



# Gouvernance urbaine intégrée

› La voie vers l'avenir

**Commission 3**  
Manuel

**2011**

**metropolis ●**



## Commission 3

# Gouvernance urbaine intégrée

**Présidence :** Berlin

**Vice-présidence :** Porto Alegre, État de Mexico

**Présidente :** Ingeborg Junge-Reyer, adjointe au maire et sénatrice pour le Développement urbain, Berlin

**Vice-président :** José Fortunati, maire de Porto Alegre  
Enrique Peña Nieto, gouverneur de l'État de Mexico

**Coordinatrice :** Barbara Berninger, département du Sénat pour le Développement urbain, Berlin, directrice UE et Affaires internationales

**Villes participantes :** Abidjan, Addis-Abeba, Ahwaz, Amman, Antananarivo, Bamako, Bangui, Barcelone, Belo Horizonte, Brasilia, Brazzaville, Bruxelles, Le Caire, Colombo, Dakar, Diyarbakir, Douala, province de Gauteng, Guadalajara, Guangzhou, Guarulhos, Kampala, Katmandou, Kinshasa, Madrid, Mashhad, Melbourne, Moscou, Niamey, Nouakchott, Paris (Île-de-France), Rabat, Rio de Janeiro, Santiago du Chili, São Paulo, Séoul, Shiraz, Stockholm, Sydney, Tabriz, Taipei, Téhéran, Utrecht, Yaoundé

**Autres institutions/villes :** CISCO, Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ), Institute for Regional Development and Structural Planning (IRS, Erkner), Heriot-Watt University (Édimbourg), Sustainable Cities Research Institute (Newcastle upon Tyne), ONU-Habitat

---

**Autres institutions/villes :** Villes ayant contribué par le biais de questionnaires : Barcelone, Berlin, Brasilia, Dubaï, Guarulhos, Katmandou, Las Vegas, Lisbonne, Los Angeles, Madrid, Mashhad, Melbourne, Mexico, Nairobi, New York, Portland, Porto Alegre, San Francisco, Stockholm, Téhéran, Washington, Vienne, Yangzhou

**Équipe de Metropolis Berlin** Barbara Berninger, département du Sénat pour le Développement urbain, Berlin, directrice UE et Affaires internationales  
Lutz Paproth, département du Sénat pour le Développement urbain, Berlin, division UE et Affaires internationales  
Harald Ramm, département du Sénat pour le Développement urbain, Berlin, division UE et Affaires internationales  
Joachim Hucke, département du Sénat pour le Développement urbain, Berlin, chef de la section de la Politique du logement  
Michael Abraham, chargé de mission, Metropolis, Berlin  
Hanns-Uve Schwedler, Académie européenne de l'Environnement urbain (AEEU), Berlin, administrateur

**Comité de rédaction :** Michael Abraham, Barbara Berninger, Joachim Hucke, Hilmar von Lojewski, Lutz Paproth, Harald Ramm, Hanns-Uve Schwedler

**Auteur :** Hanns-Uve Schwedler (AEEU)

**Remerciements :** Certaines des recherches documentaires ont été effectuées par Sebastian Mertin (AEEU)

---



<b>04.</b>	<b>ORGANISER DES PROJETS INTÉGRÉS - OUTILS ET INSTRUMENTS</b>	<b>55</b>
4.1.	La tâche : intégration verticale et horizontale - Qui et qu'est-ce qui est important ?	55
4.2.	Faire participer le public	57
4.2.1.	Information du public	59
4.2.2.	Participation publique dans le processus de prise de décision	62
4.2.3.	Participation publique dans la mise en œuvre des projets	66
4.2.4.	Conditions du succès	69
4.3.	Dispositions et instruments politiques et organisationnels	71
4.3.1.	Stratégies-cadres	71
4.3.2.	Outils et instruments administratifs	74
4.3.3.	Outils et instruments fiscaux	75
4.3.4.	Référenciation et suivi	79
4.4.	Former des compétences et sensibiliser	82
4.4.1.	Méthodes pour la formation de compétences et la sensibilisation dans le secteur public	82
4.4.2.	Méthodes pour la formation de compétences et la sensibilisation dans la communauté	83
4.5.	Comment décider des mesures à prendre ?	85
<b>ANNEXE :</b>		
	Crédits et remerciements pour les illustrations	86
	Bibliographie et informations supplémentaires	87
	<u>Études de cas</u>	
	<u>Présentations de la C3</u>	

---



## AVANT-PROPOS

Depuis l'émergence de la mondialisation, les grandes villes du monde entier en particulier ont été confrontées à deux questions vitales inextricablement liées :

- Comment atténuer voire empêcher les disparités sociales et spatiales ainsi que la fragmentation sociétale et spatiale qui en découle ?
- Comment stabiliser ou assurer la croissance économique locale, la compétitivité internationale et interrégionale et les nouvelles opportunités d'emploi ?

Les approches traditionnelles sectorielles visant à relever ces défis et d'autres encore se sont souvent révélées onéreuses et inefficaces, quand elles n'ont pas échoué. Par conséquent, de nouvelles formes de gouvernance ont gagné en importance en impliquant la société civile (les ONG, les entreprises, vous, la « population ») dans la prise de décisions et leur mise en œuvre. Cette approche de Gouvernance urbaine intégrée nécessite également des modifications en termes d'action et de cadre administratifs. La Gouvernance urbaine intégrée implique de dépasser la simple coordination entre les politiques, et ainsi, d'inclure un travail conjoint entre les différents secteurs et disciplines. Il s'agit à la fois d'une intégration horizontale entre les secteurs auxquels s'appliquent les politiques (les différents départements) et d'une intégration verticale intergouvernementale (entre les différents niveaux du gouvernement), ainsi que d'une dimension dépassant les limites administratives (dans les deux sens : administration municipale - administration régionale/nationale, et administration - société civile).

C'est dans ce contexte que la Commission 3 de Metropolis sur la Gouvernance urbaine intégrée s'est fixé pour objectif d'analyser et de classer l'expertise et la pratique expérimentée au quotidien par les membres du réseau Metropolis et par d'autres villes en matière de politiques et de projets intégrés. À cette fin, des études de cas et des exemples ayant pour objectif de surmonter les inégalités sociétales et spatiales concernant l'éducation, l'économie locale et la mobilité ont été définis et analysés. Bien que la Commission se soit concentrée sur ces trois sujets, des approches intégrées fréquemment appliquées dans d'autres domaines ont également été étudiées. C'est sur cette base que des critères de bonne pratique ont été élaborés, des obstacles et des pièges identifiés, et que des recommandations ont pu être développées concernant les actions et les méthodes transférables.



Réunion de la Commission 3 à Barcelone

---

Le principal résultat du travail effectué par la Commission est le manuel sur la Gouvernance urbaine intégrée que vous lisez en ce moment. Le manuel décrit aussi bien les approches, les outils et les instruments que les obstacles et les pièges, et présente de nombreuses études de cas.

L'objectif du manuel est d'aider les villes dans leurs efforts pour mettre au point des solutions plus efficaces, en particulier pour les situations complexes rencontrées dans les domaines évoqués précédemment. Ainsi, le manuel s'adresse aux municipalités, celles des grandes villes en premier lieu, qui tentent au moyen d'approches intégrées de régler en particulier les problèmes sociaux et spatiaux ou qui utilisent déjà ce type d'approche. Il s'agit par conséquent d'un manuel destiné à un usage pratique pour tous ceux désireux d'améliorer leur travail. Son but est de fournir des suggestions et des idées sur les méthodes pour surmonter des problèmes qui ne peuvent pas être résolus au moyen d'une action administrative traditionnelle et sectorielle.

Ce manuel ne saurait toutefois constituer un plan d'action. Il ne constitue pas une recette-miracle pour résoudre les problèmes urbains dans leur globalité. Il ne se substitue pas non plus aux documents spécifiques consacrés aux procédures de participation publique, par exemple. Cependant, on peut s'inspirer des conseils y figurant sur la manière de procéder face à des situations problématiques, de quels éléments ou de qui on doit tenir compte, ou encore quelles étapes suivre dans le cadre de projets très spécifiques. En plus de tout cela, il fournit des idées sur le type de conditions urbaines qui peuvent contribuer au succès dans la réalisation de projets intégrés. Car une chose est sûre : la Gouvernance urbaine intégrée ne se limite pas à la réalisation d'un ou deux projets intégrés de grande envergure. Elle implique une transformation de la situation administrative et du mode de pensée et une attitude différente face au problème.

**Ingeborg Junge-Reyer**

*Adjointe au maire de Berlin et sénatrice pour le Développement urbain*

---



## INTRODUCTION

La Gouvernance urbaine intégrée est une condition essentielle pour faire face aux nombreux défis que doivent affronter de nos jours les villes du monde entier. Cependant, la mise en pratique de l'intégration constitue une tâche difficile.

Le manuel offre aux décideurs et aux acteurs des conseils sur la manière de faire avancer l'intégration des politiques et la Gouvernance urbaine intégrée. La plupart des étapes, outils et instruments proposés sont inspirés de la pratique quotidienne dans des villes membres de Metropolis et d'autres villes du monde entier. Cette pratique montre que la politique intégrée repose sur quatre éléments clé ou champs d'action :

- participation publique
- dispositions politiques et organisationnelles au-delà des limites de la ville
- dispositions politiques et organisationnelles à l'intérieur des limites de la ville
- formation de compétences

Ces dispositions déterminent la structure des chapitres du manuel concernant les politiques, programmes et projets urbains. Globalement, le manuel est structuré de la manière suivante :

Le **chapitre 1 Le pourquoi d'une Gouvernance urbaine intégrée** indique l'importance grandissante - au vu des nouveaux défis complexes à relever par les municipalités - d'adopter des approches holistiques en termes de planification et de gestion. Dans de nombreuses situations problématiques, les approches traditionnelles sectorielles ne sont plus suffisantes. Les solutions de ce genre sont souvent onéreuses et ne donnent que des résultats insatisfaisants. Ceci vaut particulièrement pour les défis liés à la fragmentation et aux disparités sociales et spatiales.

De plus, dans le contexte de ces nouveaux défis, une définition de la Gouvernance urbaine intégrée est élaborée et discutée. Des points de vue d'organisations internationales - telles que les Nations unies - sont également examinés. Pour conclure, le pour et le contre de l'action intégrée sont résumés. En effet, les approches intégrées ne constituent pas une fin en soi, et il ne s'agit pas de les mettre en œuvre pour des raisons de 'politiquement correct'. Il est important au contraire de résoudre les problèmes urbains de manière efficace.

Au **chapitre 2 Pratique urbaine**, des exemples de pratique quotidienne issus de l'expérience de villes membres de Metropolis sont décrits et analysés. La plupart des programmes et projets visent à améliorer la cohésion sociale et les quartiers défavorisés.

Le **chapitre 3 Permettre la Gouvernance urbaine intégrée - Établir un cadre politique et administratif pour l'intégration des politiques** propose des orientations relatives aux conditions de base pour aider et soutenir l'action intégrée. Ce chapitre s'adresse en particulier aux décideurs politiques.

Il contient des informations sur les 'moteurs de la Gouvernance urbaine intégrée'. Les modifications organisationnelles et structurelles dans les organes administratifs, qui offrent aide et soutien à la réflexion et à l'action intégrées, sont un des sujets abordés. À ce titre, les étapes et méthodes décrites dans la partie sur 'la formation de compétences et la sensibilisation' constituent un élément significatif.

Le rôle de la société civile est discuté, et il est rendu évident que la mise en pratique de nombreuses tâches municipales peut être améliorée en faisant participer aux processus des acteurs qui ne font pas partie d'organismes de service public.

Des indications sont fournies pour établir si l'on peut transférer à d'autres situations l'expérience et les instruments, les idées et les politiques, et si oui, comment. La question est donc de savoir comment nous, en tant que représentants de municipalités du monde entier, pouvons apprendre les uns des autres et améliorer nos pratiques quotidiennes.

Il est clair que les changements, surtout les changements institutionnels, sont toujours accompagnés de résistance, de dépenses, de nouvelles priorités et aussi parfois de perte de privilèges. Par conséquent, quelques idées sur la manière de réagir à la résistance et de surmonter les obstacles concluent le chapitre.

Le dernier chapitre, **chapitre 4 Organiser des projets intégrés - Outils et instruments**, concerne le développement et la mise en place de projets intégrés spécifiques. Dans ce contexte, on y trouve des descriptions d'outils et d'instruments, de leurs forces et faiblesses, pouvant être appliqués à cet effet.

La question centrale est celle de la participation publique. Des procédures sont décrites montrant comment les divers acteurs à inclure aux processus peuvent être identifiés et motivés pour collaborer à un projet. Différentes méthodes de participation publique et possibilités de les appliquer sont décrites. Une distinction est faite entre trois phases de projet - ou de participation : informer le public ; participer au développement du projet ; et participer à la mise en place du projet. Pour finir, les conditions à remplir pour permettre une participation publique réussie sont décrites.

Toutefois, la participation publique ne constitue qu'une composante des projets intégrés - même s'il s'agit d'une composante essentielle. C'est la raison pour laquelle des outils et instruments administratifs et fiscaux sont également décrits. La référence et le suivi représentent des instruments centraux de cette catégorie. Par conséquent, toute une partie y est consacrée. En effet, il serait difficile de gérer les projets et de contrôler les résultats sans ces deux aspects.

Des instruments et méthodes pour la formation de compétences et la sensibilisation sont introduits. Ce faisant, une distinction est faite entre les méthodes à appliquer dans le secteur public et celles qui se prêtent à la formation de compétences et à la sensibilisation dans la communauté.

Quelques conseils sur la manière de choisir les méthodes concluent le chapitre.

Je suis heureuse d'avoir pu apporter mon soutien à ce projet. Une analyse systématique des approches relatives à la gouvernance est indispensable pour les activités futures des villes, et le manuel fournit les bases pour ce travail.

**Hella Dunger-Löper**

*Secrétaire d'État permanente en charge de la Construction et du Logement  
Service du Sénat de Berlin pour le Développement urbain*

## 01

# LE POURQUOI D'UNE GOUVERNANCE URBAINE INTÉGRÉE

## 1.1. La justification : De nouveaux défis urbains dans un monde qui se globalise

Depuis au moins le début du nouveau millénaire, partout dans le monde, un mot clé domine le discours politique, c'est le mot globalisation.<sup>1</sup> Avec la libéralisation associée à des flux presque illimités dans le domaine des finances, du travail (et des individus), des échanges de biens et de matières premières et de l'information, les grandes villes en particulier sont confrontées à de nouvelles formes de concurrence économique et les actions politiques et administratives traditionnelles n'offrent souvent plus de solutions adéquates :

- Les grandes villes rivalisent entre elles au niveau mondial pour accueillir le plus de technologies et de services innovants, des institutions financières internationales et pour être les lieux de résidence de spécialistes hautement qualifiés et du personnel du management. Les villes deviennent ainsi un nouveau genre « d'acteur global ». Dans un même temps, elles sont de plus en plus exposées à des influences mondiales qui les confrontent à de nouveaux défis complexes et peuvent même parfois restreindre leur capacité d'intervention.
- Les limites de la ville perdent de leur signification. Ce n'est pas la ville elle-même, mais la région métropolitaine et les avantages de sa situation géographique qui constituent une base invitant les décideurs du milieu des affaires à investir. Ainsi, les décisions prises au niveau municipal se heurtent à leurs propres limites, au sens littéral.
- Ce ne sont pas seulement les critères favorables liés aux moyens de transport, au prix des terrains, à la disponibilité d'employés qualifiés et à d'autres facteurs « tangibles » concernant l'emplacement qui sont déterminants aux yeux des investisseurs internationaux. De plus en plus, les facteurs intangibles tels que la qualité de vie, l'éducation, la culture, le taux de criminalité etc., prennent de l'importance.
- La migration, des disparités grandissantes entre les revenus (en particulier dans les pays de l'hémisphère nord), une classe moyenne qui s'accroît rapidement dans les économies émergentes et dans les pays de l'hémisphère sud, auxquelles s'ajoutent – dans certains cas – une croissance spatiale et démographique spectaculaire : tous ces éléments intensifient les disparités sociales dans la majorité des villes.
- La disponibilité de l'information partout dans le monde, des changements dans la culture démocratique dans de nombreux pays à la fin des années 60 et pendant les années 70, des classes moyennes grandissantes et donc plus d'habitants bien formés, bien éduqués et informés entraînent une augmentation de la demande du public en matière de participation aux décisions politiques.

Dans ce contexte, de grandes villes surtout dans le monde entier sont confrontées à deux questions fondamentales inextricablement liées :

- Comment atténuer voire empêcher la précarité sociale et spatiale - et la fragmentation sociétale et spatiale qui en découle ?
- Comment stabiliser ou assurer la croissance économique locale, la compétitivité internationale et interrégionale, et les nouvelles opportunités d'emploi ?

L'OCDE exprime la nécessité de réagir aux défis urbains dans un monde qui se globalise comme suit : « Il règne un sentiment général, partagé à la fois par les représentants gouvernementaux nationaux et locaux, selon lequel l'approche actuelle des politiques urbaines n'est pas apte à relever les nouveaux défis auxquels les grandes villes, dans le contexte actuel de compétitivité mondiale grandissante, sont confrontées aujourd'hui... On constate une prise en considération de plus en plus marquée de l'importance des politiques orientées sur des questions urbaines spécifiques. Il ne s'agit pas uniquement d'instaurer des mesures correctives destinées à régler les problèmes urbains traditionnels... mais également de la nécessité de prendre des mesures proactives afin d'encourager la compétitivité et l'attractivité. »<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Bien que le terme de 'globalisation' ait fait sa première apparition dans le dictionnaire Oxford en 1962 et qu'il ait fait l'objet d'un débat académique dans les années 70, il n'a été utilisé par les médias et dans les discussions politiques que dans les années 90.

<sup>2</sup> OECD (et al, 2007): What Policies for Globalising Cities? Rethinking the Urban Policy Agenda

## ➤ Du Gouvernement à la Gouvernance

« Du Gouvernement à la Gouvernance »<sup>3</sup> caractérise cette nouvelle compréhension de la politique. De nouvelles formes de gouvernance ont pris de l'importance en faisant participer la société civile (les ONG, les entreprises, la population) à l'élaboration et à la mise en œuvre des décisions. Cette approche nécessite également des modifications en termes d'action et de cadres administratifs. Elle dépasse ou modifie au moins la prise de décisions ainsi que leur mise en œuvre, traditionnellement sectorielles et limitées à la discipline concernée. Pour résumer, ces nouvelles approches ouvrent la voie à plus de Gouvernance urbaine intégrée.

### 1.2. L'approche - Qu'est-ce que la Gouvernance urbaine intégrée ?

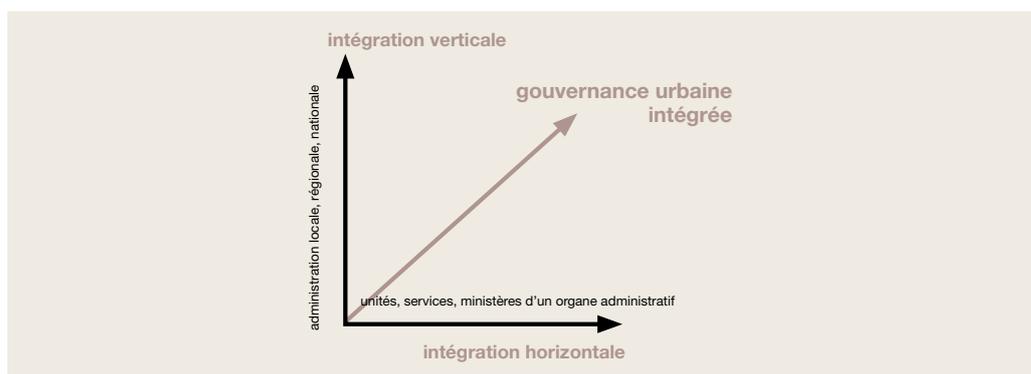
Dans des publications et des analyses, il est rare de trouver le terme de « gouvernance (urbaine) intégrée ».<sup>4</sup> On trouve plutôt une multitude d'autres termes et concepts, la plupart utilisés comme synonymes. L'OCDE (1996) par exemple, fait référence à une « politique cohérente », l'OMS et la Commission Économique de l'ONU pour l'Europe (2006) évoque « l'intégration des politiques » et le Cabinet Office au Royaume-Uni (2000) parle de « politique interdisciplinaire ». Par ailleurs, des auteurs ont inventé d'autres concepts. Pour n'en citer que quelques-uns : « coordination politique » (Challis et al., 1988), « prise de décision concertée » (Warren et al., 1974) et « politique jointe » ou « gouvernement joint » (Wilkinson, Appelbee, 1999 ; Ling, 2002).

