étranglement nous heurtons-nous sur la voie de la réalisation des objectifs globaux ?

Les institutions – et, par conséquent, les administrations également – sont généralement caractérisées par une forte « inertie ». De ce fait, la mise en œuvre de nouvelles méthodes et approches est souvent difficile. Cela peut s'expliquer, entre autres, par une certaine incertitude quant à savoir si ces nouvelles approches vont effectivement réussir, ainsi que par le fait que les mécanismes traditionnels de récompense du travail (p. ex., évolutions de carrières, possibilités de promotion) ne sont pas adaptés aux nouvelles méthodes d'action. En outre, les nouvelles méthodes d'action appliquées par les organes administratifs se heurtent parfois à une incompréhension de la part de la société civile. Il y a là encore plusieurs raisons à cela : pour n'en citer que quelques-unes, d'une part les groupes d'intérêt ou de pression sont soucieux de maintenir leur influence et leurs « bonnes relations » et, d'autre part, les attentes concernant l'influence exercée par la société civile peuvent être excessivement élevées et risquent donc d'être déçues.

L'objectif de cette table ronde était d'identifier les entraves et les obstacles « internes » et « externes ».

3.2 Résultats

Table ronde 1

À cette table, la discussion a mis l'accent sur les difficultés globales auxquelles sont confrontées les villes. Certaines de ces difficultés sont principalement la conséquence de facteurs externes (par exemple, des évolutions mondiales). À l'inverse, les participants ont repéré un certain nombre de problèmes qui s'expliquent essentiellement par des raisons et des évolutions internes. Plusieurs de ces facteurs posent non seulement des difficultés pour les villes, mais représentent en même temps un obstacle pour les surmonter.

Facteurs principalement externes :

- Aggravation des disparités sociales et spatiales en raison de la crise économique : la plupart des villes font face à un déclin social et spatial de certains quartiers. Dans certains cas, il semble s'agir d'une évolution relativement nouvelle (à laquelle les villes touchées n'avaient pas été confrontées pendant des décennies). Dans d'autres villes, en revanche, la situation dans les quartiers défavorisés a empiré en raison de la crise.
- Manque de ressources financières : les sources de financement sont relativement différentes d'une ville à l'autre, allant des budgets municipaux principalement financés par l'État ou la région aux budgets dépendant presque exclusivement des sources de revenus propres de la ville. Dans les deux cas, la situation financière de nombreuses villes a empiré au cours des dernières années. Cette dégradation s'explique non

seulement par le manque de ressources budgétaires, mais aussi par le fait que, dans certains cas, le nombre de tâches que les villes doivent prendre à leur charge a considérablement augmenté (à la suite de modifications de la législation, par exemple).

- Manque de ressources sociales : à ces phénomènes vient s'ajouter le déclin des ressources sociales. Cela s'explique par de multiples raisons, allant de l'insuffisance des investissements dans l'infrastructure sociale et éducative à la concurrence croissante entre les divers groupes sociaux.

Facteurs principalement internes :

- Manque de continuité dans les programmes politiques et les projets (en raison des élections, etc.) : les décideurs politiques ont tendance à réagir aux problèmes à court terme, en adoptant des solutions qui apportent des résultats rapides et visibles, mais pas toujours durables. En outre, d'autres facteurs entrent en jeu, tels que les priorités et les intérêts conflictuels entre les responsables politiques (et les partis) dans différents secteurs et à différents échelons de gouvernement.
- Manque de coordination politique : à cela s'ajoute très souvent l'absence ou, à tout le moins, l'insuffisance de coordination politique. Les administrations municipales ont une part de responsabilité trop souvent sous-estimée dans le contrôle et la restriction du processus de prise de décision, qui se traduit par des décisions à court terme et une coordination insuffisante (citation : « Les planificateurs doivent aussi être des conseillers politiques »). Toutefois, étant donné que les carrières individuelles dépendent énormément de la promotion des décideurs politiques et des mesures d'encouragement « traditionnelles » (l'importance de leur propre service, par exemple), dans les faits, la capacité des administrateurs à jouer ce rôle est limitée.
- Manque de contrôle social, de transparence dans l'élaboration des politiques et de confiance dans les élites politiques : dans certains pays, les structures démocratiques sont souvent moins prononcées et se limitent à des mécanismes formels. Les élites politiques recrutent souvent uniquement dans certains groupes sociaux, par le biais de leurs propres réseaux, qui sont (dans une large mesure) indépendants du reste de la société. Dans le même temps, les disparités sociales, économiques et éducatives, entre autres, sont souvent très marquées. Cela limite la faculté de certains groupes à influencer les décisions politiques. Si l'on y ajoute l'expérience concrète que certains projets ne sont pas dans l'intérêt du groupe prétendument visé, cela aboutit dans certains cas à une légitimité réduite des politiques et des projets et à une certaine méfiance à leur égard. Le rétablissement de la confiance nécessite souvent plus d'efforts que la mise en œuvre des objectifs du projet à proprement parler.