Bien que ces concepts-ci et d'autres puissent être différenciés, car ils présentent parfois une nuance ou deux, la majorité d'entre eux - certainement dans le cas des municipalités - présente les points communs suivants :

- coordination entre les départements spécialisés et séparés des autorités municipales,
- coordination entre différents niveaux de gouvernement et d'autorités (par ex. quartier ou arrondissement - municipalité - région - pays),
- contrôle politique dans le but d'atteindre les objectifs politiques (généraux),
- nouvelles structures dans la prise de décisions et/ou des changements institutionnels au niveau du pouvoir municipal,
- participation de la société civile et/ou des entreprises dans l'élaboration et/ou la mise en œuvre des décisions.
- stratégies politiques holistiques plus étroitement orientées sur les sources complexes des problèmes et les conditions de vie des habitants.

Ainsi, la Gouvernance urbaine intégrée représente dans le fond une approche managériale. Elle concerne la gestion de problèmes interdisciplinaires au cours de l'élaboration des politiques transcendant les limites de champs politiques établis. Elle comprend aussi la gestion de la responsabilité des politiques au sein d'une organisation ou d'un secteur. La gouvernance intégrée se réfère à la fois à l'intégration horizontale entre secteurs politiques (entre différents services) et à l'intégration intergouvernementale verticale (entre différents niveaux de gouvernement) et dépasse les frontières administratives (dans les deux sens : de l'administration municipale à l'administration régionale/nationale et de l'administration à la société civile).

Fig. 1.1 : INTÉGRATION DES POLITIQUES



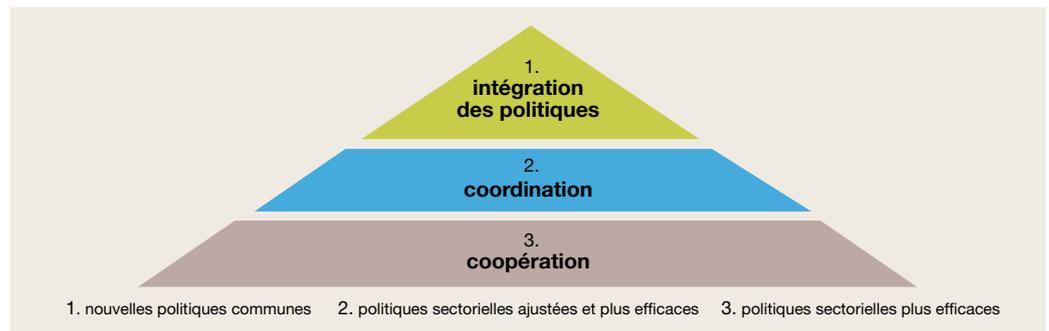
<sup>3</sup> R. Bellamy, A. Palumbo (eds.) (2010) : From Government to Governance. Aldershot

<sup>4</sup> Voir par exemple : Institute of Public Administration Australia (2002) : Working together - Integrated Governance; INTERACT - Integrated urban governance for the city of tomorrow (2004) : Urban Governance in Practice - Final Report

Malgré cette définition ambitieuse, dans l'application concrète des processus, on observe une hiérarchie d'approches marquées par la coopération :

- **Coopération** : au niveau le plus bas, elle implique simplement le dialogue et l'information ;
- **Coordination** : la cohérence et l'uniformité des politiques impliquent la coopération et la transparence ainsi qu'une tentative d'éviter les conflits de politiques ;
- **Intégration des politiques** : la politique et la prise de décision vont de pair; elle comprend le dialogue, l'information, la transparence et le soin d'éviter les conflits de politiques (comme dans la coordination), mais elle inclut aussi le travail commun, la création de synergies et l'utilisation d'objectifs politiques communs.<sup>5</sup>

Fig. 1.2 : PYRAMIDE D'INTÉGRATION



### Encadré 1.1 : L'ampleur de l'intégration des politiques

#### Gouvernance urbaine intégrée

Stratégie gouvernementale générale qui vise à déterminer les objectifs interdépartementaux, les buts à atteindre, les politiques et les fonds à allouer

Établir les priorités gouvernementales en définissant les lignes d'action et les priorités principales

Établir pour les organisations des paramètres (par un pouvoir interorganisationnel) définissant ce que les organisations ne doivent pas faire, plutôt que leur indiquer ce qu'elles devraient faire

Arbitrage de différences inter-organisationnelles si les autres moyens utilisés s'avèrent incapables d'uniformiser les différents points de vue

Recherche de consensus grâce à la coopération inter-organisationnelle par le biais, par exemple, de comités mixtes et d'équipes de projet

Éviter les divergences entre secteurs et départements en s'assurant que le gouvernement ne parle que d'une voix

Consultation avec d'autres secteurs et départements lors de la formulation de sa propre politique ou position

Communication avec d'autres secteurs et départements au sujet des problèmes qui se posent et propositions d'actions

Prise de décision indépendante par secteur et par département

#### Gouverner de manière fragmentée

D. Stead, M. de Jong (2006): Supportive Institutional Conditions for the Integration of Transport, Environment and Health Issues in Policy-making (adapté par l'auteur)

<sup>5</sup> Voir D. Stead ; H. Geerlins (2005) : Integrating transport, land use planning and environment policy - Views of practitioners from Denmark, England and Germany; dans : Innovation, vol. 18, no. 4, pp. 443-453

### 1.3. Le point de vue des organisations internationales

« Notre avenir à tous » le rapport effectué par la *Commission des Nations Unies pour l'Environnement et le Développement* - également connu sous le nom de Rapport Brundtland - a identifié dès 1987 les caractéristiques des institutions politiques et de l'administration publique « (comme étant) indépendantes, fragmentées, et travaillant pour des mandats relativement étroits », ce qui constitue un obstacle important à des « processus de décision politique améliorés, c'est-à-dire plus durables ». La *Déclaration de Rio* en 1992 a repris cet appel (et l'appel implicite à des agendas locaux) - en se basant sur le rapport - pour « une intégration des politiques et une gouvernance intégrée » ainsi que pour une intégration horizontale des champs politiques comme une approche basée sur l'action en vue de la recherche de solutions. Cet appel a été renouvelé en 2002 lorsque les Nations unies « ont exhorté les gouvernements à encourager les approches intégrées afin de réaliser une politique aux niveaux national, régional et local ».

Le *Programme des Nations Unies pour les Établissements Humains (ONU-Habitat)* qui offre à l'échelle mondiale, entre autres, des formations soutenant la participation publique au pouvoir local, voit dans la participation et « le leadership interdisciplinaire partagé » un moyen de surmonter les récents défis survenus au niveau local : « La preuve grandissante et la reconnaissance de plus en plus forte de thèmes définissant et encadrant l'agenda de la gouvernance urbaine pour le nouveau siècle et le nouveau millénaire sont indéniables. Le premier thème, l'inclusivité, implique le fait que les gouvernements locaux et les communautés voulant être à la tête du changement social et économique doivent reconnaître l'importance d'inclure tout le monde, sans distinction de richesse, de sexe, d'âge, de race ou de religion, dans l'élaboration de décisions touchant leur qualité de vie collective. Le deuxième fait reconnu est le leadership partagé qui englobe l'ensemble du tissu institutionnel et communautaire. »<sup>6</sup>

#### ONU-Habitat

La *Commission Économique de l'ONU pour l'Europe (UNECE)* et l'*Organisation Mondiale de la Santé (OMS)* soulignent les avantages des approches de la politique intégrée : « L'intégration des politiques présente de nombreux avantages permettant d'équilibrer la prise de décision entre les différents champs politiques, les intérêts et les demandes des citoyens. Elle permet aux décideurs d'acquérir une vaste base de connaissances en vue de la prise de décision, afin de peser le pour et le contre, permettant réduire les conflits entre l'administration et les champs politiques, ainsi qu'entre l'administration et les citoyens. »<sup>7</sup>

#### UNECE et OMS

À plusieurs reprises, dès le début des années 90, l'OCDE a mis en avant son point de vue sur la « gouvernance intégrée » et l'a soutenu au niveau local également. Par exemple, les « Principes d'action de Vienne sur les partenariats » à l'occasion du forum LEED de l'OCDE sur les partenariats et la gouvernance locale (2007) « visent à améliorer la gouvernance en stimulant le dialogue et la coopération entre décisionnaires, et entre ces derniers et les autres acteurs aux niveaux local, régional et national, favorisant ainsi le développement économique, la cohésion sociale, la durabilité de l'environnement et la qualité de vie ».

#### OCDE

L'Acte constitutif de l'*Union Africaine (UA)* accorde le droit de participation efficace aux citoyens dans les activités de l'UA, même dans le domaine difficile de la paix et de la sécurité. L'Acte, au travers de l'établissement du Conseil économique, social et culturel (ECO-SOC), organe de conseil composé de différents groupes sociaux et professionnels des États membres de l'UA, fournit un point de départ à la participation d'un vaste nombre de citoyens des États membres aux activités de l'UA - comparable à un parlement du peuple africain.

<sup>6</sup> UNCHS (2001) : Building Bridges through Participatory Planning

<sup>7</sup> UNECE, WHO (2008) : Working together for sustainable and healthy transport - Guidance on Supportive Institutional Conditions for Policy Integration of Transport, Health and Environment

<sup>8</sup> Asian Development Bank: exemples de cas pratiques dans le manuel opérationnel de l'Asian Development Bank

<sup>9</sup> Inter-American Development Bank (2003): Modernization of the State - Strategy Document

<sup>10</sup> European Commission (1990): Green Paper on the Urban Environment - Communication from the Commission to the Council and Parliament. Bruxelles

<sup>11</sup> Pour n'en citer que quelques-uns : <http://www.giz.de>; [www.usaid.gov](http://www.usaid.gov); [www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes\\_pt](http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt); [www.sida.se](http://www.sida.se); [www.dfid.gov.uk/](http://www.dfid.gov.uk/). De nombreuses agences ont développé des outils et des instruments relatifs à l'intégration des politiques et à la participation et proposent du matériel d'information et des études de cas sur le sujet.

## Union africaine

Avec la transformation de l'Organisation de l'Unité Africaine (OUA) en Unité Africaine, on a mis de plus en plus l'accent sur la participation d'acteurs non-étatiques, en particulier dans la société civile.

*Banque Asiatique de Développement* : « Le principe de participation provient de l'acceptation selon laquelle les gens sont au cœur du développement. Au niveau sociétal plus large, des études récentes ont démontré que les gouvernements sont souvent bien plus efficaces lorsqu'ils opèrent au sein d'une société civile robuste. La participation de la société civile offre un moyen additionnel et complémentaire pour canaliser l'énergie des citoyens privés. Les ONG, par exemple, peuvent être utiles pour identifier les intérêts des gens, pour mobiliser l'opinion publique en vue de soutenir ces intérêts et organiser les actions en conséquence. Elles peuvent être une alliée utile aux gouvernements en encourageant la participation au niveau communautaire et en favorisant une approche du développement économique et social du 'bas vers le haut'. »<sup>8</sup>

## Banque Asiatique de Développement

Dans son document de stratégie relatif à la « modernisation de l'État », la Banque Interaméricaine de Développement souligne le point suivant : « ...L'objectif est de rapprocher la représentation des citoyens et des communautés auxquelles ils appartiennent. Ces processus devront veiller à combler les déficiences institutionnelles observées découlant de la 'saisie' des administrations infranationales par les intérêts locaux, de l'indiscipline fiscale, de l'inefficacité dans la fourniture de services publics et du manque de coordination entre les organisations communautaires et les niveaux décentralisés de la gestion publique ... En même temps, le renforcement du système démocratique, qui est l'un des objectifs centraux de cette stratégie, confèrera un rôle plus important à la participation des citoyens dans la gestion du secteur public. »<sup>9</sup>

## Banque Interaméricaine de Développement

Au sein de l'Union européenne également, il y a eu un grand nombre de déclarations politiques, de documents, de projets de recherche, etc., qui voient dans la Gouvernance urbaine intégrée une approche clé en vue d'un développement urbain durable plus prononcé et d'une bonne gouvernance. Ainsi, par exemple, en se basant sur le livre vert de la Commission européenne<sup>10</sup>, le Groupe d'experts de l'UE sur l'environnement urbain a identifié dans son premier Rapport sur les villes durables (1996) des champs politiques et des instruments décisifs dans « la prise de décision intégrée ». Lors de l'élaboration et de la mise en œuvre de la Stratégie thématique sur l'environnement urbain, la Commission européenne a mis en place des groupes d'experts sur le thème des Systèmes et Plans de gestion urbaine et environnementale et sur la Gestion urbaine durable (2004, 2005). Ces groupes d'experts fournissent des recommandations détaillées pour une meilleure gouvernance urbaine basée sur l'expérience au niveau local au sein de l'UE. C'est sur cette base qu'un certain nombre de programmes de l'UE promouvant la Gouvernance urbaine intégrée ont été créés. Par le biais de la Charte de Leipzig en 2007, des ministres de l'UE responsables de la planification urbaine et régionale ont souligné l'importance du développement urbain intégré comme une condition préalable au développement de villes durables.

## Union européenne

Les organisations internationales et supranationales ne sont pas les seules à attirer l'attention sur la nécessité d'adopter des approches de gouvernance participative et intégrée. De nombreuses agences nationales et internationales de développement adoptent cette approche dans leur travail quotidien.<sup>11</sup>

Tous ces exemples devraient suffire pour affirmer que la Gouvernance urbaine intégrée est un thème politique à l'ordre du jour partout dans le monde et pour que les avantages liés à une telle gouvernance soient clairement perçus.

➤ **La Gouvernance urbaine intégrée est un thème politique d'actualité partout dans le monde**

## 1.4. Les avantages et les coûts de la Gouvernance urbaine intégrée - Un aperçu

Cependant, par principe, il est nécessaire d'examiner si des problèmes ou des tâches particulières pourraient être résolus plus efficacement en recourant à des moyens et à des instruments traditionnels ou à une approche gouvernementale intégrée. Pour ce faire, les avantages potentiels et les inconvénients éventuels doivent être examinés. Le résultat de cette évaluation dépend en particulier de la tâche spécifique et des conditions du cadre. En particulier dans le cas de sujets interdisciplinaires, la Gouvernance urbaine intégrée offre un nombre d'avantages potentiels permettant d'améliorer l'efficacité des décisions et des structures gouvernementales. On peut les résumer ainsi :<sup>12</sup>

- Elle favorise les synergies et les solutions « gagnant-gagnant » entre les secteurs, optimisant ainsi l'efficacité des politiques et/ou la fourniture de services.
- Elle permet de transmettre des questions stratégiques interdisciplinaires (l'exclusion sociale par ex.) qui ne sont pas prises en compte par les points de vue ou les objectifs limités aux départements ou aux secteurs.
- Elle encourage la cohérence des politiques de différents secteurs et à différents niveaux de la prise de décision.
- Elle encourage les synergies et les solutions « gagnant-gagnant » entre secteurs, maximisant ainsi l'efficacité des politiques et/ou de la fourniture de service.
- Elle réduit le risque de chevauchement dans le processus d'élaboration des politiques et dans la mise en œuvre de projets, assurant ainsi une économie de temps et d'argent.
- Elle permet de mieux atteindre les buts et objectifs, en particulier dans le cas où des questions générales et interdisciplinaires sont envisagées.
- Elle assure une plus grande concentration sur les objectifs généraux d'un gouvernement, et soutient ainsi son rôle conducteur.
- Elle encourage l'innovation dans le développement de politiques et dans leur application en développant, par exemple, de nouveaux outils et instruments.
- Elle favorise une compréhension optimale des effets des politiques sur d'autres secteurs.
- Elle fournit un cadre pour résoudre les conflits (potentiels).
- Elle réunit les organisations et/ou le personnel clé dont la coopération pourrait s'avérer par ailleurs bénéfique dans d'autres domaines.
- Elle économise les ressources grâce au partage du matériel informatique, des données, du savoir, etc.
- Elle facilite les solutions holistiques adaptées et appropriées aux circonstances de vie des résidents en élaborant des solutions orientées sur la « clientèle ».
- Elle apporte des informations supplémentaires aux processus de prise de décision en incluant des acteurs de la société civile grâce à la participation publique.
- Elle favorise la transparence au niveau des décisions et des mesures, encourage la compréhension publique des décisions administratives et politiques ainsi que des besoins structureux/juridiques.
- Elle mène à une meilleure confiance en soi, accorde des pouvoirs aux citoyens et encourage leur responsabilité envers la communauté dans le cadre de questions locales.

Face à ces avantages, les possibles inconvénients sont les suivants :

- Il se peut que la responsabilité envers la politique et la fourniture de services soit moins claire.
- Il devient plus difficile de mesurer et de surveiller/contrôler les résultats et les conséquences, car de nouveaux systèmes de mesure plus perfectionnés doivent être développés (d'un autre côté, il est plus probable que ces nouveaux systèmes soient plus proches de la réalité dans le cas de questions interdisciplinaires).
- Les coûts directs d'opportunité et d'organisation (ainsi que ceux liés au temps) peuvent être plus élevés au cours de la période de transition, lors de l'introduction des approches interdisciplinaires et du changement de « culture administrative ».

<sup>12</sup> Voir par exemple : OECD (1996): Building Policy Coherence - Tools and Tensions; UK Cabinet Office (2000): Wiring it up. Whitehall's Management of Cross-cutting Policies and Services; OECD (1996): Public Management, Occasional Paper No 12; Institute of Public Administration Australia (2002): Working together - Integrated Governance; UNECE, WHO (2006): Practical Guidance on Institutional Arrangements for Integrated Policy and Decision Making

Dans la plupart des cas, les avantages des approches de gouvernance urbaine intégrée contrebalancent largement leurs éventuels inconvénients. Cela est particulièrement vrai pour la mise en œuvre d'objectifs primordiaux et transversaux. En outre, en règle générale, ces éventuels inconvénients peuvent être soit réduits, soit même totalement évités (voir chapitre IV).

### Encadré 1.2 : Principes de base de la Gouvernance urbaine intégrée

- **Prises de décisions proches des citoyens et principe de subsidiarité<sup>(a)</sup> dans la ville :** la prise de décision devrait être effectuée à proximité du lieu en question (par ex. dans le voisinage), car c'est ainsi que l'on sera le mieux à même de répondre de manière appropriée aux conditions locales.
- **Approche systématique :** ce qui est requis, ce n'est pas l'action basée sur un cas individuel, il s'agit au contraire d'évaluer ce qui existe déjà et de définir les priorités en vue de résoudre les problèmes.
- **Action intégrée :** les problèmes sont abordés de façon holistique et par le biais de la coopération entre les départements spécialisés séparés, car cela crée des effets synergétiques et réduit les effets secondaires négatifs sur les mesures administratives de secteur individuel ou de département.
- **Orientation vers le client :** les membres de la collectivité ne sont pas des objets dont on peut s'occuper en ayant recours à une action administrative. Ils sont perçus comme les clients du gouvernement ou comme des clients ayant leurs propres intérêts et besoins auxquels le gouvernement répondra avec justesse.
- **Participation publique :** la prise de décision ne se fait pas dans l'isolation d'un bureau, elle nécessite au contraire la participation des membres de la collectivité/de tous les résidents, hommes et femmes.
- **Habilitation et responsabilisation :** les groupes d'intérêt incapables d'exprimer assez clairement leurs besoins dans le domaine public recevront appui et soutien. Tous les résidents, hommes ou femmes, migrants ou non, assumeront la responsabilité de leurs actes et de la réponse à leurs besoins.
- **Approche managériale :** toutes les institutions du gouvernement adopteront des qualités de management.

(a) La subsidiarité est le principe selon lequel les problèmes devraient être traités par l'autorité compétente la plus petite, la plus basse ou la moins centralisée.

## 02

## PRATIQUE URBAINE - EXEMPLES ISSUS DE L'EXPÉRIENCE DE VILLES MEMBRES DE METROPOLIS

Des programmes et projets poursuivant une approche intégrée, ou contenant du moins certains éléments de ce type d'approche, sont mis en œuvre dans de nombreuses villes. Vous trouverez ci-dessous en détail, sous quelles conditions et avec quels objectifs les approches de gouvernance intégrée sont appliquées dans les villes membres de Metropolis. Des informations sur les instruments dont l'utilisation a été couronnée de succès sont également fournies.<sup>1</sup>



Groupe de discussion à l'occasion de la réunion de la Commission 3 de Metropolis à Porto Alegre

La plupart des programmes et projets exposés ci-dessous avaient pour objectif la cohésion sociale et spatiale. Dans ce contexte, une multitude d'outils et d'instruments variés ont été employés. Il est possible - conformément à la classification utilisée dans les chapitres 3 et 4 - de les classer selon les catégories principales suivantes :

- participation publique
- dispositions politiques et organisationnelles au-delà des limites de la ville
- dispositions politiques et organisationnelles à l'intérieur des limites de la ville
- formation de compétences

Au sein de programmes et de projets intégrés, des instruments généraux peuvent être utilisés dans toutes ces catégories. Néanmoins, chaque étude de cas présente une priorité différente. Les études de cas suivantes sont classées selon ces catégories où les instruments les plus exemplaires sont répertoriés :

### 2.1. Études de cas

#### 2.1.1. Participation publique

##### **Bamako : Projet destiné à améliorer les conditions de vie à Missira - moi, mes voisins et mon quartier<sup>2</sup>**

**Principaux champs d'action :** cohésion sociale, aménagement de quartier

**Principaux instruments utilisés :** participation publique au cours de la phase de mise en œuvre, auto-assistance, nouvel organe directeur, formation des compétences, infrastructure technique

**Niveau spatial :** quartier (périphéries urbaines)

Des conditions de vie insalubres, la dégradation de l'environnement, le sous-équipement des services d'assainissement du pays et la pression démographique sont quelques-uns des aspects importants caractérisant la détérioration des conditions de vie dans la plupart des zones du quartier de Missira à Bamako. Basé sur l'étude du niveau de la dégradation de l'environnement et du démantèlement des liens sociaux résultant de la pauvreté, le projet vise à améliorer les conditions de vie de la population locale (environ 12 500 habitants), notamment des femmes et des jeunes gens, en les faisant participer à la réalisation et à l'entretien

<sup>1</sup> Les informations ci-dessous sont basées sur deux réunions de travail de la Commission 3 de Metropolis sur la Gouvernance urbaine intégrée, sur deux enquêtes sous forme de questionnaires au printemps et à l'été 2010, ainsi que sur la description de projets dans le cadre du dépôt de candidatures pour une participation au Prix Metropolis 2011. Les résumés des descriptions de projets présentés dans ce chapitre sont basés sur les descriptions détaillées des projets mentionnées dans l'annexe.

<sup>2</sup> Pour plus de détails : cf. annexe et : <http://www.unhabitat.org/bestpractices/2010/mainview.asp?BPID=2339>

► **L'utilisation des ressources locales comme facteur de succès**

d'infrastructures publiques : rues, caniveaux, marché. Cette initiative a pour but de renforcer l'autonomie, l'auto-organisation et l'auto-assistance. Afin de mobiliser les habitants, il a été fait appel à la valeur culturelle traditionnelle du nom de « Maaya », qui signifie l'humanisme. Ce projet est soutenu par la FAMAPE, la Fédération des Associations Maliennes pour l'Assainissement et la Protection de l'Environnement, fondée en 2003.

En recourant principalement aux ressources locales (matériaux et main d'œuvre, groupes d'auto-assistance), plusieurs améliorations physiques ont été réalisées avec le soutien financier du gouvernement national et du Canada (pavage de rues, aires de jeux pour les enfants, infrastructures sanitaires, plantation d'arbres, reconstruction du marché local, etc.). Outre la création d'emplois temporaires, les séances de formation, les modes de communication et l'autonomie des habitants ont été améliorés.

À partir de 2006, grâce à son succès, cette approche a été transférée à d'autres quartiers. Cependant, plusieurs difficultés subsistent : la pauvreté et le chômage, qui touchent notamment les femmes et les jeunes gens, demeurent des phénomènes persistants. Ce projet a suscité beaucoup d'espoirs et d'attentes, mais son efficacité reste limitée du fait de sa dépendance envers des ressources financières externes.



Bamako - Le centre-ville



Bamako - Auto-assistance dans le cadre de la modernisation du quartier

### **Guarulhos : Projet d'intervention sociale pour le programme d'urbanisation de Cumbica**

**Principaux champs d'action :** cohésion sociale, aménagement de quartier, infrastructure sociale et technique, logement

**Principaux instruments utilisés :** participation publique, surveillance des indicateurs, formation des compétences

**Niveau spatial :** quartier (périphéries urbaines)

Ce projet d'intervention sociale né dans le cadre du programme d'urbanisation de Cumbica a été développé dans un quartier défavorisé situé à la périphérie de Guarulhos, dans l'État de São Paulo. Le programme a débuté en 2003. Ses principaux objectifs sont de contribuer à l'inclusion sociale de la population locale (environ 3 200 familles) par le biais de l'accès à des logements sociaux et aux services publics, ainsi que d'encourager la formation de compétences des membres de la communauté locale et la participation publique directe dans toutes les phases du programme.

Une équipe multidisciplinaire formée notamment de sociologues, travailleurs sociaux, architectes et ingénieurs civils coopère étroitement afin de contribuer à la réalisation des objectifs du projet. Une autre caractéristique importante du projet est que son développe-

### › Associer les nouveaux logements sociaux aux mesures de formation des compétences

ment dépend également de la participation d'autres organisations gouvernementales ou non-gouvernementales, ainsi que de représentants de la communauté locale (par exemple lors de réunions mensuelles sur les questions de planification). Les instruments essentiels utilisés pour ce projet sont les enquêtes quantitatives et qualitatives ainsi que l'élaboration d'indicateurs sociaux pour la planification de la politique sociale.

Outre les formations sur différents thèmes, l'inscription de 95% des familles à des programmes sociaux et la mise en place d'infrastructures sociales et physiques, l'un des résultats notables du projet est qu'entre 2003 et 2007, plus de 500 familles ont déménagé pour s'installer dans des logements sociaux neufs.

Des instruments à l'efficacité avérée ont été transférés sur d'autres projets et d'autres domaines. Notamment, la création du Bureau communautaire a permis aux résidents locaux



d'avoir accès aux services publics. Il faut également souligner le rôle du Bureau communautaire qui, à moindres coûts, a permis le rapprochement du personnel en charge du projet et des résidents locaux. C'est un lieu à l'intérieur de la communauté où sont développées des activités liées au projet (ateliers, entretiens avec les services sociaux, etc.)

Guarulhos - Nouveaux logements sociaux

### Medellin : Aménagement de quartiers et d'établissements humains défavorisés<sup>3</sup>

Principaux champs d'action : cohésion sociale, aménagement de quartier, infrastructure sociale et technique, logement

Principaux instruments utilisés : participation publique, formation des compétences

Niveau spatial : quartier (périphéries urbaines)

En aval du cours d'eau Juan Bobo, un établissement humain illégal comptant 1260 personnes s'est formé. La marginalisation, la fragmentation sociale, l'insécurité et la violence, le manque de protection sociale, la toxicomanie, la location foncière informelle, le manque d'infrastructures (eau, électricité, assainissement) ne constituent qu'une partie des problèmes auxquels cette communauté est confrontée.

### › Associer les nouveaux logements sociaux aux mesures de formation des compétences

Avant le lancement de ce projet, toute action menée par les institutions gouvernementales était perçue comme une procédure d'expulsion forcée, et la peur d'être expulsés hantait en permanence les habitants. Ainsi, le rétablissement de la confiance était l'une des premières conditions nécessaires au projet. Les questions relatives au logement et à la propriété associées à la participation publique ont donc été utilisées pour déclencher d'autres actions et ainsi, plusieurs principes de base ont été convenus par les acteurs concernés : pas d'expulsion ni d'expropriation et légalisation de la propriété foncière.

Le projet, lancé en 2004, est soutenu par ONU-Habitat. Les acteurs du projet étaient la communauté de Nuevo Sol de Oriente, sept services gouvernementaux locaux, deux sociétés publiques ainsi que le Ministère de l'Environnement, du Logement et du Développement urbain. D'abord, le diagnostic participatif a permis de définir le cadre des actions à entreprendre et la démarche s'est basée sur l'examen approfondi des caractéristiques particulières de chaque famille. À la suite de quoi a été organisé un accompagnement continu, assuré par les équipes techniques et sociales grâce à des visites, des ateliers créatifs, des assemblées de la communauté et un recensement socio-économique permettant d'identifier les besoins sociaux.

3. Pas membre de Metropolis : ONU-Habitat coopère avec Metropolis

Outre les mesures techniques visant à développer les infrastructures, le projet a permis la construction de logements pour 105 familles ainsi que l'amélioration et la légalisation de l'accès à la propriété pour 116 familles. Ceci leur permet non seulement d'accéder à l'emprunt dans le secteur structuré de l'économie mais aussi, dans certains cas, de générer un revenu locatif.

Le projet est maintenant bien ancré et a eu des résultats positifs non seulement dans le secteur du logement, mais également dans d'autres domaines (par exemple avec la formation de compétences visant à la génération de revenus dans les entreprises et les activités économiques communautaires, la gestion de l'alimentation, le soutien aux entreprises privées, etc.) Cette approche et les leçons tirées de ce projet ont été transférées à d'autres projets en Amérique latine (à Rio de Janeiro et Buenos Aires par exemple).



Medellin - Avant et après sa modernisation

### Porto Alegre : Mise en œuvre de la Gouvernance solidaire locale (GSL) - Stratégies visant à promouvoir l'inclusion sociale

Principaux champs d'action : cohésion sociale, aménagement de quartier, infrastructure sociale

Principaux instruments utilisés : participation publique, stratégie-cadre, accords mutuels/contrats

Niveau spatial : zone urbaine dans son intégralité

La stratégie de la « Gouvernance solidaire locale » repose sur vingt années d'expérience en matière de budgétisation participative et d'autres approches participatives, ainsi que sur les trois grandes hypothèses qui en résultent :

- la croissance économique ne résout pas (automatiquement) les problèmes sociaux ;
- les approches politiques centralisées et hiérarchiques ne sont pas suffisamment adaptées aux difficultés actuelles ;
- la gouvernance démocratique doit apporter des résultats concrets et tangibles.

#### › Création de partenariat avec des groupes de la société civile - une manière de changer les mentalités et de créer des projets

Le programme ne se concentre pas sur une seule et unique pratique sociale, mais plutôt sur un changement culturel, sur la façon de voir les citoyens et les organismes politiques. Parmi les éléments de base de la stratégie, on trouve une approche de partenariat entre le gouvernement et la société, des approches impliquant un partage des responsabilités entre différentes institutions du gouvernement et des groupes sociaux, la participation sociale, le respect de l'esprit d'entreprise des communautés locales et des citoyens. La conception participative de programmes et projets concrets se fait en



tenant compte de ces éléments et de ces principes, d'où l'élaboration de plans de développement locaux. 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 cours de mise en œuvre, la plupart ayant pour but la modernisation des zones d'établissements humains).

Porto Alegre - Gouvernance solidaire pour toute la ville

## Shiraz : Programme « ville verte »

Principaux champs d'action : amélioration de l'environnement, infrastructures de loisirs

Principaux instruments utilisés : participation publique

Niveau spatial : zone urbaine dans son intégralité

L'urbanisation rapide a provoqué une viabilisation excessive des terrains. La municipalité de Shiraz a donc commencé en 2008 à mettre en œuvre des projets de développement urbain durable grâce à un programme de développement des forêts dans l'espace urbain. 13 500 hectares de terrains situés sur les hauteurs entourant la ville ont été transformés en forêts (d'oliviers principalement), des espaces verts et des zones de loisirs, des parcs-promenades le long des rues ont été créés, et des jardins sur les toits de parkings à plusieurs étages et de bâtiments privés ont été conçus.

Des mesures d'encouragement introduites par la municipalité ont incité les habitants à installer des jardins-toitures et à en tirer un avantage commercial. À l'avenir, la production d'huile d'olive pourrait augmenter les revenus de la municipalité.

Les habitants, les institutions privées, les organismes étatiques et la municipalité de Shiraz ont collaboré pour formuler, appliquer et mettre à profit ce projet.

Lors de l'exécution de ce projet, une attention particulière a été portée aux quartiers et aux zones sous-développés. Il a été prouvé que l'augmentation des espaces verts dans des zones socialement exclues, caractérisées par des taux de chômage et de criminalité élevés, améliore la cohésion au sein de la communauté et l'intégration des individus dans la société.

Le projet présente plusieurs avantages en matière d'environnement : par exemple, en réduisant l'intensité et le volume des eaux de ruissellement (grâce à la construction de jardins-toitures) et des inondations dans les zones urbaines (en étendant la ceinture verte et en contrôlant les inondations en hauteur), et en empêchant l'érosion des sols sur les hauteurs grâce à des cultures appropriées.

› **Écologisation de la ville : avantages environnementaux et économiques potentiels**

## Yangzhou : Participation de la communauté à la préservation urbaine<sup>4</sup>

Principaux champs d'action : aménagement de quartier

Principaux instruments utilisés : participation publique

Niveau spatial : quartier (centre-ville)

Les recherches initiales ont démarré en 2004 dans le prolongement du programme de planification et de gestion Eco City, fruit des efforts communs du gouvernement municipal de Yangzhou et du GTZ (coopération allemande au développement), avec le soutien de Cities Alliance. La mise en œuvre du projet dans la vieille ville en juillet 2006 a commencé dans une zone pilote. Ce projet est conçu pour régénérer d'anciens quartiers du centre-ville, en répondant aux besoins des résidents et en consolidant l'héritage culturel de ces zones grâce à la participation des résidents.

Le Plan d'Action Communautaire (CAP) a été introduit comme catalyseur reliant la communauté, le gouvernement et d'autres acteurs pour moderniser cette zone. L'approche du CAP consiste à guider et organiser la participation publique dans les projets. Elle fait intervenir les citoyens d'une communauté ou les résidents d'un quartier et les associe aux décideurs du gouvernement local et au personnel technique pour la planification, la prise de décision et l'accord sur les priorités à définir pour agir. Ils posent les priorités des mesures à court, moyen et long terme et développent des concepts adaptés pour les améliorations souhaitées en tenant compte des points de vue de tous les acteurs.

Les résultats les plus significatifs du projet sont les suivants :

- Les résidents ont établi un plan d'action pour améliorer à court et à moyen terme leur habitat par leurs propres moyens.
- Le plan directeur concernant la zone d'expérimentation a été révisé et amélioré en tenant compte des souhaits et des propositions émis par les résidents.

› **La participation peut mener à la responsabilité personnelle**

<sup>4</sup> Outre la description du projet mentionnée dans l'annexe, vous trouverez de plus amples informations sur le Plan d'Action Communautaire (CAP) ainsi que sur les résultats obtenus sur le site [http://courses.washington.edu/quanzhou/pacrim/papers/CAP\\_Yangzhou.pdf](http://courses.washington.edu/quanzhou/pacrim/papers/CAP_Yangzhou.pdf)

## 2.1.2. Dispositions politiques et organisationnelles au-delà des limites de la ville

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

Principaux champs d'action : transports/mobilité, environnement, infrastructures sociales et techniques

Principaux instruments utilisés : coopération au-delà des limites de la ville, système d'indicateurs/surveillance, nouveaux organes directeurs, formation de compétences

Niveau spatial : région métropolitaine

L'objectif de Belo Horizonte est d'utiliser des méthodes de collaboration formelles et informelles afin d'améliorer, en premier lieu, les infrastructures de transport, la circulation, et les conditions économiques et environnementales de la région métropolitaine. À cette fin, plusieurs instruments ont été créés :

- un système d'indicateurs pour le suivi de la planification stratégique à moyen et long terme (jusqu'en 2030),
- un conseil consultatif métropolitain,
- une assemblée métropolitaine,
- un fonds de développement métropolitain.

En outre, une coopération étroite existe entre les institutions gouvernementales aux niveaux national et régional. Grâce à Net 10, un réseau institutionnalisé entre Belo Horizonte et des municipalités indépendantes de la région métropolitaine, un nouvel instrument permettant une coopération dépassant les limites des municipalités a été créé. 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 fondée sur la coopération a déjà donné le jour à un certain nombre d'expériences réussies. On peut citer, notamment, l'amélioration de la circulation, 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 : la concurrence entre les différentes municipalités, les divergences politiques (entre partis), la discontinuité dans le travail des groupes de travail thématiques et le degré d'engagement inégal des municipalités individuelles dans le réseau. Ces difficultés doivent être atténuées pour que l'approche de planification coopérative puisse être encore améliorée.

### État de Mexico : Gouverner une région - La gouvernance urbaine à plusieurs niveaux dans l'État de Mexico

Principaux champs d'action : cohésion sociale, amélioration de l'environnement, transports/mobilité, infrastructure technique

Principaux instruments utilisés : coopération au-delà des limites de la ville, nouveaux organes directeurs et fonds

Niveau spatial : région métropolitaine

L'agglomération métropolitaine de Mexico comprend l'État de Mexico, divisé en 59 municipalités (comtés), chacune dirigée par un président municipal (maire), et le District fédéral, constitué de 16 « délégations » (municipalités). La réforme constitutionnelle de 1993 a jeté les bases de la coordination métropolitaine. Les organismes les plus importants pour la gouvernance à plusieurs niveaux sont le Comité métropolitain et les Commissions métropolitaines sur :

- les établissements humains,
- la protection environnementale,

› **Création d'organes de conseil et d'organes politiques – La base de la politique transfrontalière**

› **Un mandat légal pour la coopération transfrontalière**

- l'approvisionnement et l'évacuation de l'eau,
- la préservation et la restauration de l'équilibre écologique,
- la collecte et l'évacuation des déchets solides,
- la sécurité publique,
- les transports et les routes.

Grâce à ces organismes, la coopération entre les municipalités de l'État de Mexico et le District fédéral est institutionnalisée. En contrepartie, au niveau municipal, des comités sur les questions métropolitaines ont été créés. En outre, un fonds métropolitain a été mis en place pour permettre la réalisation de politiques et de projets dans l'ensemble de la région métropolitaine.

### 2.1.3. Dispositions politiques et organisationnelles à l'intérieur des limites de la ville

#### Berlin : Management de quartier et stratégie-cadre pour une ville favorisant l'insertion sociale

Principaux champs d'action : cohésion sociale

Principaux instruments utilisés : stratégie-cadre, indicateurs intégrés/suivi

Niveau spatial : zone urbaine dans son intégralité

#### › Établissement d'un cadre pour orienter les prises de décision et les projets politiques

Actuellement, Berlin met en œuvre la stratégie-cadre appelée « Ville 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 (quartiers, intégration verticale), ainsi que l'implication des habitants et leur responsabilisation. La stratégie-cadre doit servir à orienter la planification et les mesures spécifiques entreprises par les autorités régionales et locales berlinoises. À partir de là, trois principes ont été formulés :

- adjoindre aux critères spécialisés pertinents le critère de spatialité (et ainsi inclure les conditions de vie socio-spatiales des habitants) ;
- travailler en réseau et à l'intérieur de réseaux ;
- intensifier les méthodes de travail intersectorielles au sein des organes administratifs.

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, la ségrégation et la dégradation de 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 « suivi du développement urbain orienté sur la dimension sociale ». Parmi les autres instruments importants, on peut citer l'établissement de nouvelles sections organisationnelles appelées « Coordination de planification axée sur la dimension socio-spatiale » au sein des douze administrations locales de Berlin, ainsi que l'élaboration d'un manuel. Ce document s'adresse à tous les acteurs concernés et offre une base de travail commune.

#### › Les stratégies nécessitent des actions concrètes

La stratégie-cadre s'appuie sur les leçons tirées du système de management des quartiers, qui fonctionne depuis maintenant dix ans dans 35 quartiers. Le système de management 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 management 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 et la mise en place de fonds de quartier. Bien que le système de management 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 quartiers qui a permis de donner un élan positif, etc.), des difficultés persistent. Il ne peut résoudre les problèmes du chômage et de la pauvreté, il ne peut qu'en compenser les effets négatifs, il a des effets limités sur le plan spatial, il permet des mesures d'intervention rapides mais à court terme seulement, et le système de management des quartiers ne peut pas remplacer les mesures structurelles. L'objectif de la stratégie-cadre est d'atténuer certaines de ces contraintes.



Berlin - Centre Kreuzberg/Oranienstraße, une des zones concernées par le management de quartier

## Melbourne : Global Learning Village

Principaux champs d'action : cohésion sociale, infrastructure sociale

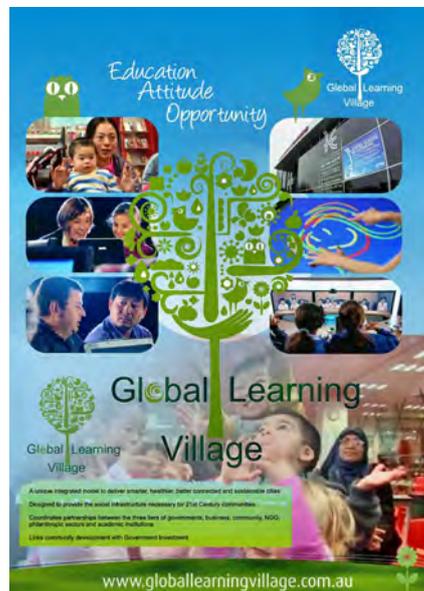
Principaux instruments utilisés : formation des compétences, nouvel organe directeur

Niveau spatial : district (périphéries urbaines)

### ➤ Préparer les groupes les plus pauvres de la population aux exigences du 21<sup>e</sup> siècle

Le Global Learning Village (« village d'apprentissage global ») représente un modèle unique pour former des communautés plus intelligentes, plus saines et mieux connectées. Le projet a démarré en 2007. Le Global Learning Village s'est établi comme un pivot unique pour la communauté de Hume, un quartier pauvre du Melbourne métropolitain comptant près de 150 000 habitants. Son objectif initial est de pourvoir aux besoins de la communauté locale, en particulier des individus pauvres et marginalisés : immigrants, parents seuls, personnes âgées, chômeurs de longue durée et personnes exclues sur le plan culturel. Le centre du Global Learning Village offre un accès informatique qui connecte les gens à un réseau auquel ils n'auraient pas accès sinon. Il met à leur disposition des classes de lecture préscolaires, un mentorat pour les devoirs et l'alphabétisme, une éducation permanente, des offres d'emploi, une aide au développement des petites entreprises et des infrastructures de loisirs.