Table ronde 2

Les situations problématiques ne s'arrêtent pas aux limites administratives des municipalités, et l'amélioration des quartiers problématiques de leur zone sociale présente pour les municipalités un grand nombre de difficultés qui ne peuvent pas facilement être traitées en suivant les modes de pensée traditionnels par service.

Outre les approches « normales », par service ou par discipline, les outils et instruments suivants sont fréquemment utilisés :

- TIC : il s'agit d'introduire des programmes informatiques novateurs qui favorisent la prise de décision, ainsi que de moderniser et d'élargir l'infrastructure (câbles optiques, par exemple).
- Approches participatives : le degré de participation varie considérablement d'une ville à une autre et d'un cas à un autre. Il va des processus participatifs globaux à l'échelle de la ville (p. ex., la gouvernance solidaire à Porto Alegre) à des exemples très isolés d'inclusion des habitants locaux des taudis qui vont être déplacés (p. ex., à Katmandou).
- La plupart des processus de prise de décision et de planification se déroulent, même lorsque les difficultés à affronter sont complexes, selon les procédures administratives « traditionnelles ». L'application de méthodes de participation innovantes ne suffit pas à entraîner des changements dans les structures administratives, ce qui faciliterait la planification intégrée.

Les approches participatives étaient en plein cœur du débat. Les restrictions et difficultés suivantes liées à ces types d'approches ont été identifiées :

- Les éléments de résistance au sein des « autorités locales » (structures de gouvernement au niveau des quartiers, de la ville et du district, et dirigeants locaux de la société civile) doivent être surmontés. Ces personnes ont peur de perdre de leur influence si la population locale acquiert des « voies directes » de communication avec les autorités municipales.
- Donner un véritable pouvoir en matière de prise de décision aux citoyens sur les projets ou les budgets peut donner lieu à des conflits entre les groupes d'intérêt ou entre les services et les disciplines au sein d'un organe gouvernemental. La participation est considérée comme une menace ou un danger à l'encontre de l'influence personnelle propre.
- Les projets participatifs doivent s'accompagner de mesures budgétaires et structurelles ainsi que d'étapes visant à soutenir les objectifs globaux d'une politique ou d'un projet (la création durable et efficace d'emplois, par exemple). Citation : « La participation doit entraîner des changements dans les budgets et dans les investissements ».
- Dans un certain nombre de cas, la méfiance de certains groupes de la population à l'égard des « structures de gouvernement officielles » rend la participation plus difficile. La participation est parfois considérée comme un simple exercice visant à « légitimer » les décisions.
- En règle générale, les approches participatives sont confinées à l'intérieur des limites au niveau local, alors que les situations problématiques ont principalement des causes et des effets qui dépassent ces limites. La coopération entre plusieurs instances au niveau local ou avec autorités ou des gouvernements au niveau supérieur est, pour des raisons de rivalité, souvent très difficile.

Table ronde 3

La discussion s'est concentrée sur les obstacles et les goulets d'étranglement. Les exemples suivants les plus importants, qui ne sont pas spécifiques d'un pays, ont été identifiés :

- Les administrations fonctionnent normalement de façon plutôt hiérarchique, ce qui simplifie les processus administratifs internes et le contrôle. Les changements innovants sont souvent jugés perturbants car ils occasionnent une charge de travail supplémentaire. En outre, la répartition des responsabilités dans les processus intersectoriels est considérée comme peu claire.
- Les systèmes d'encouragement et de promotion sont adaptés à cette hiérarchie. Les évolutions de carrière et les salaires, par exemple, dépendent souvent de facteurs formels, tels que le nombre de subordonnés, la taille du budget, etc., plutôt que de résultats intersectoriels (qui sont beaucoup plus difficiles à mesurer).
- En lien avec ce qui précède, certains services ou domaines stratégiques sont souvent considérés comme plus importants que d'autres sur le plan économique. Par conséquent, les budgets de ces services sont normalement beaucoup plus élevés que ceux des autres services. Ceux-ci ont donc peur de perdre de leur influence en partageant leur budget.
- Les professionnels ont souvent suivi une formation sectorielle et spécialisée. Les approches multidisciplinaires sont relativement rares dans l'enseignement supérieur, en particulier dans les domaines techniques.
- Alors que des mécanismes, instruments et outils sectoriels ont été mis au point et utilisés fréquemment au fil des ans, les outils multidisciplinaires et intersectoriels n'ont pas autant progressé.
- Les systèmes de données et d'informations, même pour les questions sectorielles, sont peu développés dans certains pays. De ce fait, leur utilité dans les processus de prise de décision et de mise en œuvre intersectorielle est encore plus limitée.
- Le cadre juridique s'avère souvent être un obstacle à l'intégration politique. Cela s'applique non seulement pour les exigences des lois – qui sont sectorielles en temps normal – et les responsabilités, mais également en ce qui concerne le pouvoir restreint en matière de prise de décision au-delà des limites administratives. De plus, les lois nationales relatives à des sujets différents mais liés sont souvent incohérentes.

En plus des obstacles, le groupe a discuté des étapes et des mesures nécessaires pour surmonter les entraves à l'intégration des politiques :

- La mise en place de groupes de travail intersectoriels et d'autres formes de coopération, de nouveaux systèmes de promotion et d'encouragement, comme des budgets intersectoriels, peut aboutir à une réflexion professionnelle plus axée sur l'intégration et favoriser un changement dans les cultures administratives traditionnelles.

- La formation, l'échange d'expériences (sur les pratiques exemplaires) et les autres formes de renforcement des capacités peuvent également jouer un rôle important. Elles ont la faculté de faire évoluer les esprits et les pratiques des personnes.
- Les cadres juridiques et financiers de la pratique politique et administrative devraient être modifiés, dans la mesure du possible, afin de favoriser l'intégration des politiques.
- La participation publique peut aboutir à une pratique potentiellement meilleure et mieux acceptée.
- Les coûts et les avantages de l'intégration des politiques (par rapport à l'élaboration de politiques sectorielles) doivent être soigneusement examinés et diffusés.

Résultats communs aux trois tables rondes

Dans le cadre de la discussion, les trois tables rondes ont abordé la privation sociale et spatiale et la difficulté de lutter contre ces phénomènes dans les quartiers touchés. Les obstacles suivants ont été identifiés par les trois tables rondes :

- L'action à l'échelle locale, en particulier dans les quartiers dégradés en termes de zone sociale, se caractérise souvent par des interventions complètement isolées et par un manque de continuité.
- Il n'existe pratiquement aucun instrument nous permettant de comprendre les modes de vie et les besoins des groupes de population touchés, au-delà des informations traditionnelles, essentiellement statistiques.
- Les processus de communication entre les instances administratives et les groupes de la société civile visés sont souvent marqués par la méfiance. Très peu d'instruments ont été essayés ou testés pour surmonter ce problème, et les rares essais ont échoué en raison de la « réalité sociale ».
- Les projets d'amélioration des « quartiers à problèmes » dans le contexte de la zone sociale sont souvent dominés et/ou instrumentalisés par des groupes d'intérêt.
- Les approches d'action et de planification intégrées et participatives ne sont pas faciles à combiner (intégrer) aux structures administratives traditionnelles. La comptabilité budgétaire, la planification budgétaire fondée sur des domaines spécialisés et le manque de « systèmes de récompense » internes dans les services publics (p. ex., possibilités de promotion, systèmes d'évaluation), par exemple, rendent plus difficile l'adoption de mesures administratives interdisciplinaires.

Résumé des études de cas

Ville	Domaine(s) d'action	Projet(s) faisant partie d'une politique globale	Partenaires privés	Outils et instruments (nouveaux)	Participation publique	Changements dans les structures de gouvernement
Bamako	- quartier défavorisé			- fondation FAMAPE	(X)	
Barcelone	- inclusion et intégration sociales et spatiales	X	X	- stratégie cadre - accords citoyens - conseils de participation sociale	X	
Belo Horizonte	- projets dépassant les limites de la ville dans les domaines de l'économie, de l'infrastructure et de l'environnement	X		- système de surveillance intégrée - conseil consultatif métropolitain - assemblée métropolitaine - fonds métropolitain - réseau institutionnalisé dépassant les limites de la ville		X (structures supplémentaires)
Berlin	- inclusion et intégration sociales et spatiales	X	X	- stratégie cadre - conseils de quartier - fonds de quartier - système de surveillance intégrée	X	X (groupes de direction et structures supplémentaires)
Mexico	- projets et gouvernance dépassant les limites de la ville	(X)		- comité métropolitain - fonds métropolitain		X (structures supplémentaires)
Porto Alegre	- renforcement de la démocratie, de la croissance économique et de l'inclusion et l'intégration sociales et spatiales	X	X	- stratégie cadre - budget participatif	X	
São Paulo	- quartiers défavorisés	X	X	- conseils de logement locaux - nouvelle législation	X	