La Fondation du Global Learning Village, indépendante et sans but lucratif, est chargée de la gestion du centre. La stratégie a été mise en œuvre en assurant la majeure partie de son financement par les trois niveaux du gouvernement, le mécénat d'entreprise, ainsi que des contributions issues des secteurs économiques, philanthropiques, académiques et communautaires.



Ce modèle de Global Learning Village a eu des conséquences économiques, sociales et environnementales positives démontrables et illustre ce que les partenariats entre le gouvernement, les entreprises et le philanthropisme peuvent réaliser en ce qui concerne l'amélioration des services sociaux pour les communautés. Le gouvernement australien estime que le modèle du Global Learning Village devrait constituer l'un des plus grands projets de la nation australienne.

## São Paulo : Transparence et citoyenneté pour former une ville ouverte

Principaux champs d'action : cohésion sociale, aménagement de quartier

Principaux instruments utilisés : stratégie-cadre, nouvelles régulations, nouvel organe directeur

Niveau spatial : zone urbaine dans son intégralité (accent particulier sur les quartiers défavorisés)

› Amélioration des infrastructures de logement, sociales et techniques dans les établissements humains illégaux au profit de tous les citoyens

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 de 25% 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'aménagement des favelas », la ville atténue les problèmes environnementaux, sociaux et spatiaux en :

- accordant la priorité aux actions en faveur des familles à faible revenu ;
- 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 humains illégaux par une législation ;
- en bref, en intégrant ces établissements humains à la communauté urbaine élargie.

Parmi les projets et activités appliqués dans le cadre de ce programme, on peut citer :

- la restauration/rénovation de bâtiments,
- l'amélioration des équipements locaux par la création d'aires de jeux (réservées aux enfants), de terrains de sports et d'espaces verts publics, par la construction de routes et de chemins, etc.,
- la gestion des déchets et de l'eau et les activités connexes.

Ces activités sont réalisées en étroite coopération avec les habitants et les organisations civiles dans les 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 communales et d'associations locales, chacun de ces groupes occupant un tiers des sièges à ce conseil. Le travail du conseil s'accompagne de divers autres programmes, plans et activités tels que :

- un plan stratégique pour le logement,
- un plan directeur d'assainissement,
- des plans locaux d'aménagement des bidonvilles,
- une nouvelle législation dans les domaines de l'environnement et de l'eau,
- une gestion du travail social,
- des projets générant des revenus.

## Séoul : Projet d'une ville tournée vers les femmes

Principaux champs d'action : cohésion sociale, marché de l'entreprise/du travail, infrastructure sociale et technique

Principaux instruments utilisés : formation des compétences, participation publique

Niveau spatial : zone urbaine dans son intégralité

Les politiques existantes pour les femmes et axées sur des questions les concernant dans des domaines variés qui influencent leur quotidien, comme l'éducation, l'environnement, la santé, la culture, les transports et le logement, ont montré leurs limites à cause du manque de perspectives tenant compte des sexospécificités. Ayant reconnu les limites des politiques

existantes, le gouvernement métropolitain de Séoul a adopté une nouvelle approche qui, au-delà de l'égalité des sexes, intègre les points de vue et les expériences des femmes dans un vaste éventail de politiques urbaines. Le projet intitulé « Ville tournée vers les femmes » a commencé en juillet 2007 et se poursuit encore aujourd'hui. Cette politique vise à encourager la participation sociale et à créer un environnement socio-culturel favorable aux femmes grâce à 90 projets dans les domaines suivants :

- garde d'enfants et autres activités pour les femmes dans des situations économiques précaires (mères élevant seules leurs enfants, immigrées, etc.),
- création d'emplois, amélioration des conditions de travail,
- activités culturelles,
- amélioration des infrastructures de sécurité,
- aménagement des toilettes publiques, des infrastructures de transport.

### › L'égalité entre les sexes requiert des actions de types différents

Les femmes participent à ces projets par le biais de réunions, de groupes d'experts constitués de femmes, de consultations en ligne et hors ligne, et par d'autres moyens. Plusieurs mesures de formation des compétences ont été appliquées, des cours pour les femmes ou, par exemple, des programmes et des cours pour les fonctionnaires visant à une plus grande prise de conscience des disparités entre les sexes. Les résultats les plus importants et les plus tangibles de ces projets entre 2007 et 2009 sont entre autres :

- 43 000 emplois,
- 28 000 aires de stationnement sécurisées pour les femmes,
- 70 km de rues sûres pour les femmes,
- 50 parcs publics sûrs pour les femmes,
- 250 toilettes publiques sûres pour les femmes.

Le département des Femmes et de la Famille au sein du gouvernement métropolitain de Séoul est chargé de ce programme. Il dirige la gestion du projet, les plans de soutien et les résultats des projets. Le gouvernement de chaque quartier définit son propre projet d'une « Ville tournée vers les femmes » adapté aux caractéristiques locales. Cette approche a également été transférée à d'autres villes coréennes.

## Stockholm : Le programme Järva

**Principaux champs d'action :** cohésion sociale, aménagement de quartier, marché des entreprises/du travail

**Principaux instruments utilisés :** stratégie-cadre, participation publique

**Niveau spatial :** quartier (périphéries urbaines)

### › Faire face aux erreurs de planification antérieures

Situé à 15 kilomètres au nord-ouest du centre-ville, le secteur de Järva est divisé en six districts construits entre 1965 et 1975, fruits des idéaux de planification moderniste à grande échelle qui dominaient à cette époque. Aujourd'hui, environ 60 000 personnes habitent à Järva, et 30 000 y travaillent. Les problèmes sont survenus tôt, liés non seulement aux erreurs d'architecture et de planification mais aussi à la structure sociale de l'endroit, caractérisé par un fort taux de chômage, des revenus moyens faibles et un nombre croissant d'immigrés.

Pendant des années, une série de programmes de réhabilitation ambitieux ont été entrepris de façon consécutive. Désormais, il a été décidé d'adopter une nouvelle approche où l'investissement concernera à la fois les logements et les habitants. Un effort concerté a été proposé afin de réaliser un très grand nombre d'objectifs. Le programme Järva portera sur :

- des logements de qualité et un paysage urbain diversifié,
- la sécurité dans la vie de tous les jours,
- l'éducation et les compétences linguistiques,
- l'emploi et les nouvelles entreprises.

La vision de Järva pour 2030 (décidée par le conseil municipal en 2009) est particulièrement ambitieuse et recouvre des services municipaux de haute qualité, des objectifs ambitieux de rénovation et d'entretien, un environnement architectural et urbain attrayant, une efficacité énergétique exemplaire, plus de connexions au groupe de technologies de l'information et de la communication (TIC) proche, et le développement d'un dialogue avec les résidents de Järva.



Stockholm - Le centre-ville

#### 2.1.4. Formation de compétences

##### Addis-Abeba : Programme de développement des micro- et petites entreprises

Principaux champs d'action : marché de l'entreprise/du travail, cohésion sociale

Principaux instruments utilisés : mesures fiscales, formation des compétences

Niveau spatial : zone urbaine dans son intégralité

#### › Crédits et formations pour garantir l'emploi

Le programme a démarré en 2003 et se poursuit aujourd'hui. Ses objectifs sont la réduction de la pauvreté et du chômage. Des micro-crédits sont utilisés pour la création de petites entreprises dans sept secteurs orientés sur la croissance dont la fabrication textile et vestimentaire, le travail du bois et du métal, la construction, les activités municipales et l'agriculture urbaine. En outre, les bénéficiaires, dont environ 37% sont des femmes, ont reçu une formation dans leur domaine d'activité spécifique et sur le thème de l'entreprise en général.

Plusieurs départements municipaux collaborent étroitement entre eux et à l'extérieur avec des ONG, des institutions de formation (comme le GTZ allemand pour la formation de compétences et le développement d'entreprises) et des institutions de microfinancement. Le gouvernement d'Addis-Abeba guide, coordonne et dirige le programme au niveau des agences. Au niveau des arrondissements, on compte 10 succursales, et au niveau des « kebele »<sup>5</sup>, 116 succursales annexes.

Les résultats principaux du programme sont les suivants :

- Plus de 20 000 petites entreprises ont été créées ou ont bénéficié d'une aide. Certaines d'entre elles se sont développées et sont devenues de grandes ou moyennes entreprises.
- Plus de 120 hectares de terrain ont été mis à la disposition de différentes entreprises pour remédier au manque de locaux.
- Environ 120 000 opérateurs ont reçu une formation de base en matière de gestion d'entreprise et dans le domaine technique.



Addis-Abeba

<sup>5</sup> Un « kebele » est la plus petite unité administrative en Éthiopie, comparable à une zone électorale ou à un quartier.

## Barcelone : « Barcelone inclusive » - Un projet de coordination et d'accord avec les citoyens

Principaux champs d'action : cohésion sociale

Principaux instruments utilisés : accord des acteurs, formation des compétences

Niveau spatial : zone urbaine dans son intégralité

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 le renforcement de l'inclusion sociale en s'appuyant sur une augmentation substantielle du budget de la ville et sur la participation de tous les services municipaux et territoriaux.

Le Plan municipal d'inclusion sociale appliqué de 2005 à 2010 est l'instrument du programme en vigueur qui structure l'ensemble des politiques sociales relatives à la lutte contre la pauvreté et l'exclusion. Ce plan identifie également la participation du public comme étant 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 promouvoir des actions communes, et de définir des objectifs communs entre le gouvernement municipal et tous les autres acteurs opérant dans la sphère sociale.

À cet égard, le projet d'Accord citoyen pour une Barcelone inclusive est un instrument essentiel pour faire participer, sur une base commune d'objectifs et de compréhension, des acteurs de la société civile et des institutions dans la lutte contre l'exclusion sociale. Cet accord a été lancé en 2007 par le Conseil municipal de Barcelone et a été à ce jour approuvé par environ 450 signataires.

La constitution de réseaux et la responsabilité partagée entre les institutions publiques et la société civile sont deux des piliers d'un projet qui a déjà établi huit réseaux pour une coopération et des actions dans les domaines suivants : aide aux sans-abri, entreprises, intégration sociale et professionnelle, centres d'accueil libres pour les enfants et les adolescents, accueil d'immigrés nouvellement arrivés, familles ayant à leur charge des personnes dépendantes ou malades, logement et culture. Pour résumer, ces réseaux rassemblent les projets d'organismes sociaux et du Conseil municipal dans le but d'empêcher et de traiter le problème de l'exclusion.

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, créé en 1988, est le plus important de ces conseils.



Barcelone

› Mobilisation des ressources sociétales et responsabilisation par le biais d'accords citoyens

## Berlin : Mères de quartier - Une approche pour travailler avec les groupes difficiles à atteindre

Principaux champs d'action : cohésion sociale, marché des entreprises/du travail

Principaux instruments utilisés : formation des compétences

Niveau spatial : zone urbaine dans son intégralité

De nombreux projets intégratifs dans les quartiers défavorisés souffrent de la quasi-inaccessibilité de certains groupes avec des mesures traditionnelles. La responsabilisation est

► **Rendre actifs les groupes défavorisés par le biais de membres issus de ces groupes**

ainsi difficile, même parfois impossible. Dans le cas de certains quartiers de Berlin, les immigrants (et les personnes issues de l'immigration) font partie de ces groupes souvent qualifiés de « difficiles à atteindre ».

Se basant sur l'exemple de la ville d'Utrecht aux Pays-Bas, le quartier berlinois de Neukölln a commencé en 2004 à former 28 mères de quartier, toutes sans emploi et issues de l'immigration. Ces mères de quartier endossent un rôle de contact et de conseil pour les familles, en particulier pour les femmes du quartier (en travaillant, par exemple, dans des écoles ou en rendant visite aux familles chez elles).

L'objectif du projet est de :

- « ouvrir des portes » pour permettre l'intégration,
- renforcer le rôle des parents,
- encourager l'acquisition de la langue en invitant les individus à venir la journée dans des centres d'accueil pour suivre des cours d'allemand,
- fournir des informations sur l'éducation des enfants, l'école et la santé,
- organiser une aide spécifique pour les familles du quartier.

Une évaluation du programme effectuée en 2006 a démontré son succès. Sa réussite a été si importante que le Sénat de Berlin a décidé d'appliquer cette approche à tous les quartiers couverts par la stratégie-cadre « Ville sociale ». Environ 180 mères de quartier ont été formées jusqu'à présent.



Berlin - Mères de quartier en action

**Dakar : Promouvoir les micro-jardins pour contribuer à la sécurité alimentaire et à l'alimentation**

Principaux champs d'action : cohésion sociale, marché des entreprises/du travail

Principaux instruments utilisés : formation des compétences

Niveau spatial : zone urbaine dans son intégralité

► **Amélioration des conditions de vie des femmes et des jeunes grâce à des actions adaptées aux migrants ruraux**

La population de Dakar connaît une croissance naturelle rapide accrue par l'exode rural. La pression qui en résulte sur les espaces agricoles de la ville réduit l'accès des groupes « vulnérables », c'est-à-dire des femmes et des jeunes, aux terres cultivables. Après une phase pilote lancée en 1999, la première phase du programme a démarré en 2004 et a été suivie d'une seconde phase (2006-2008). Son objectif est de réduire la pression sur l'occupation des sols en promouvant les micro-jardins dans les cours des maisons, sur les toits et dans les espaces libres. Ses objectifs essentiels sont :

- l'amélioration de l'alimentation des habitants,
- la diversification d'activités créatrices de revenus au sein des familles,
- la création d'emplois pour les femmes et les jeunes,
- la génération de revenus.

Pour réaliser ces objectifs, des mesures ont été prises dans les domaines suivants :

- la formation et la préparation des bénéficiaires du programme,
- l'accès aux équipements et aux matériels,
- la commercialisation des produits.

Parmi les critères de sélection établis pour déterminer les bénéficiaires du programme, on peut citer : la pauvreté, la disponibilité d'un espace minimal et l'accès à l'eau potable, la motivation. Dix centres de formation et de démonstration ont été créés. Plus de 5 400 personnes ont bénéficié d'une formation dans le domaine du micro-jardinage, 80% d'entre elles étant des femmes et 50% des personnes de moins de 36 ans. Certains élèves sont devenus formateurs dans ces mêmes centres. La production et la commercialisation se déroulent individuellement ou conjointement avec plus de 160 centres de production communautaires.

### Porto Alegre : Le réseau de durabilité de « Vila Chocolatão »

**Principaux champs d'action :** aménagement de quartier, logement, cohésion sociale, marché des entreprises/du travail

**Principaux instruments utilisés :** formation des compétences, participation publique, nouvel organe directeur

**Niveau spatial :** quartier urbain

« Vila Chocolatão » s'est établi progressivement à partir de 1987 sur une bande de terre appartenant au gouvernement fédéral, à proximité du centre historique de Porto Alegre. Aujourd'hui, on y trouve 200 familles qui organisent leur survie en ramassant les déchets recyclables entre les bâtiments utilisés par les institutions gouvernementales et les agences fédérales. Cet établissement humain ne dispose ni d'électricité, ni d'eau potable, ni d'un réseau d'égout.

➤ **Pour réussir, une réinstallation nécessite du temps, des solutions provisoires et l'acceptance des habitants**

L'objectif du projet est de réinstaller les habitants dans des logements nouvellement construits. Pour atteindre cet objectif, une approche « lente » a été choisie, comprenant une solution provisoire pour le quartier existant, ainsi que d'autres activités. Tout le processus de réinstallation a commencé par la tenue de réunions avec les membres de la communauté, afin de discuter des solutions et des possibilités d'amélioration de leur situation. Les étapes suivantes ont été suivies :

- Les locaux de l'Association des taudis de Chocolatão ont été construits à l'endroit actuel. Cette association, instigatrice principale de l'intégration sociale, s'est mise au service de la communauté en offrant, par exemple, des cours de lecture et d'écriture, des formations sur le recyclage des déchets, etc.
- Une aire de jeux pour les enfants a été construite.
- Des toilettes publiques provisoires ont été construites pour que la communauté dispose d'un minimum d'hygiène.



Le réseau de durabilité de « Vila Chocolatão » a été instauré pour soutenir ce projet. Il réunit des acteurs des agences gouvernementales locales, fédérales et nationales, ainsi que des organisations privées et non-gouvernementales. 200 familles déménageront dans leur nouveau quartier au cours de l'année 2011.

Porto Alegre - Vila Chocolatão

## 2.2. Résumé des études de cas et leçons tirées

Fig. 2.1 : RÉSUMÉ DES ÉTUDES DE CAS

Villes	Champ(s) d'action	Participation publique	Partenariat avec le secteur économique (1)	Partenariat avec les groupes de la société civile	Services/institutions nouveaux ou fusionnés	Groupes directeurs mixtes	Autres outils et instruments
Addis-Abeba	- marché de l'entreprise/du travail - cohésion sociale				X		- mesures fiscales - formation de compétences
Bamako	- cohésion sociale - aménagement de quartier - infrastructure sociale - infrastructure technique - éducation	X		X	X		- auto-assistance et bénévolat - formation de compétences
Barcelone	- cohésion sociale - aménagement de quartier - infrastructure sociale	X		X	X	X	- stratégie-cadre - accords des acteurs - formation de compétences
Belo Horizonte	- projets dépassant les limites de la ville dans les domaines de l'économie, des infrastructures sociales et techniques et de l'environnement	X	X	X	X		- système de suivi intégré - conseil consultatif métropolitain - mesures fiscales - coopération transfrontalière institutionnalisée
Berlin (management de quartier, stratégie-cadre)	- cohésion sociale - aménagement de quartier - infrastructure sociale	X		X	X	X	- stratégie-cadre - conseils de citoyens - nouvelles mesures fiscales - système de surveillance intégré - formation de compétences
Berlin (mères de quartier)	- cohésion sociale - éducation - santé - (marché du travail)			X			- groupes difficiles à atteindre en tant qu'acteurs - formation de compétences
Dakar	- cohésion sociale - marché de l'entreprise/ du travail - amélioration de l'environnement				X		- formation de compétences
Guarulhos	- cohésion sociale - aménagement de quartier - logement - marché de l'entreprise/ du travail - infrastructure sociale et technique	X	X (groupes de coordination)	X		X	- mesures fiscales - indicateurs/suivi interdisciplinaires
Medellin	- cohésion sociale - logement - aménagement de quartier - infrastructure technique - infrastructure sociale	X		X		X	- lignes directrices/manuel - utilisation des questions liées au logement pour déclencher d'autres champs d'action
Melbourne	- cohésion sociale - infrastructure sociale - éducation - infrastructure technique		X	X	X		- stratégie-cadre - technologies de l'information - formation de compétences
État de Mexico	- projets et gouvernance dépassant les limites de la ville				X (organes décisionnels transfrontaliers)		- mesures fiscales
Porto Alegre (Gouvernance solidaire locale)	- cohésion sociale - aménagement de quartier - infrastructure sociale - marché de l'entreprise/du travail	X	X	X		X	- stratégie-cadre - technologies de l'information
Porto Alegre (Vila Chocolateira)	- aménagement de quartier - logement - cohésion sociale - marché de l'entreprise/du travail	X		X	X		- formation de compétences
São Paulo	- cohésion sociale - aménagement de quartier - marché de l'entreprise/du travail - infrastructure sociale - infrastructure technique	X	X	X	X	X	- conseils de logement locaux - nouvelle législation
Seoul	- cohésion sociale - marché de l'entreprise/du travail - infrastructure sociale et technique	X	X	X			- formation de compétences
Shiraz	- amélioration de l'environnement	X					
Stockholm	- cohésion sociale - aménagement de quartier - infrastructure sociale - transports/mobilité	X	X	X			- stratégie-cadre - formation de compétences
Yangzhou	- aménagement de quartier - héritage culturel	X	X	X			

Dans cette synthèse, les points suivants sont particulièrement significatifs :

- La majorité de ces projets avaient pour but la revalorisation sociale et spatiale de quartiers. Cet objectif s'accompagne fréquemment d'autres objectifs et champs d'action tels que la cohésion sociale, les infrastructures sociales et techniques, ainsi que la diminution du chômage et des activités économiques précaires.
- La participation publique est un élément essentiel dans l'élaboration de projets, et par la suite, lors de la phase de mise en œuvre, dans pratiquement tous les programmes et projets. Cependant, la participation publique des résidents lors de la mise en œuvre de projets - comme dans le cas des groupes d'auto-assistance à Bamako - a rarement lieu.
- Les groupes directeurs et autres organes de conseil sont des instruments auxquels il est fréquemment recouru afin de diriger des programmes et des projets intégrés. Quelques exceptions mises à part, ces groupes sont formés de personnel administratif et de membres du public. Dans de nombreux cas néanmoins, ils n'endossent qu'une fonction consultative et n'ont aucun pouvoir de décision. Il faut donc les considérer comme un instrument particulier dans le cadre de la participation publique, et non comme élément d'une structure administrative et décisionnelle modifiée.
- Il est rare que des modifications soient effectuées au niveau de l'organisation d'un service dans un organe administratif existant (services fusionnés, par exemple). Le plus souvent, de nouvelles institutions sont mises en place pour diriger les projets. Ainsi, à Mexico, à Porto Alegre et à Belo Horizonte, de nouveaux organes décisionnels transfrontaliers ont été créés.
- Un certain nombre de villes ont recours à des mesures fiscales pour mettre en œuvre des programmes et projets. Dans de nombreux cas cependant, il ne s'agit que d'une question de lignes budgétaires supplémentaires. Les mesures fiscales innovantes, telles que le budget participatif à Porto Alegre ou bien le fonds pour les quartiers à Berlin ne sont pas courantes.
- Un très grand nombre de villes ont mis au point des stratégies-cadres ou des programmes et des plans à long terme dans le cadre desquels des projets intégrés individuels peuvent être réalisés.
- Les systèmes de suivi et d'indicateurs intégrés, appropriés ou adaptés ne sont utilisés que rarement. Ces systèmes permettraient d'examiner des plans interdisciplinaires et des stratégies-cadres à long terme ainsi que des projets, et d'en faciliter l'élaboration.

Une révision détaillée, qui prend aussi en compte les études de cas décrites dans l'annexe, apporte des éclairages supplémentaires :

- Les problèmes et leurs causes identifiés dans les quartiers défavorisés et dans les stratégies appliquées sont assez similaires et ne diffèrent pas tellement d'une ville à l'autre si des approches intégrées sont mises en œuvre (cf. fig. 2.2).
- Les projets d'aménagement de quartier à eux seuls - même s'ils se donnent pour objectif « l'emploi » - contribuent rarement à une baisse durable du chômage dans le quartier en question. Au mieux, ils permettent d'accroître les opportunités d'emploi temporairement ou dans des secteurs à créneaux. Ce fut par exemple le cas à Bamako au cours de la phase de mise en œuvre du projet. Sans mesures structurelles ou adaptées dépassant le niveau du « quartier », on ne pourrait s'attendre à un tel effet. Cependant, indirectement, des projets de quartier peuvent certainement avoir des effets positifs sur les possibilités d'emploi. Un enseignement, des formations ciblées ou des possibilités de qualifications indirectes au cours de la mise en œuvre d'un projet intégré peuvent améliorer les perspectives sur le marché du travail.

- Dans certains projets, il a été constaté que les individus qui trouvaient un emploi quittaient alors le quartier « défavorisé ». Cette tendance à déménager chez les groupes de la population privilégiés ne peut être contrée que si, en même temps, tout l'environnement et les infrastructures sociales sont améliorés. « L'esprit de coopération » ou l'esprit communautaire suscité dans de nombreux projets de quartier intégrés contribue à faire rester les gens. De plus, la qualité de la structure éducative semble décider « les plus ambitieux » à rester dans le quartier.
- Pour un certain nombre de villes membres de Metropolis, les établissements humains illégaux ou les activités économiques informelles sont également problématiques. Dans certains cas, il semble que la seule alternative soit de réinstaller<sup>6</sup> les habitants concernés. Seuls les projets de réinstallation où la municipalité (ou un autre organe administratif public) disposait de propriétés foncières suffisantes ont réussi. Ces projets de réinstallation réussis ont toutefois été, dans tous les cas, soutenus par une participation publique considérable de la part des habitants concernés au niveau de la prise de décision et par des mesures supplémentaires comme la création d'emplois, des formations, etc. Il en va de même dans le cas des activités économiques informelles - par exemple pour



le commerce de rue informel. Afin de réussir, il est souvent nécessaire d'offrir aux marchands de rue une alternative et d'orienter leurs activités vers le secteur économique formel.

Porto Alegre - Un nouveau centre commercial pour les anciens marchands de rue

### Encadré 2.1 : Alep - Utiliser une analyse F.F.P.M. afin de développer une stratégie pour les établissements informels

On estime que les établissements humains illégaux d'Alep connaissent une croissance, causée principalement par l'immigration, de près de 4% par an, c'est-à-dire de près de 48 000 personnes ou 8 000 foyers par an, ou 160 habitations par semaine. Ainsi, près de la moitié des 2,4 millions d'habitants vivent dans l'un des 22 établissements humains illégaux. Avec le soutien du GTZ, la ville d'Alep élabore une stratégie et conçoit des projets pilotes afin de trouver des solutions aux problèmes rencontrés par les habitants de ce type d'établissements et de maîtriser leur croissance. À cette fin, une analyse F.F.P.M (forces, faiblesses, possibilités, menaces) a été utilisée pour définir des approches et des solutions pour les différents types<sup>a)</sup> d'établissements illégaux :

#### Forces :

- logements abordables avec une certaine sécurité d'occupation (tous types)
- solidarité et un certain degré d'organisation au sein de la communauté (tous types)
- immobilisations à valeur croissante (type 2)
- valeurs foncières élevées (type 3)

#### Faiblesses :

- infrastructures inadaptées (eau, assainissement, etc.) (tous types)
- accès limité aux services (éducation, santé, etc.) (tous types)
- équipements inadaptés (espaces publics, etc) (tous types)
- titres de propriété non inscrits (tous types)
- stigmatisation sociale du fait d'habiter à cet endroit (marginalisation économique et sociale) (tous types)

<sup>6</sup> En cas d'appropriation et d'utilisation de terrains privés ou si l'établissement a été érigé sur une zone à risques (inondations, glissements de terrain etc.). Des mesures de réinstallation ne devraient être appliquées que dans des circonstances exceptionnelles rares. Les mesures de réinstallation de ce genre sont extrêmement contestées et peuvent mettre en danger la légitimité des institutions gouvernementales locales. Dans tous les cas, il est préférable de légaliser l'établissement en question. Une discussion détaillée sur le thème des établissements humains illégaux peut être consultée ici : GTZ Cairo (German Technical Cooperation, 2009) : Cairo's Informal Areas. Between Urban Challenges and Hidden Potentials.

**Possibilités :**

- développement d'organisations communautaires et possibilités de gestion de quartier (tous types)
- intégration dans la société et dans l'économie de la ville (tous types)
- expansion/extension de propriétés et de services limités (type 2)
- réalisation d'immobilisations (type 2)
- bénéfices possibles issus des valeurs foncières élevées (type 3)

**Menaces :**

- relogement dans le cadre de programmes de rénovation urbaine (tous types)
- surdéveloppement incontrôlé (devenant dangereux) (type 2)
- effondrement structurel (pertes humaines désastreuses) (type 3)

a) On a identifié les types d'établissements humains suivants : groupe aux revenus plus élevés, établissement illégal (type 1) ; établissement sûr, de densité moyenne, aux revenus bas (type 2) ; établissement dangereux, à forte densité, aux revenus bas (type 3) ; établissement mixte (sûr et dangereux), de densité moyenne à forte (type 4).

<http://www.udp-aleppo.org/?id=3>

### Encadré 2.2 : Porto Alegre - Un nouveau centre commercial pour les anciens marchands de rue

Ce projet se rapporte à un centre commercial réunissant environ 800 anciens marchands de rue sans licence commerciale. Situé dans le centre-ville, le projet garantit des prix de location abordables et des moyens de gagner sa vie dans l'économie formelle. En parallèle, une interdiction du commerce de rue accompagnée de contrôles a été appliquée. Outre ses objectifs économiques/créateurs de revenus, le projet contribue à la baisse de la petite criminalité et à l'amélioration du quartier concerné au niveau social.

- La légalisation des établissements représente un instrument important dans la revalorisation des quartiers. À cet égard, le pouvoir de décision de la municipalité sur les droits de propriété est une condition indispensable. La légalisation et l'octroi de droits de propriété doivent cependant être soutenus par des mesures complémentaires afin de contrebalancer les effets négatifs possibles (cf. encadré 3.3) et de permettre des améliorations durables.
- La majorité des projets avait pour objectifs - au moins de façon implicite - la responsabilisation et la formation de compétences. Bien que la responsabilisation et la formation de compétences aient deux dimensions (responsabilisation des citoyens, responsabilisation et adaptation des mentalités dans les organismes publics en faveur de la Gouvernance urbaine intégrée), la majorité des projets reste limitée aux « habitants ». Des mesures spécifiques envers ou au profit du personnel administratif sont relativement rares. Il faut cependant souligner une forme particulière de formation des compétences pour les membres d'organismes publics : des manuels, des lignes directrices ou des cours de formation - sur le modèle de ceux qui ont été réalisés à Berlin, à Medellin et à Séoul - ne permettent pas seulement de développer le savoir-faire du personnel administratif, ils jouent également un rôle dans la gestion des processus dans le cadre de projets et de programmes.



Établissement informel en Inde

Pour résumer, on peut affirmer que les instruments suivants sont utilisés particulièrement souvent dans les études de cas examinées (cf. fig. 2.2) :

- la participation publique
- la formation de compétences
- les stratégies-cadres et/ou plans à long terme
- les nouveaux organes directeurs et organes de conseil

D'après l'analyse des études de cas, seuls quelques aspects montrent que des instruments spécifiques sont choisis en particulier pour être utilisés dans des situations spécifiques. L'instrument consistant à légaliser les établissements informels fait cependant exception. Toutefois, cet instrument - du moins dans les études de cas des villes membres de Metropolis - n'est que rarement appliqué.<sup>7</sup> D'autres instruments à l'efficacité avérée n'ont jusqu'à présent été transférés que sur peu d'autres situations. Il s'agit entre autres d'instruments utilisés pour toucher des groupes « difficiles à atteindre », des accords entre acteurs, des systèmes de suivi intégrés et interdisciplinaires, de mesures fiscales innovantes impliquant la participation publique ou de nouvelles dispositions structurelles au sein d'une administration existante.

Quelques signes encourageants laissent toutefois présager que ces instruments et d'autres instruments nouveaux seront utilisés plus fréquemment à l'avenir. Un certain nombre de municipalités ont transféré avec succès des leçons tirées de leur expérience et des instruments sur d'autres projets. D'autres municipalités ont tiré des leçons de l'expérience d'autres villes et ont appliqué des stratégies et des instruments à leur propre situation. Par exemple, le système de budget participatif inspiré de l'expérience de Porto Alegre il y a plus de vingt ans est désormais utilisé par plus d'une centaine de villes et communes en Europe.

**Fig. 2.2 : PROBLÈMES ET STRATÉGIES D'INTERVENTION DANS LES QUARTIERS DÉFAVORISÉS**

Problèmes identifiés	Causes principales	Objectifs stratégiques/ champ d'action	Instruments de gouvernance les plus souvent appliqués
<b>problèmes dans l'ensemble du tissu urbain :</b> taudis ou risque de formation de taudis	manque d'infrastructures sociales et techniques adaptées manque d'investissements	rénovation urbaine amélioration des infrastructures sociales et techniques promotion de l'investissement	participation publique formation de compétences stratégies-cadres et/ou plans à long terme nouveaux organes directeurs et organes de conseil
<b>problèmes sociaux et économiques :</b> inégalités sociales perspectives de vie réduites	niveau d'éducation faible niveau de compétences faible pour le secteur économique formel chômage	mesures d'éducation (formelles et informelles) mesures de politique sociale consolidation de l'économie locale	
<b>problèmes spatiaux :</b> ségrégation spatiale/ concentration de groupes de population défavorisés	migration (immigration involontaire de groupes défavorisés, déménagement de groupes plus privilégiés)	appartenance à la communauté consolidation de l'économie locale modernisation de logements/ logements sociaux	

<sup>7</sup> La raison peut en être la suivante : dans certains pays, cet instrument législatif doit être autorisé par des lois nationales et/ou les municipalités elles-mêmes doivent être en possession des droits de propriété du terrain où se trouve l'établissement.

## 03

## PERMETTRE LA GOUVERNANCE URBAINE INTÉGRÉE - ÉTABLIR UN CADRE POLITIQUE ET ADMINISTRATIF POUR L'INTÉGRATION DES POLITIQUES

Les situations entre villes ou pays varient considérablement. Les pouvoirs décisionnels et régulateurs des autorités municipales ainsi que leurs ressources financières peuvent être aussi variés que les domaines d'activité dont elles sont responsables dans le cadre de la législation nationale (ou régionale).<sup>1</sup> De plus, la culture de la participation publique voire les conditions juridiques nécessaires à la participation publique - pour ne citer qu'un nouvel exemple de ces différences - diffèrent grandement d'un pays à l'autre. Les États nationaux présentant une structure démocratique basée sur le consensus et sur la participation du plus grand nombre d'acteurs possible<sup>2</sup> disposent de conditions de base pour la participation qui divergent de celles d'autres pays dont le système politique repose plutôt sur une approche « descendante ». Tandis que dans certains pays la participation publique n'est pas prévue par la législation, dans d'autres, elle est stipulée dans de nombreux domaines d'activité de l'autorité locale.

### › Les méthodes et les approches doivent être adaptées à la situation

C'est la raison pour laquelle la Gouvernance urbaine intégrée ne peut être obtenue en utilisant l'un de ces documents comme un manuel ou un livre de recettes. Il n'est pas non plus possible de transférer les expériences et les bonnes pratiques d'un lieu à un autre simplement en copiant les approches et les méthodes. Elles doivent être adaptées à la situation.

#### Encadré 3.1 : Exemple de législation sur la participation publique : la directive de l'UE sur la participation publique

« ... 2. Les États membres veillent à ce que soient données au public, en temps voulu, des possibilités effectives de participer à la préparation et à la modification ou au réexamen des plans ou des programmes dont l'élaboration est prévue par les dispositions énumérées à l'annexe I.

À cette fin, les États membres veillent à ce que :

- a.** le public soit informé, par des avis au public ou par d'autres moyens appropriés, tels que les moyens de communication électroniques lorsqu'ils sont disponibles, de toute proposition d'élaboration, de modification ou de réexamen de tels plans ou programmes, et à ce que les informations utiles concernant ces propositions soient mises à sa disposition, y compris, entre autres, les informations sur le droit de participer au processus décisionnel et sur l'autorité compétente à laquelle des observations ou des questions peuvent être soumises ;
- b.** le public soit habilité à formuler des observations et des avis, lorsque toutes les options sont envisageables, avant l'adoption des décisions concernant les plans et programmes ;
- c.** lors de l'adoption de ces décisions, il soit tenu dûment compte des résultats de la participation publique ;
- d.** après examen des observations et des avis du public, les autorités compétentes fassent des efforts raisonnables pour informer le public des décisions prises et des raisons et considérations sur lesquelles elles sont fondées, y compris l'information relative au processus de participation publique. »

Directive 2003 /35 /CE - Article 2

<sup>1</sup> Un très bon aperçu des domaines d'activité et des pouvoirs décisionnels des municipalités est fourni dans « Study on MetropolitanRegions » du Réseau Metropolis ([http://metropolis.org/publications/metropolitan\\_regions](http://metropolis.org/publications/metropolitan_regions)).

<sup>2</sup> Démocratie de concordance comme notamment l'Équateur ou la Suisse.

La majorité des recommandations indiquées dans ce manuel sont basées sur l'évaluation des procédés et des études pratiques effectuées au sein du réseau Metropolis, ainsi que sur les expériences observées dans d'autres municipalités. Ce faisant, une distinction a été faite entre les mesures qui établissent le cadre des approches intégrées du gouvernement. Ces mesures permettent la mise en œuvre de projets concrets dans des domaines politiques très variés. On peut distinguer deux niveaux :

- les mesures qui contribuent au développement d'un « système administratif intégrant » et
- les mesures qui contribuent à l'instauration d'une pensée intégrante chez les décideurs politiques et administratifs.

Par ailleurs, le chapitre 4 présente les outils et instruments spécifiquement adaptés à la mise en œuvre de programmes et de projets intégrés. La distinction entre ces deux niveaux ne peut pas toujours être faite avec la plus stricte exactitude. Après tout, certaines mesures et étapes recommandées sont autant adaptées à la préparation des conditions de base qu'à la mise en œuvre concrète des projets.

### 3.1. Établir le cadre politique

#### 3.1.1. Moteurs de la Gouvernance urbaine intégrée

› Les approches mono-disciplinaires ne fournissent pas toujours des résultats satisfaisants

Afin de pouvoir comprendre et classer les recommandations et les approches présentées ci-après, il serait intéressant de fournir un aperçu des circonstances qui ont entraîné les modifications des approches relatives à la gouvernance dans la plupart des villes de l'étude. Les forces directrices suivantes semblent avoir joué un rôle important :

- **Résultats insatisfaisants du processus décisionnel fondé sur un fonctionnement hiérarchique** : les expériences antérieures et actuelles concernant la prise de décision hiérarchique faite par des départements mono-disciplinaires ont abouti dans diverses situations problématiques à des résultats très peu satisfaisants.
- **Un public bien informé** : un public de mieux en mieux informé insiste sur la transparence des décisions municipales et sur sa participation au processus. Dans bien des cas, les politiciens et les fonctionnaires n'ont pris conscience de certains problèmes que grâce à des représentants du public (par ex. avec des groupes d'action citoyens). Dans d'autres cas, les communautés locales se sentaient de plus en plus désabusées et insatisfaites face à l'incapacité des gouvernements à résoudre leurs problèmes.
- **Gaspillage des ressources** : l'acceptation selon laquelle certains problèmes ne peuvent être résolus que de façon inefficace - ou même ne pas être résolus du tout - dans des structures administratives traditionnelles (basées sur une « discipline ») a prédominé - même aux dépens d'une utilisation massive de ressources. Ceci s'applique plus particulièrement aux problèmes tels que la dégradation sociale et physique, la diminution de la pauvreté, les dysfonctionnements au sein de la famille et de la communauté, la dégradation environnementale, la criminalité, etc. Dans certains cas, les coûts d'intervention augmentent malgré le peu de probabilité d'obtenir des résultats satisfaisants.
- **Les causes interdisciplinaires de certains problèmes** : il apparaît de plus en plus que des facteurs de causalité identiques sont à l'origine de nombreux problèmes auparavant traités par des départements et des disciplines divers. Ceci s'applique en particulier aux problèmes sociaux et spatiaux (comme la ségrégation).
- **Le suivi et les nouvelles connaissances** : dans certains cas, de nouveaux indicateurs et systèmes de suivi fonctionnant de manière plus holistique ont permis en premier lieu d'identifier les situations marquées par une problématique interdisciplinaire qui ont ensuite été présentées aux décideurs politiques et administratifs.

› L'association d'approches intégrées peut favoriser la coopération et les comportements holistiques

- **Projets pilotes sans aucun effet** : des approches intégrées à court terme ou de moindre envergure, des projets pilotes simples ou des projets de démonstration sans activités complémentaires (ni sur place ni dans d'autres parties de la ville) manquent de durabilité et ne présentent pas d'effet à long terme.

### 3.1.2. Permettre des approches intégrées : modifications organisationnelles et structurelles

On peut tirer une série de leçons et de recommandations à partir de projets et de directives appliqués avec succès dans des municipalités du réseau Metropolis et dans d'autres villes. Plusieurs conditions institutionnelles peuvent promouvoir les processus et les mises en œuvre décisionnels intégrés. Aucune de ces conditions ne peut le garantir à elle seule, mais l'association de plusieurs mécanismes favorise certainement les coopérations horizontales et verticales, ainsi que la réflexion et les comportements holistiques.

#### À l'intérieur des limites de la ville

- **Dispositions politiques** : Dans de nombreuses villes, par exemple à Porto Alegre, des comités ont été créés et agissent comme des organes fournissant des conseils dans le domaine des politiques. Ces comités comprennent des représentants de niveaux officiels variés ainsi que des membres de la société civile. Cet instrument important – et également décisif dans la coopération au-delà des limites de la ville – facilite la formulation d'objectifs de politique intégrée, car il est alors possible d'accorder dès le début une grande attention à des points de vue et à des intérêts très variés.
- **Stratégie-cadre** : Une stratégie-cadre globale, politiquement acceptée, et dont les objectifs sont intégrants et interdisciplinaires soutient les projets intégrés proches des problèmes et des conditions de vie des personnes visées par ces mêmes projets. La plupart des stratégies-cadres réussies qui ont vraiment entraîné des programmes et des projets intégratifs ont été précédées par la longue élaboration d'une vision de l'avenir (orientée sur la valeur) qui a rassemblé des politiciens et des membres de l'administration et du public.

#### Encadré 3.2 : Définir un cadre pour le développement urbain en Afrique du Sud

- Le Cadre de Développement urbain (1997) présente la vision du gouvernement pour des établissements urbains durables ainsi que des lignes directrices et des programmes destinés à la réalisation de cette vision. Il a été élaboré par le biais d'un processus participatif dans lequel tous les acteurs ont pu apporter une contribution.

Le cadre a les objectifs suivants :

reconfigurer les relations et les caractéristiques de l'engagement entre les gouvernements locaux et la société civile,

- surmonter la séparation entre la planification spatiale et la planification économique dans les villes d'Afrique du Sud,
- garantir que la planification intégrée définisse des projets approuvés dont les éléments sont ciblés sur le développement urbain, et non la situation inverse où de vastes projets de développement urbain orientent la planification,
- garantir le succès de la réforme foncière grâce à la restitution et la redistribution des terres et à une réforme foncière en intégrant une politique publique et des systèmes de prestation et en développant des partenariats coopératifs entre le gouvernement, les ONG et le secteur privé,

- clarification des relations intergouvernementales.

Un autre document important fourni par le gouvernement et qui influence le développement urbain est un livre blanc sur le gouvernement local (1998), qui met en avant une approche de transformation de la ville. Il note que le gouvernement national s'engage à développer un cadre stable et favorable aux transformations et à fournir un éventail de mécanismes de soutien afin d'aider les municipalités durant la phase de transition. Certains des actes législatifs suivants sont destinés à aider à la réalisation de ces objectifs – par exemple « l'Intergovernmental Relations Framework Act », de 2005 (Loi 13 datée de 2005).

Dans ce contexte, le réseau des villes sud-africaines (SACN) a élaboré, au moyen de la Stratégie de Développement de la ville, un cadre fonctionnel. Son objectif est d'assurer une approche intégrée aux stratégies de développement urbaines pour les villes d'Afrique du Sud et d'aider les villes membres à développer des plans de développement intégré. Ces derniers sont destinés à guider le développement urbain et les processus de gouvernance dans leur ensemble et sont basés sur les principes directeurs suivants :

- une ville productive
- une ville inclusive
- une ville bien gouvernée
- une ville durable

Département du Logement (Afrique du Sud)(1997): Cadre de Développement urbain  
 Département de la Gouvernance coopérative et des Affaires Traditionnelles (Afrique du Sud) (1998): livre blanc sur le gouvernement local  
 Réseau des villes sud-africaines (2005): Plan de Développement intégré – Rapports IDP

(<http://www.sacities.net/members/cds.stm>)

- **Objectifs interdisciplinaires** : les stratégies intersectorielles, les objectifs de programmes et de politiques nécessitant la coopération entre départements, à la fois en termes de développement et de mise en œuvre, peuvent graver l'idée de collaboration dans la « culture professionnelle » des organismes publics. Les objectifs qui dépassent les limites sectorielles et départementales sont importants.
- **Instruments organisationnels** : la mise en place d'instruments organisationnels tels que des comités interdépartementaux et interdisciplinaires, des commissions, des groupes de travail et d'organisation, ou même de nouveaux départements, permet de rassembler les membres de différents organes et disciplines administratives. C'est un moyen de surmonter non seulement les différences, mais aussi les barrières dues aux différences de langages techniques, d'opinions professionnelles et d'intérêts. Cela favorise aussi la coopération entre départements et secteurs, et soutient ainsi une nouvelle culture administrative.
- **Fusion des disciplines et des départements** : dans certaines municipalités, des domaines et des disciplines spécifiques ont fusionné pour n'avoir à leur tête qu'un chef de département (par exemple, le trafic/la planification des transports, la planification de l'espace et l'environnement), dans le but de promouvoir l'échange et la coopération entre les domaines d'action et de donner une direction (politique).
- **Modifications concernant l'interdisciplinarité des départements** : certaines villes ont des structures administratives dans lesquelles des unités au sein d'un département sont chargées du suivi et de l'évaluation de questions interdisciplinaires. Ces unités devraient être constituées d'équipes polyvalentes et devraient également organiser des formations ou d'autres activités formatrices de compétences.
- **Direction (politique) centrale** : une direction centrale peut coordonner le résultat de telles modifications institutionnelles et soutenir la coordination des directives issues de départements différents. Cependant, il est essentiel qu'un tel organe ne domine pas le processus mais plutôt qu'il endosse un rôle de médiation et de contrôle.

- **Instruments financiers** : grâce à des systèmes d'allocation financière, la politique intégrée et sa mise en œuvre peuvent être soutenues. L'encouragement financier tel que la formation de budgets réservés aux politiques faites conjointement et aux objectifs communs est une chose. Les budgets interdépartementaux et/ou intersectoriels pour la mise en œuvre de ces politiques en est une autre.
- **Droits de propriété** : les droits de propriété et la possession sont souvent essentiels à la mise en œuvre de stratégies et de projets intégrés. Les droits de propriété dépendent généralement de la législation nationale. Toute décision relative à l'étendue du patrimoine immobilier propre doit toutefois être prise par les municipalités elles-mêmes. C'est en particulier dans les projets socio-spatiaux que le droit de décision sur la propriété foncière joue généralement un rôle important.
- **property rights**: Property rights and ownership are often crucial for enabling integrated strategies and projects. Property rights are in most cases dependent on national legislation. Any decision about the extent of its own property holdings is, however, to be taken by municipalities themselves. It is precisely in socio-spatial projects where the right to decide about land holding generally plays a large part.

### Encadré 3.3 : Droits de propriété – La législation turque et la pratique

En particulier en matière de modernisation des établissements spontanés, le droit de décision des autorités locales sur la propriété foncière joue un rôle important. Sans procéder à la légalisation des biens fonciers, des améliorations du quartier ne peuvent être conçues durablement que difficilement. Par ailleurs, les étapes accompagnant la légalisation nécessitent souvent des mesures supplémentaires. En Turquie, la pratique quotidienne en apporte la preuve :

La loi connue sous le nom de « Amnesty Law » (n° 2981/3290/3360, article 10-c) ordonne la légalisation des établissements :

- Les titres de droits de propriété sont remis aux habitants remplissant certaines conditions.
- La légalisation des droits de propriété doit nécessairement être effectuée parallèlement à l'élaboration et à la mise en œuvre par la municipalité d'un « plan d'aménagement » relatif à l'établissement.

L'ensemble des décisions concernant la construction de bâtiments et l'utilisation de parcelles foncières individuelles revient aux nouveaux propriétaires. Cette situation a ouvert la voie à la spéculation :

« Bien qu'elle (la loi d'amnistie) ait des avantages considérables, elle néglige néanmoins encore certains points.

- Les bidonvilles situés dans les grandes villes et à leur périphérie et disposant de permis de construire n'ont pas été exploités à des fins de spéculation foncière en raison de l'absence de réglementation obligeant les propriétaires fonciers à construire des bâtiments après les projets de réorganisation foncière.
- L'aménagement d'un terrain fait que la valeur de celui-ci augmente presque infailliblement. Les valeurs foncières dans les zones de réorganisation ont augmenté de 400 à 600 pour cent...
- En raison des opportunités d'occupation (...) la légalisation des bidonvilles a contribué à la multiplication des terrains publics et a ouvert la voie à une spéculation foncière généralisée.
- La légalisation a entraîné des surplus que se partagent les spéculateurs fonciers qui sont des habitants des bidonvilles, des entreprises commerciales de construction et d'autres groupes d'intérêt. Étant donné que le droit au développement de ces bidonvilles appartient entièrement à leurs propriétaires, ce droit n'est pas partagé avec les autorités publiques... »

- **Systèmes de suivi interdisciplinaires** : des indicateurs et des paramètres analytiques interdisciplinaires communs permettent d'obtenir une image plus complète des questions et des conséquences politiques. De plus, le suivi et l'établissement de rapports sont essentiels pour promouvoir le dialogue et l'échange d'informations entre secteurs, en particulier si des secteurs individuels sont également évalués.

### Encadré 3.4 : Suivi du développement social à Berlin

Un système de suivi du développement social a été mis en place à Berlin. Il a été continuellement développé et adapté depuis son introduction en 1998. Ce système contrôle le développement urbain social intégratif et observe les tendances socio-spatiales. C'est un instrument efficace pour déterminer très tôt les tendances d'un développement, ce qui permet d'appliquer des mesures ciblées. En même temps, ce système peut être utilisé pour vérifier le succès des mesures introduites.

Le système de suivi comprend douze indicateurs qui décrivent le statut d'une zone étudiée et la dynamique au sein de celle-ci :

#### Statut :

- pourcentage de tous les chômeurs parmi les habitants âgés de 15 à 65 ans
- pourcentage des chômeurs âgés de moins de 25 ans parmi les habitants âgés de 15 à 65 ans
- pourcentage des chômeurs de longue durée parmi les habitants âgés de 15 à 65 ans
- pourcentage de la population active touchant un revenu minimum d'aide sociale
- pourcentage des personnes ne pouvant pas occuper un emploi rémunéré et touchant un revenu minimum d'aide sociale parmi les habitants âgés de moins de 15 ans
- pourcentage de la population issue de l'immigration âgée de moins de 18 ans parmi les habitants âgés de moins de 18 ans

#### Dynamique :

- pourcentage de la migration parmi les habitants
- pourcentage du solde migratoire net parmi les habitants en 2008
- pourcentage du solde migratoire net des enfants âgés de moins de 6 ans parmi les habitants âgés de moins de 6 ans
- pourcentage de la différence de la proportion de citoyens allemands touchant un revenu minimum d'aide sociale par rapport à l'année précédente
- pourcentage de la différence de la proportion de citoyens non allemands touchant un revenu minimum d'aide sociale par rapport à l'année précédente
- pourcentage de la différence de la proportion de personnes âgées de moins de 15 ans ne pouvant pas occuper un emploi rémunéré et touchant un revenu minimum d'aide sociale par rapport à l'année précédente

À l'aide de ces 12 indicateurs, un indice de développement au niveau des quartiers a été instauré pour les zones d'environ 10 000 habitants.

Sur la base des résultats obtenus dans le cadre du processus de suivi, des recommandations d'action spécifiques ciblées sur chaque zone ont été formulées. Ce système est désormais utilisé également par d'autres villes allemandes.

[http://www.stadtentwicklung.berlin.de/planen/basisdaten\\_stadtentwicklung/monitoring](http://www.stadtentwicklung.berlin.de/planen/basisdaten_stadtentwicklung/monitoring)

- **Référenciation** : une référencement des pratiques d'excellence, des approches concurrentielles ou l'idée de compétition peuvent encourager la poursuite de l'intégration des politiques. Cependant, il est essentiel pour cela de recourir à des indicateurs qui évaluent les aspects concernant l'intégration et qui sont transférables à une situation spécifique.
- **Mesures d'encouragement à la réflexion et à l'action intégrées** : les systèmes d'encouragement et de promotion sont, dans la plupart des cas, adaptés à la pensée et aux structures administratives traditionnelles. Les carrières et les salaires, notamment, dépendent souvent de facteurs formels tels que le nombre d'employés subalternes, la taille du budget, etc., plutôt que des résultats intersectoriels. De nouveaux systèmes d'encouragement adaptés aux tâches urbaines interdisciplinaires (comme les budgets réservés et la promotion d'idées nouvelles) permettent de greffer des attitudes et des idées interdisciplinaires et transversales.
- **Participation de la société civile** : les réflexions et points de vue des décideurs et des professionnels de la politique et de l'administration peuvent tirer profit des débats et de la participation publique, car les citoyens et les ONG ont souvent une vision plus holistique des politiques que les professionnels. Leur participation contribue à créer plus de transparence et à favoriser ainsi l'acceptance des décisions. De plus, il est manifeste que dans les villes ayant « une culture de la participation », les débats publics sont plus orientés vers les problèmes et les questions de nature locale, et moins dominés par des intérêts individuels ou de groupes particuliers.

### Au-delà des limites de la ville

La majorité de ces recommandations se rapportent autant à la coopération horizontale qu'à la coopération verticale, et sont aussi fondamentalement très importantes pour la coopération entre municipalités au-delà des limites administratives. De l'aveu général, les approches gouvernementales intégrées entre une métropole et les autorités locales alentours, ou même avec les organes situés à un niveau plus élevé (des autorités régionales ou nationales par ex.), ne peuvent être réalisées par une ville seule et se heurtent rapidement aux limites juridiques. Si la coopération entre diverses autorités locales ou régionales, ou entre différents niveaux du gouvernement n'est pas prévue par la loi, alors les villes doivent, en général, avoir recours à des instruments dits « souples » pour créer un consensus et harmoniser les objectifs divers. Parmi ces instruments « souples », on peut citer le dialogue continu, la participation dans des réseaux régionaux et des groupes de travail intergouvernementaux. Encore plus que dans le cas de programmes intégrés et de projets à l'intérieur d'une municipalité, l'objectif doit consister à rechercher dès le début des solutions « gagnant-gagnant » qui convaincront tous ceux qui sont concernés, et qui permettront d'atténuer la rivalité, l'esprit de clocher et la méfiance de la part des municipalités voisines vis-à-vis des motifs de la ville métropole. Pour ce faire, les étapes suivantes sont concevables :<sup>3</sup>

- Au tout début, il convient de traiter les thèmes permettant la création facile d'un agenda partagé (le transport et le tourisme représentent très souvent des thèmes de ce type). Cela permet d'instaurer la confiance et de tracer la voie vers une coopération plus systématique sur d'autres questions touchant également la métropole et les municipalités de l'arrière-pays.
- Des animateurs/médiateurs externes peuvent être utilisés dès le début pour faciliter la percée initiale vers une coopération plus poussée, ce qui pourra, à long terme, entraîner la réalisation de programmes et de projets transfrontaliers intégrés.
- Des projets tangibles d'intérêt mutuel devraient constituer la base de la coopération à poursuivre, car les succès obtenus dès le départ permettent d'établir la confiance, de réduire la concurrence et la méfiance.
- Des aménagements et des objectifs trop perfectionnés et ambitieux dès le tout début peuvent échouer et entraîner l'échec complet de la collaboration. Il est donc préférable de commencer par des aménagements et des projets simples.

➤ **Les solutions « gagnant-gagnant » sont encore plus importantes dans le cadre de la coopération transfrontalière que pour les projets limités aux zones urbaines**

<sup>3</sup> Le réseau INTERACT a traité de manière très détaillée la question de la coopération transfrontalière et a fourni des recommandations sur le sujet : cf. publications d'INTERACT dans la littérature et la liste des ressources utilisées.

- La métropole doit fournir des efforts considérables pour démontrer que la grande ville ne va pas profiter des autres municipalités de la région. Les rôles divers que jouent les différentes municipalités dans un contexte régional - et les avantages (ou désavantages) des municipalités respectives - doivent être clarifiés dès les débuts du travail de coopération. Il se peut que la plus grande ville (dotée de plus de ressources) soit chargée d'aider les municipalités plus petites à remplir leurs rôles. À cet égard, des conventions écrites et des accords portant sur les objectifs fixés se sont révélés utiles.

### 3.1.3. Permettre des approches intégrées : formation de compétences et sensibilisation

#### > Garantir les compétences requises et l'expertise

Tandis que certaines des mesures décrites ci-dessus représentent une sorte de « formation en cours d'emploi et une sensibilisation » en vue de la coopération et de l'intégration, des politiques concrètes dans le domaine de la formation de compétences sont requises pour la mise en œuvre de la gouvernance intégrée. Il faut s'assurer que les professionnels et les experts présentent les aptitudes requises pour élaborer des décisions innovantes et intégrées. Il faut ouvrir de nouveaux domaines de formation afin de surmonter la « ségrégation professionnelle » et de dépasser les vues étroites et sectorielles basées sur la « compartimentalisation » de l'expertise.

- **Échange de savoirs et d'expériences** : l'échange de bonnes pratiques et de pratiques d'excellence peut être utilisé - par exemple dans des ateliers de formation - pour développer des compétences intersectorielles et pour surmonter les barrières. Cela permet aux organisations de s'ouvrir à des méthodes, à des idées et à des outils nouveaux ; cela prouve également que d'autres solutions fonctionnent puisqu'elles sont utilisées par d'autres personnes. L'échange d'expériences au niveau international – par exemple au sein du réseau Metropolis – peut également soutenir cette idée.
- **Communication et propagation de résultats (de recherche)** : la création d'un « pool d'informations » permettant d'avoir accès aux résultats des projets, aux études académiques, etc. permet de poser les fondations au développement d'objectifs et de projets intégrés. Il faudrait cependant mettre l'accent sur la propagation d'instruments et d'approches afin de pouvoir réagir aux défis de grande envergure.
- **Formations** : des ateliers réguliers et d'autres types de formation peuvent être utilisés pour déployer des compétences intersectorielles. Ces formations devraient traiter non seulement les thèmes de la gouvernance et du management réussis, mais aussi présenter les instruments et outils déjà disponibles et soutenant les processus et la mise en œuvre de décisions. De plus, une meilleure compréhension des thèmes qui se rapportent à ses propres aptitudes professionnelles doit être transmise. Il peut s'avérer utile de faire participer d'autres acteurs à ces formations afin d'obtenir une vision plus vaste du sujet. Lorsque les outils de référencement et les systèmes indicateurs sont utilisés pour soutenir et surveiller les processus et mise en œuvre décisionnels, il est essentiel d'obtenir, par le biais de formations complémentaires, l'approbation et la compréhension de leur utilisation. Un élément essentiel de la Gouvernance urbaine intégrée est la participation publique, c'est-à-dire la communication avec les citoyens. La formation dans ce domaine devrait, par exemple, inclure des compétences en communication et en médiation, ainsi que des compétences en matière d'organisation et de direction des processus dans lesquels plusieurs acteurs sont impliqués.
- **Rotation des postes** : dans certains cas, la rotation des postes est utilisée pour promouvoir les relations de travail horizontales et verticales. Il s'agit d'un instrument de soutien pertinent, dans les cas où la culture bureaucratique d'un pays tolère cette approche. Dans certains pays, les professionnels polyvalents sont très estimés, tandis que dans d'autres on privilégie la spécialisation. Comme les carrières personnelles à l'intérieur d'une culture dépendent de ces modèles différents et de la capacité de chacun à s'y adapter, cet instrument devrait être considéré avec discernement.

#### > Certains instruments ne sont pas adaptés à toutes les situations

## 3.2. Le rôle du public et des groupes d'intéressés

### 3.2.1. Faire participer le public et d'autres acteurs de la société civile

➤ **Faire participer le public peut contribuer à faire naître des vues et des opinions plus holistiques**

Le recours aux débats publics et à d'autres types de participation et de coopération<sup>4</sup> du public peut entraîner la réalisation d'une politique et de pratiques plus intégrantes du fait que la collectivité perçoit souvent la politique d'une façon plus holistique que les professionnels de la politique. De plus, cette procédure permet d'éviter que des points de vue et des intérêts particuliers (ceux du milieu des affaires local, de communautés ethniques, de groupes à faibles revenus, etc.) ne soient pas omis dans le processus de développement de programmes et de projets intégrés.

Un instrument de grande portée dans la participation publique est le référendum (local). Il donne la possibilité de mener un débat public sur des sujets importants et éventuellement controversés et livre une décision finale démocratique reflétant les intérêts d'une majorité des habitants de la ville ou de la zone d'un projet. Les référendums locaux portant généralement sur des questions très spécifiques, il est d'autant plus nécessaire qu'une discussion publique intensive soit menée. On encourt sinon le risque que les intérêts de minorités et de groupes « vulnérables » ne soient pas pris en compte. Le danger diminue si la zone est limitée, ou si la question dont il faut décider est spécifique (par ex. s'il faut prendre une décision concernant une mesure dans un quartier et que ce sont les habitants de ce quartier qui votent). Une condition préalable à la tenue de référendums locaux est dans tous les cas l'existence de dispositions légales adéquates.

Quoi qu'il en soit, une réelle participation publique peut s'avérer essentielle pour :

- développer et fournir des programmes de manière effective et efficace,
- instaurer la confiance du public et la confiance dans les décisions,
- avoir une meilleure compréhension des thèmes, des problématiques posées, des priorités et des solutions,
- renforcer le soutien aux programmes et aux initiatives,
- accroître l'apprentissage mutuel par le partage des informations, des données, de l'expérience et des leçons apprises,
- assurer que les décisions et les politiques choisies incluent le savoir et l'expertise qui risqueraient sinon d'être négligés,
- refléter un plus grand nombre d'inquiétudes et de valeurs du public dans la prise de décision,
- identifier rapidement les aspects d'une question qui peuvent prêter à controverse, et rassembler différents points de vue pour aboutir à un consensus par la collaboration.



Ainsi, la participation publique peut soutenir et améliorer l'intégration de la politique, offrir de meilleurs résultats et une meilleure réception des activités liées à la mise en œuvre, et renforcer ainsi la confiance publique et la confiance envers les décisions politiques.

Participation publique à Mexico

➤ **La portée de la participation à la prise de décision doit être établie clairement dès le départ**

<sup>4</sup> Les principes par lesquels on peut identifier les acteurs, organiser des processus de participation intéressants et trouver des outils et des instruments concrets sont énoncés au chapitre 4.1.

Cependant, plusieurs conditions préalables générales sont nécessaires à la réalisation de ces avantages :

- Les limites de la participation doivent être clarifiées dès le début. Ces limites sont posées par la législation (responsabilité légale par ex.) et par les conditions juridiques de base du pays concerné. Ainsi, la contribution d'un partenaire unique dans un processus de participation dépend de la réglementation et des conditions juridiques. À la fin, c'est toujours à la municipalité qu'il incombe de prendre une décision claire.
- Pour éviter de mettre en danger les processus de participation futurs et pour développer une « culture de la participation », la transparence dans la prise de décision est absolument nécessaire. À la fin d'un processus de participation, les décideurs doivent justifier

› La participation favorise la compréhension mutuelle

leurs décisions et expliquer pourquoi certains résultats de la procédure ont été inclus dans un programme ou un projet et d'autres non.

- Au début d'un processus de participation, les ONG, les associations, les groupes d'intérêt et les citoyens agissent souvent en fonction de leurs propres intérêts. Ces intérêts, très souvent incompatibles, doivent être soumis à un médiateur pour espérer obtenir du processus un résultat positif. La médiation nécessite des compétences appropriées et bien souvent un modérateur ou un médiateur.
- Le risque que des individus jouant un rôle clé (des leaders locaux), des groupes d'intérêt puissants, ou des groupes qui connaissent bien les procédures de participation, puissent dominer le processus de participation existe toujours. Ici encore, des instructions et un processus dirigé clairement sont essentiels.
- D'un autre côté, certains groupes de citoyens sont souvent exclus des processus de participation. En fonction de la situation culturelle d'une société et/ou du programme et du projet concret, ces « groupes difficiles à atteindre » peuvent être constitués de femmes, de groupes ethniques ou d'immigrés, par exemple (pour plus de détails, cf. chapitre 4.1)
- Les processus de participation publique peuvent révéler des conflits entre les intérêts privés des individus, les objectifs globaux et les valeurs de la société. La participation ne décharge pas la municipalité de sa responsabilité à équilibrer les intérêts conflictuels, à protéger les minorités tout comme les majorités et à assurer le traitement égalitaire de tous les citoyens. À nouveau, la transparence ainsi qu'un leadership légitimisé sont absolument essentiels.
- Le but de la participation publique doit être de permettre aux citoyens d'influencer la conception des programmes, des projets et de perfectionner leurs compétences et par conséquent leur capacité à se faire entendre. Il faut que les citoyens puissent organiser et déterminer leur situation eux-mêmes afin qu'ils soient capables d'assumer plus de responsabilité envers leurs propres problèmes et ceux de leur entourage (renforcement de pouvoir).

### Encadré 3.5 : Participation publique pour préparer le « Plan structurel de 2020 de Kuala Lumpur » (KLSP)

En Malaisie, la participation publique est prévue par la loi. La Loi de planification des villes et de la campagne (Town and Country Planning Act) de 1976 et ses modifications requièrent la participation du public dans la préparation des plans de développement (plans d'aménagement et plans locaux) en Malaisie péninsulaire (sauf Kuala Lumpur) ; à Kuala Lumpur, cet aspect est déterminé par la loi du territoire fédéral (Federal Territory Act) de 1982. Les plans de développement régissent l'emplacement des terrains à bâtir selon des dispositions basées sur certains critères. Le public a le droit d'être informé et de participer à la prise de décisions, en particulier les décisions qui peuvent toucher la communauté dans laquelle il vit et travaille.

À Kuala Lumpur, les procédures de « droit de regard du public » et « d'audience publique » ont été appliquées une fois qu'une première ébauche du KLSP a été préparée. Elle a été présentée au public du 10 mars au 9 avril 2003. Le public a alors été invité à examiner et à soumettre des objections par écrit à cette ébauche de plan dans un délai de 49 jours, à l'aide de formulaires spécifiques à cet effet. Outre les objections émises par le public, des opinions, des suggestions, des recommandations, des commentaires et des informations ont été exprimées.

Au-delà de l'exposition et de l'audience ouvertes au public, l'Hôtel de ville a également organisé des réunions d'informations spéciales à l'attention des organisations qui en ont exprimé le souhait. La ville a également mis en place des tournées de présentation, des ateliers, et téléchargé le plan provisoire sur le site web de l'Hôtel de ville de Kuala Lumpur pour que le public puisse l'examiner. 945 objections ont été exprimées dans les 258 formulaires soumis par des personnes, des services et des agences du gouvernement, des établissements scolaires, des corps professionnels, des représentants élus, des partis politiques et d'autres organisations.

### 3.2.2. Faire participer les entreprises

La participation des entreprises peut s'effectuer à différents niveaux et selon une intensité variable. Si les entrepreneurs ou les représentants d'entreprises sont considérés comme des acteurs dans les processus de coopération et de participation, les principes indiqués dans la partie précédente s'appliquent de la même façon.

#### Le partenariat entre secteurs public et privé

Ces trente dernières années, dans le monde entier, une forme de coopération dans l'exercice des obligations municipales s'est établie : le partenariat entre le secteur public et le secteur privé (PPP). Ce type de coopération spécifique offre un certain nombre d'avantages aux autorités locales :

- l'utilisation du savoir-faire du secteur privé (des affaires) et une meilleure fourniture de services,
- une meilleure rentabilité,
- une réduction des risques dans le secteur public,
- une réalisation plus rapide des projets,
- une amélioration de la gestion budgétaire,
- une meilleure utilisation des actifs.

Cependant, ces possibles avantages se heurtent à des désavantages qui pourraient contrer des approches gouvernementales intégrées :

- Le secteur privé poursuit des objectifs commerciaux et vise des intérêts lucratifs qui, en général, sont difficilement conciliables avec des objectifs holistiques de la municipalité et le bien public ou collectif.
- Souvent, les projets issus du partenariat entre le secteur public et le secteur privé ne sont pas appliqués aux domaines principaux dont relèvent les tâches et le travail quotidien qu'effectuent les autorités locales. Ceci entraîne un déficit d'informations et de savoir-faire des acteurs municipaux par rapport aux acteurs du secteur privé, et résulte donc en un partenariat asymétrique au sein duquel les autorités locales rencontrent des difficultés à réaliser leurs devoirs de contrôle et de régulation.
- Dans les projets PPP, les intérêts d'autres acteurs mis à part les partenaires directs et stipulés dans le contrat ne sont en général pas pris en compte. De ce fait, une approche holistique s'avère plus difficile et se retrouve souvent bloquée.

#### › Le contrôle et la direction doivent relever des autorités locales

En conséquence, si le PPP doit être un élément de la Gouvernance urbaine intégrée, il faut qu'il soit soigneusement mis en pratique. Dans tous les cas, son contrôle final et sa direction doivent être laissés aux mains de l'autorité locale. Ce type de partenariat ne doit pas reposer seulement sur le manque de ressources financières.

Les approches liées au PPP peuvent néanmoins s'avérer pertinentes pour des tâches spécifiques dans le développement social et spatial, si elles font partie intégrante d'un ensemble d'autres mesures et activités. De cette façon, il est possible d'éviter ou au moins d'atténuer les inconvénients possibles du PPP dans les approches de gouvernement intégré (cf. chapitre 4.2.3).

#### Le partenariat entre le secteur public et le secteur privé social

Une autre forme de partenariat secteur public-secteur privé dans le cadre du développement international, le partenariat secteur public et secteur privé social (PSPP), est de plus en plus utilisé au sein des municipalités. Le PSPP est particulièrement adapté aux domaines sociaux, à la santé et à l'éducation. Certains des risques concernant les approches de gouvernance intégrée éventuellement dérivés du PPP traditionnel, peuvent, dans ce contexte, être réduits voire évités.

► **Les entreprises sociales ont souvent des objectifs similaires à ceux des autorités locales**

Les partenaires possibles des municipalités, dans le cadre de cette approche, seraient des entreprises d'économie sociale et des organisations à but non lucratif. Bien entendu, les entreprises d'économie sociale agissent dans un but lucratif. Cependant, ce but n'est réalisable que si les organisations se concentrent sur des produits en accord avec les besoins et les conditions de vie de leur clientèle (dans le domaine du PSPP en général, des personnes et des groupes défavorisés). Ainsi, en s'orientant vers des produits et des services à caractère social, la cohérence entre les intérêts commerciaux privés et les intérêts des acteurs de l'autorité locale qui ont des obligations envers le public ou le bien collectif, serait plus grande que dans une situation de PPP. Les inconvénients éventuels du PPP s'en trouveraient ainsi minimisés.

### 3.2.3. Décideurs politiques et administratifs : le rôle du leadership

Toutes les étapes et dispositions décrites ci-dessus nécessitent un soutien politique solide ainsi que l'engagement des décideurs de la politique et de l'administration. Le leadership est essentiel :

- La Gouvernance urbaine intégrée nécessite avant tout la *volonté politique* de soutenir le changement, le développement et les processus décisionnels qui doivent être proches des conditions de vie et des besoins des citoyens.
- Deuxièmement, elle nécessite une *vision holistique* de la société.
- Elle nécessite l'engagement, la patience et enfin, un dernier point mais non négligeable, elle a besoin *d'individus*.
- Des objectifs intégrés, de bons motifs, des ajustements administratifs et de nouveaux instruments doivent être développés et acceptés par tous ceux qui travaillent dans le « système ». La *communication* est donc un élément essentiel.

► **Le leadership : donner une direction et une orientation**

Le leadership est la capacité à donner à une organisation une nouvelle direction ou une nouvelle orientation si cela s'avère nécessaire. Il inclut deux dimensions :

- La première dimension consiste à recueillir de nouvelles opinions et à relever de nouveaux défis, à saisir des opportunités, à évaluer, mais également à prendre des risques et à préparer la voie pour de nouvelles méthodes ou de nouveaux niveaux d'action.
- L'important, dans la seconde dimension, est d'obtenir un soutien et d'entraîner la compréhension et la motivation, permettant ainsi aux changements nécessaires d'avoir lieu.

► **L'engagement politique et la maîtrise sont essentiels**

Dans ce contexte, les modifications durables ne peuvent être réalisées uniquement en se basant sur le pouvoir. Un leadership politique ferme est requis pour guider le débat sur la façon de développer encore plus la Gouvernance urbaine intégrée. Un engagement politique clair orienté vers des objectifs communs intégrés, le leadership et la communication de cet engagement sont importants pour favoriser l'élaboration de stratégies et les actions ultérieures à réaliser. L'engagement devrait venir du sommet, ce qui représente un défi face au conflit qui pourrait surgir à cause des intérêts divergents des secteurs public et privé et de « l'inertie » des organisations. Le leadership doit donc affronter les problèmes liés à une position « défensive » et à la réticence à céder la prise de décision.

La confiance que le niveau administratif accorde aux hommes politiques et au sérieux de leurs visions dans leur travail visant à instaurer une bonne gouvernance est essentielle. Le personnel administratif est responsable des actions des autorités à l'égard des habitants et doit indiquer la voie vers l'avenir. La gouvernance urbaine doit en priorité présenter des solutions convenues et transparentes. C'est par le biais de la continuité et de la transparence des actions politiques et administratives qu'il est possible d'augmenter la confiance dans « la politique ».

► **Le leadership politique requiert une communication ouverte**

Par ailleurs, les décideurs politiques et administratifs ont besoin du soutien et des conseils directs et avisés du personnel qualifié des organes administratifs. Le leadership politique est par conséquent un processus réciproque entre la politique et l'administration qui s'appuie sur une communication claire et ouverte.

Les questions suivantes peuvent donner des indications sur les points nécessitant action politique et leadership :<sup>5</sup>

- Existe-t-il des objectifs globaux communs relatifs au développement de la ville ?
- Y a-t-il des problèmes qui dépassent les limites des disciplines et des départements ? Comment ces problèmes sont-ils liés aux objectifs globaux communs ?
- Des structures adéquates sont-elles en place pour résoudre des problèmes interdisciplinaires et/ou pour réaliser les objectifs communs ?
- La pensée holistique est-elle solidement ancrée dans les esprits des urbanistes ou du personnel administratif en général ?
- Les activités pionnières, les idées et les approches créatives sont-elles encouragées, récompensées et propagées ? Des activités destinées à approfondir ce qui a été accompli sont-elles prévues ?
- Y a-t-il au plus haut niveau un engagement clair visant à formuler et à mettre en œuvre des objectifs et des stratégies intégrés ?
- Cet engagement a-t-il été communiqué avec efficacité aux divers secteurs de l'organe administratif concerné ?
- Lorsque les agendas administratif et politique ne concordent pas exactement, des efforts spécifiques sont-ils entrepris pour y remédier ?
- Le leadership s'exprime-t-il au travers du traitement d'une série de priorités sur une longue période ?
- Le gouvernement maintient-il l'idée d'urgence en dépit de la nature durable de la plupart des questions relatives à la Gouvernance urbaine intégrée et aux projets qui s'y rapportent ?

La condition préalable la plus importante pour un leadership politique étendu dans les villes est, il faut bien le dire, que ces villes disposent dans le cadre de leur législation nationale également d'un mandat leur permettant de prendre des décisions propres d'ordre structurel et en matière d'investissement. L'absence du principe de subsidiarité et le manque de décentralisation constituent des obstacles majeurs en matière de Gouvernance urbaine intégrée

### 3.3. Transfert de bonnes pratiques – Dans quelle mesure est-il possible de transférer des politiques et des instruments?

En dépit des nombreux exemples que l'on peut trouver dans le monde entier, il est difficile de distinguer les études de cas qui présentent des bonnes pratiques et des pratiques d'excellence de celles n'entrant pas dans cette catégorie. Une pratique dite bonne, ou même une pratique d'excellence, ne le reste pas toujours sur le long terme. Pour savoir si une ville peut tirer profit des approches innovantes adoptées dans d'autres villes, il convient d'abord de vérifier :

- si l'expérience en question a effectivement réussi ;
- si cette expérience ou ce projet ont répondu à des problèmes identiques à ceux qu'il faut résoudre dans le contexte présent ;
- si l'expérience ou le projet peuvent être transférés sur une autre ville ;
- si la ville « réceptrice » de l'expérience a la capacité de mettre en œuvre une pratique similaire.

Lorsqu'on parle de transférabilité, on considère que les politiques, les pratiques et les leçons apprises peuvent être transférées, de même que les idées générales, les philosophies, les modèles analytiques, les cadres politiques ou juridiques, les objectifs et instruments politiques, les programmes, les projets ou les structures administratives. En général, le transfert des leçons apprises, des idées générales ou des philosophies est le type de transfert le moins exigeant, tandis que le transfert de structures administratives et de cadres juridiques est le plus délicat.

<sup>5</sup>. Par analogie avec et complété par : OCDE (2002): Improving Policy Coherence and Integration for Sustainable Development - A Checklist

Fig. 3.1 : LA MATRICE DE LA TRANSFÉRABILITÉ

		Similarité des conditions cadres, contextes culturels, défis à relever, etc.	
		faible	forte
Complexité du « produit à transférer »	faible	Transfert réussi possible sous réserve de mise en œuvre de moyens supplémentaires	Transfert réussi possible
	forte	Transfert guère possible, voire impossible ; succès peu probable	Transfert réussi possible sous réserve de mise en œuvre de moyens supplémentaires

Un transfert à 100 % n'est pas possible dans tous les cas. Il existe des contraintes et écueils divers liés pour la plupart aux différences de cultures, de valeurs et de pratiques administratives et politiques dans les différents pays. En voici quelques exemples :

- Le degré de réussite des groupes de travail intersectoriels et d'autres formes de coopération dépend notamment de la division des responsabilités au sein d'un gouvernement (horizontal) et entre les différents niveaux (vertical). Les différences en matière d'éducation et de culture influencent également le succès obtenu.
- L'utilisation et le rôle de certains instruments professionnels tels que l'évaluation de l'impact, le suivi, etc., dépendent également de la « culture » et des pratiques administratives d'une ville et sont en outre profondément ancrés dans le système éducatif.
- Le processus de consultation et de participation publique dépend de l'habitude qu'ont les citoyens à participer. Dans ce contexte, le rôle des ONG ne peut être sous-estimé.

Les conditions préalables suivantes permettent d'anticiper l'ampleur des difficultés et du succès que l'on peut attendre du transfert d'innovation. En général, moins on aura de conditions remplies, plus il sera difficile de profiter de la pratique appliquée ailleurs :

- la nature unique de l'initiative transférée,
- la disponibilité des ressources financières et humaines et des instruments juridiques,
- la similarité des institutions dans la ville « modèle » et dans la localité réceptrice,
- la complexité de l'initiative que l'on transfère,
- l'ampleur des modifications engagées par l'initiative,
- le lien entre l'initiative de la ville modèle et celle de la ville réceptrice,
- la similarité des valeurs des décideurs de la ville modèle et de ceux de la ville réceptrice.

Dans un premier temps, il suffit de se poser quelques questions simples<sup>6</sup> pour définir si une pratique socio-spatiale particulière est transférable et/ou adaptée à la situation dans laquelle on se trouve :

#### Questions techniques et organisationnelles :

- L'élément spécifique des pratiques d'excellence à transférer est-il clairement défini ?
- Les ressources humaines sont-elles, d'un point de vue quantitatif et qualitatif, suffisantes pour assurer le succès de la mise en œuvre du transfert ?

#### Questions sociales et politiques :

- Le transfert a-t-il le soutien général de la communauté ?
- Le transfert a-t-il le soutien des leaders/acteurs clés locaux ?
- Le transfert a-t-il le soutien des décideurs du gouvernement local ?
- La réalisation du transfert nécessite-t-elle des modifications au niveau des cadres législatifs, politiques ou institutionnels ?

<sup>6</sup> D'après : CityNet, UNDP & UNCHS (1998) : Guidelines for Transferring Effective Practices : A Practical Manual for South-South Cooperation. Thaïlande

- Si un changement politique au niveau de la ville ou de l'arrondissement est prévu, ce changement risque-t-il de remettre en cause le succès du transfert à long terme ?
- Les problèmes relatifs aux groupes vulnérables (comme les immigrants et, dans certains pays, les femmes) ont-ils été pris en compte dans le transfert ?

#### Questions économiques :

- Des moyens suffisants peuvent-ils être garantis pour le transfert ?
- Des moyens suffisants peuvent-ils être assurés pour poursuivre et garantir la durabilité du transfert sur le long terme ?
- Les mécanismes financiers et comptables sont-ils transparents ?

#### Questions environnementales et contextuelles :

- Y a-t-il des éléments particuliers d'ordre social, économique ou environnemental qui pourraient compliquer le transfert ?
- Peut-on faire face aux éventuelles conséquences environnementales ou sociales que le transfert pourrait entraîner ?

#### Questions culturelles

- Dans le cas où des systèmes technologiques ou des systèmes de management sont utilisés dans la procédure de transfert, ces systèmes sont-ils adaptés aux conditions locales ; dans le cas contraire, comment pourrait-on les substituer ?

On peut accroître la réussite du transfert de modèles de politiques et de pratiques en suivant quelques règles de base qu'il convient de prendre en compte avant de commencer le transfert. L'échange d'expérience est, à nouveau, essentiel. Mieux on connaît la situation de la localité qui sert de modèle plus le succès sera garanti :

- Faire des comparaisons réalistes avec les pairs.
- Tenir compte des différences institutionnelles entre la ville modèle et la ville réceptrice en incluant les subtilités. Des différences institutionnelles mineures peuvent avoir un impact majeur.
- Activer des modèles nationaux qui peuvent utiliser leur réseau, mais sans les mettre sous pression.
- S'inspirer de sources diverses, dans le but d'apprendre et de créer une marge de manœuvre dans les processus de négociations.
- Faire preuve de sensibilité et de tolérance face à l'incertitude et l'ambiguïté : les résultats de tels processus sont toujours flous au début.
- S'inspirer d'idées générales/de programmes d'action plutôt que de la législation car cela permet un ajustement plus créatif et flexible.
- Faire preuve d'habileté en instaurant une sensation d'urgence.
- Anticiper pourquoi et comment certains acteurs pourraient réagir à de nouvelles politiques.
- Intervenir régulièrement au sein de « communautés de pratiques » transnationales, s'imprégner d'idées par le biais de l'apprentissage multilatéral, accroître l'appréciation de la valeur relative de son propre système institutionnel comparé à d'autres et les options prévues pour l'améliorer.
- Communiquer en s'appuyant sur des exemples de villes qui ont réussi et dont les résultats sont visibles et concrets, au lieu d'essayer de promouvoir des idées abstraites telles que « l'intégration de politiques ».

> L'échange d'expériences est essentiel

### Encadré 3.6 : KAAKBAY - Transfert de pratiques par le biais de l'accompagnement pair-à-pair aux Philippines

KAAKBAY signifie « main dans la main ». Il s'agit d'une approche comprenant l'accompagnement pair-à-pair et l'apprentissage, le développement d'aptitudes en vue de reproduire des pratiques exemplaires dans la gouvernance locale.

Un projet KAAKBAY implique habituellement la participation de deux ou trois gouvernements locaux souhaitant transférer une pratique exemplaire spécifique. En premier lieu, un « atelier d'apprentissage de pair-à-pair » se déroule dans la ville où la pratique exemplaire a été mise en œuvre. Au cours de cette visite, les participants découvrent les étapes clés nécessaires à la réalisation de cette pratique, les facteurs du succès et les difficultés liées à sa mise en œuvre, les acteurs clés et leur contribution, les écueils à éviter, la durée de la mise en œuvre, et les principaux avantages de cette pratique. Enfin, on organise un plan de travail permettant de définir la façon de mettre en œuvre la pratique à reproduire. Le projet fournit l'assistance technique et contrôle la mise en œuvre de l'initiative à reproduire.

Une évaluation du programme montre que plusieurs conditions préalables sont nécessaires à la réussite du transfert des pratiques urbaines.

#### Dans la ville hôte :

- la documentation sur la pratique exemplaire,
- la participation de personnes entreprenantes aux idées innovantes chargées de mener le transfert d'apprentissage,
- la volonté et l'engagement destinés à faire partager l'expérience.

#### Dans la ville bénéficiaire :

- la présence d'un besoin exprimé,
- la volonté politique et l'engagement des acteurs se manifestant par une volonté de partager les ressources,
- le besoin de modèles et de défenseurs,
- la création d'une structure/d'une équipe de mise en œuvre multisectorielle,
- l'identification d'une équipe centrale/d'une équipe de projet destinée à surveiller et à contrôler l'évolution du projet,
- la mise à disposition d'instruments politiques.

#### Au cours du processus de mise en œuvre :

- la mise à disposition d'institutions et de personnel afin de faciliter le processus d'apprentissage,
- le développement d'outils et de directives ou l'utilisation d'outils destinés à faciliter l'apprentissage et l'échange d'idées,
- l'adaptation et non l'adoption : le transfert doit comprendre non seulement le transfert de solutions ou de modèles mais aussi le transfert des processus mêmes,
- l'intégration des processus de suivi et d'évaluation dans la mise en œuvre du programme,
- les considérations culturelles : la situation locale est caractérisée par une diversité considérable, par exemple en termes d'aménagements politiques et institutionnels, de conditions culturelles, sociales et économiques, de capacités locales, etc. Ainsi, l'adaptation des outils et des processus à la culture et aux coutumes locales sera très utile.
- la célébration de succès, même petits : encourager aussi les exécuteurs dans le but de soutenir leur engagement et de promouvoir la participation du leadership au processus.

› Certains obstacles étant difficiles à surmonter au niveau local, il est d'autant plus important pour les villes d'éliminer elles-mêmes les obstacles quand elles le peuvent

### 3.4. Surmonter les obstacles

De nombreux obstacles à la Gouvernance urbaine intégrée ne sont pas spécifiques à un pays ou à une ville en particulier. Ils sont communs à la plupart des pays et des villes. La majorité des obstacles sont liés à « l'inertie » des institutions en général. Les problèmes qui surviennent et les obstacles qui empêchent une meilleure intégration sont plus souvent de nature quantitative que qualitative. Certains obstacles sont, cependant, plus courants dans les pays qui ont connu des changements politiques et économiques considérables ces dernières années.

On peut identifier différents types d'obstacles de nature générale :

- Le cadre juridique se révèle souvent être un obstacle à l'intégration des politiques. Ceci ne s'applique pas uniquement aux exigences juridiques – généralement sectorielles – et aux responsabilités, mais également aux pouvoirs de décision limités des villes dans certains pays. Cela s'applique également aux décisions au-delà des frontières administratives de la ville. Il existe peu de villes dans lesquelles le cadre juridique soutient la prise de décisions transfrontalière.<sup>7</sup> À cela s'ajoute que les lois nationales relatives à des questions différentes mais liées se révèlent souvent contradictoires.
- Tant que la nécessité d'appliquer une Gouvernance urbaine intégrée (et une pensée holistique) ne sera pas admise par la société comme une chose évidente, le danger d'une régression due aux changements politiques persistera. Le résultat peut en être que les concepts de gouvernement ou de gouvernance sont subitement modifiés et que de nouveaux objectifs, souvent totalement différents, sont fixés. Bien souvent, par exemple suite à des élections, des décideurs aussi bien administratifs que politiques peuvent être remplacés. La continuité et la transparence des processus de transformation, également au niveau des mesures et des projets individuels, sont alors compromises.
- Les organes administratifs ont tendance à travailler de façon indépendante et fragmentée avec des mandats relativement étroits et des processus décisionnels fermés. Ils reposent habituellement sur un fonctionnement plutôt hiérarchique qui simplifie les processus administratifs et les contrôles internes. Les changements innovants sont souvent perçus comme déroutants et entraînant une charge de travail supplémentaire. De plus, la répartition de responsabilités dans les processus intersectoriels est ressentie comme manquant de clarté.
- Les systèmes d'encouragement et de promotion sont adaptés à ce fonctionnement hiérarchique. Les carrières et les salaires, notamment, dépendent souvent de facteurs formels tels que le nombre de fonctionnaires subalternes, la hauteur du budget, etc., plutôt que de résultats intersectoriels (qui sont bien plus difficiles à mesurer).
- A ce sujet, certains domaines politiques sont souvent considérés (du point de vue économique et financier) comme étant plus importants que d'autres. Par conséquent, le budget du département des transports est, par exemple, souvent plus élevé que celui d'autres départements. Les départements qui sont financièrement mieux dotés ont tendance à ne pas souhaiter partager leurs compétences et leurs ressources (par le biais de « budgets collectifs » par exemple).
- Les professionnels ont souvent reçu une formation sectorielle et spécialisée. Les approches multidisciplinaires sont plutôt rares dans l'enseignement supérieur, en particulier dans les matières techniques.
- Alors que les mécanismes, les instruments et outils sectoriels ont été développés et utilisés fréquemment pendant des années, les moyens polyvalents et intersectoriels n'ont pas encore été développés dans la même mesure.
- Les systèmes de données, d'informations et de contrôle, même au niveau sectoriel, sont à peine développés dans certains pays, de ce fait, leur utilité dans le cadre de processus et de mises en œuvre décisionnels intersectoriels est encore plus limitée. De plus, de nouveaux systèmes doivent être conçus pour une Gouvernance urbaine intégrée - une tâche difficile pour les villes où les systèmes sectoriels sont déjà insuffisants.
- Dans de nombreux pays, il n'existe pas de tradition de planification « sur le long terme ». Les plans sont généralement réalisés pour les quatre, cinq ou éventuellement six années à venir. La raison en est les difficultés administratives et techniques, les intervalles de temps entre les élections (les législatures), les changements de gouvernement, etc.
- Dans certains pays, les municipalités ne possèdent qu'une autonomie très limitée concernant la prise de décisions et ne disposent souvent que de peu de moyens financiers indépendants.

<sup>7</sup> Comme c'est le cas dans l'État de Mexico par exemple, voir chapitre 2.

- Les modèles politiques de nature sociale visant à des conditions de vie justes pour tous ne sont pas ancrés de la même façon en tous lieux et dans tous les pays. Cependant, ce sont précisément les problèmes socio-économiques et socio-spatiaux qui nécessitent des approches holistiques, c'est-à-dire des approches intégrées.
- La participation publique est un des éléments essentiels de la Gouvernance urbaine intégrée. Dans de nombreux cas, cependant, il est très difficile d'atteindre certains groupes spécifiques (notamment les immigrés dépourvus de statut légal ou les propriétaires de bâtiments non déclarés), ou de faire intervenir certains acteurs lorsque le « fossé entre les intérêts » d'une communauté est trop important. Dans de nombreux pays, la déclaration et le droit de propriété, par exemple, ne sont pas clairs, et les intérêts et revendications divergents représentent de sérieux obstacles.

Surmonter certains de ces obstacles est presque impossible au niveau local. Néanmoins, un grand nombre de mécanismes et d'étapes présentés dans ce manuel peuvent atténuer, minimiser ou même supprimer les conséquences de ces obstacles.

Il est toutefois possible d'éliminer certains obstacles au niveau local, ce qui demande souvent du temps et de la patience. Là encore, la volonté et le soutien politiques sont essentiels. Les réflexions suivantes peuvent servir à peser et à anticiper les conséquences de décisions politiques orientées vers des approches plus intégrées :

- L'introduction de groupes de travail intersectoriels et d'autres formes de coopération, de nouveaux systèmes d'encouragement et de promotion (comme les budgets intersectoriels) peuvent favoriser une réflexion professionnelle plus intégrative et un changement dans les cultures administratives traditionnelles.
- La formation, l'échange d'expériences (de bonnes pratiques et de pratiques d'excellence) et d'autres types de formation des compétences peuvent aussi jouer un rôle important en changeant éventuellement les mentalités et les pratiques des individus.
- Les cadres financiers et juridiques pour l'exercice de la politique et de l'administration devraient être modifiés là où cela est possible afin de favoriser l'intégration de la politique. S'associer à d'autres villes en constituant un réseau peut permettre d'exercer un lobby au niveau régional ou national pour obtenir des conditions juridiques et financières plus favorables.
- La participation publique ne mène pas seulement à de meilleures pratiques mieux acceptées. Elle peut contribuer à l'instauration d'un débat de société sur les valeurs, les politiques urbaines et les objectifs globaux. Les obstacles et les entraves aux approches basées sur la participation doivent être minimisés.
- À cet égard, et dans le contexte politique et administratif, les coûts et bénéfices de l'intégration de la politique (comparés à la politique sectorielle), doivent être examinés de près et propagés.

### Encadré 3.7 : Les outils de l'OCDE pour la cohérence politique peuvent s'avérer utiles pour surmonter les obstacles

- L'engagement du leadership politique est une pré-condition nécessaire à la cohérence et un moyen de la renforcer<sup>8</sup>
- L'établissement d'un cadre politique stratégique permet d'assurer la cohérence des politiques individuelles avec les objectifs et les priorités du gouvernement
- Les décideurs ont besoin d'un conseil basé sur une définition claire et une bonne analyse des problèmes posés, avec des indications explicites sur les éventuelles incohérences
- L'existence d'un système de contrôle et de coordination central est essentielle pour assurer la cohérence horizontale entre les politiques menées
- Des mécanismes permettant d'anticiper, de détecter et de résoudre les conflits de politiques en amont du processus permettent d'identifier les incohérences et de les réduire
- Le processus décisionnel doit être organisé de façon à pouvoir réconcilier efficacement les priorités des mesures politiques et les impératifs budgétaires

<sup>8</sup> On pourra noter ici qu'un mandat légal de prise de décisions est une condition préalable à l'engagement.

- Les procédures de mise en œuvre et les mécanismes de contrôle doivent être conçus pour assurer l'ajustement des politiques en fonction de leur progression et d'informations ou circonstances nouvelles
- Une culture administrative qui encourage la coopération intersectorielle et le dialogue systématique entre différentes communautés politiques contribue au renforcement de la cohérence politique

De plus, dans sa liste récapitulative sur comment « améliorer la cohérence et l'intégration des politiques pour un développement durable », l'OCDE souligne des critères de référence pour la réussite de l'intégration des politiques :

- une compréhension du développement durable partagée
- un engagement et un leadership clairs
- la participation des acteurs concernés dans la prise de décisions
- une bonne gestion de l'utilisation de la diversité des connaissances et de l'apport de données scientifiques dans la recherche de solutions

OCDE (1996): Assurer la cohérence des politiques - Instruments et contraintes

OCDE (2002): Améliorer la cohérence et l'intégration des politiques pour un développement durable – Liste de critères de référence

## 04

## ORGANISER DES PROJETS INTÉGRÉS - OUTILS ET INSTRUMENTS

Dans la planification et la mise en œuvre de projets intégrés, on dispose d'un certain nombre de mesures, d'outils et d'instruments qui ont été testés. Ils vont être décrits dans les paragraphes suivants et peuvent être classés dans les domaines mentionnés ci-après (Fig. 4.1).

Fig. 4.1 : DOMAINES D'ACTION POUR LES PROJETS INTÉGRÉS

Participation publique	Dispositions politiques et organisationnelles	Formation de compétences
<ul style="list-style-type: none"> <li>- phase d'information</li> <li>- phase de participation : apporter une contribution et participer à la prise de décision elle-même</li> <li>- phase de réalisation: participation à la mise en œuvre d'un projet</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- stratégies-cadres et planification sur le long terme</li> <li>- dispositions administratives</li> <li>- outils et instruments fiscaux</li> <li>- indicateurs, référencement et suivi</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- formation des compétences pour les acteurs publics</li> <li>- formation des compétences pour les acteurs privés/la société civile</li> </ul>

### 4.1. La tâche : intégration verticale et horizontale. Qui et qu'est-ce qui est important ?

Les projets interdisciplinaires requièrent des approches intégrées. Il est essentiel pour la réussite d'un projet d'identifier au tout début du projet les personnes, groupes, services et institutions qui ont un intérêt légitime et peuvent éventuellement contribuer au développement et à la mise en œuvre du projet. La Gouvernance urbaine intégrée présentant à la fois une dimension verticale, une dimension horizontale et une dimension dépassant les frontières administratives, l'identification des acteurs doit se faire à travers ces différentes dimensions. Afin de rendre justice aux tâches inhérentes à ce contexte, la solution n'est pas de planifier et de mettre en œuvre les projets de telle sorte que tous les groupes d'intérêts possibles soient impliqués au moyen de processus organisationnels compliqués. Il faut faire les bons choix et analyser les acteurs peut constituer une aide à cet égard.

La situation variant d'une ville à l'autre, on ne peut qu'esquisser un schéma-type :

#### > L'identification des acteurs est essentielle

**Dimension horizontale** (au niveau d'une municipalité, d'une administration de quartier)

- Quels autres services et disciplines sont touchés par des mesures potentielles ?
- Quels autres services et disciplines peuvent potentiellement contribuer au projet ?
- Quelles politiques, quelles commissions, comités ou conseils politiques sont touchés ?

**Dimension verticale** (autres niveaux de gouvernements)

- Un gouvernement/un organe administratif sont-ils touchés à un autre niveau (niveau régional ou niveau du quartier par exemple) ? Quels sont les services touchés à ce niveau ?
- D'autres niveaux du gouvernement peuvent-ils potentiellement contribuer à un projet ?
- Existe-t-il une réglementation juridique ou un accord mutuel stipulant que d'autres niveaux doivent nécessairement être impliqués ?

**Au-delà des frontières administratives** (autres municipalités ; secteur privé et entreprises, société civile et secteurs social et communauté)

- D'autres municipalités sont-elles touchées ou peuvent-elles potentiellement contribuer à un projet ?

- Quels acteurs et groupes d'acteurs/représentants en dehors du secteur public sont-ils touchés ?
- Quels acteurs et groupes d'acteurs/représentants en dehors du secteur public peuvent-ils contribuer à un projet ?

## Identification des acteurs

Les acteurs potentiels du secteur non-public sont :

- les individus d'une communauté ou d'un quartier touchés,
- les porte-paroles d'une communauté,
- les groupes d'action de citoyens et les ONG,
- les associations et sociétés à but non lucratif,
- les organisations commerciales et les organisations de coordination,
- les compagnies et les entreprises.

Les questions suivantes peuvent aider à décider s'il existe une potentielle contribution au développement d'un projet et à la mise en œuvre de mesures :

- À qui profiteront les résultats potentiels d'un projet ?
- Quels sont les intérêts existants ? Ces intérêts laissent-ils à penser que le projet sera bien accueilli/soutenu ou rencontrera-t-il une opposition/une résistance ?
- Quels sont les informations, le savoir et l'expertise qui sont nécessaires ? Qui en dispose ?
- De quelles autres ressources (financières ou en nature) a-t-on besoin ? Qui en dispose ?
- De qui doit venir la décision/l'aval ?
- Y a-t-il des exigences juridiques à l'inclusion d'acteurs spécifiques ?

Dans de nombreux cas, il n'est pas judicieux d'inclure tous les acteurs potentiels dans le développement ou la phase de réalisation d'un projet. Sur la base des questions évoquées plus haut, la matrice suivante peut aider à décider qui doit être inclus.

Fig. 4.2 : MATRICE DU RAPPORT INFLUENCE-INTÉRÊTS<sup>1</sup>

	Influence élevée	Faible influence
Enjeu important	Acteurs primordiaux, inclusion indispensable	Acteurs importants (primordiaux dans les projets socio-spatiaux); nécessité de renforcer les moyens d'action dans le cadre d'un projet
Enjeu moindre	Utile pour la formulation d'opinions et la « négociation »	Acteurs de moindre importance, il est judicieux de les informer

L'analyse initiale des acteurs ne conduit pas à des résultats définitifs. Dans de nombreux cas, il sera nécessaire d'inclure des acteurs supplémentaires au cours de la réalisation d'un projet tandis que d'autres devront s'en retirer. Cependant, les principes de base et les outils de prise de décision pour l'inclusion des acteurs revêtent également une grande importance dans une phase ultérieure du projet.

Une gestion adéquate du projet doit garantir une représentation équilibrée et une inclusion de tous les acteurs concernés. La pertinence du choix de ces acteurs ne fait cependant pas uniquement référence aux questions évoquées plus haut, mais également à l'égalité sociale et à l'égalité des sexes. Certains groupes sociaux ou des membres de ces groupes n'ont par exemple qu'un pouvoir ou une capacité restreints à formuler leurs intérêts ; les inclure est certainement une tâche de bonne gouvernance.

<sup>1</sup> UN-Habitat (2001): Tools to Support Participatory Urban Decision Making, p. 24; ajouté par l'auteur

## Mobilisation des acteurs et des habitants

La mobilisation de la population dans les zones défavorisées est souvent une tâche relevant du défi. En général, les procédures classiques de participation de la population atteignent les groupes d'habitants qui ont un lien particulier avec cette zone ou ceux qui sont dépendants à un certain degré de la capacité à fonctionner et de la qualité de leurs lieux de vie. Ce sont par exemple des familles socialement stables avec des enfants en bas âge ou des personnes actives dans les groupes ou les comités d'action citoyens. Dans les quartiers défavorisés, en raison des taux de fluctuation élevés, de la frustration ressentie par les gens par rapport à leur situation, de la méfiance à l'égard des « politiques » ou des hommes politiques et d'une proportion d'habitants qui, en raison de problèmes personnels, se sont isolés en se « repliant sur eux-mêmes », il est plus difficile d'inciter les habitants à prendre des responsabilités.

› **La mobilisation des acteurs nécessite de la communication, de la patience et de la transparence**

- **La mobilisation des acteurs nécessite de la communication** : dès le départ, les avantages potentiels et les résultats escomptés d'un projet doivent être communiqués et les opportunités pour les habitants d'influencer sa mise en œuvre doivent être clairement exprimées. Il est souvent judicieux d'inclure ici des personnalités bien connues et acceptées par la communauté. Dans certains cas, de petites récompenses financières ont été mises à disposition pour encourager l'engagement dans un projet.
- **La mobilisation des acteurs nécessite de la patience** : il ne sera souvent pas possible d'inclure tous les acteurs concernés dès le début. C'est pour cette raison qu'il est nécessaire pendant le déroulement du projet aussi de communiquer non seulement les résultats définitifs et intermédiaires, mais également les difficultés rencontrées. Il est souvent possible de toucher des groupes après un certain temps, quand les premiers résultats positifs du projet sont visibles, que leur peur du contact s'apaise et qu'il devient ainsi évident que les habitants peuvent réellement exercer une influence.
- **La mobilisation des acteurs nécessite de la transparence** : les motifs et les raisons d'un projet et des décisions individuelles prises au cours du projet doivent être évidentes et compréhensibles. Il n'y a rien de pire que de donner l'impression qu'un projet sert (en plus) des causes autres que celles pour lesquelles on a postulé, qu'il sert les intérêts spécifiques de groupes individuels et donc qu'il dessert les intérêts individuels d'une autre personne.

### 4.2. Faire participer le public

La participation du public est un élément essentiel de la Gouvernance urbaine intégrée. Les principaux avantages et conditions préalables de cette approche ont été examinés dans le chapitre 5. Concernant les projets intégrés dans les quartiers défavorisés et dans le cadre du travail avec les personnes socio-économiquement défavorisées, des aspects supplémentaires doivent être soulignés :

› **Faire participer les personnes défavorisées nécessite l'instauration de la confiance**

- En particulier en ce qui concerne ces segments de la population, il y a souvent – bien qu'apparaissant de différentes manières selon les pays – des réserves et de la méfiance à l'encontre des institutions gouvernementales. Les processus de participation couronnés de succès peuvent contribuer à diminuer ces réserves et à comprendre la logique et la complexité des actions des autorités locales. De cette manière, les mesures seront mieux accueillies par la population locale.
- Les contacts quotidiens entre ces segments de la population et les autres groupes sociaux (et vice-versa) sont généralement très restreints et sont limités tout au plus à des contacts (hiérarchiques) dans un contexte professionnel. Des procédures de participation basées sur un partenariat peuvent permettre de dissiper les craintes ressenties à l'idée d'un contact et d'instaurer une meilleure compréhension des intérêts et des situations de vie d'autres segments de la société. Grâce à ces moyens, les conflits dans les zones concernées par le projet peuvent être diminués et la mise en œuvre des mesures peut s'avérer plus facile.
- Encore plus que pour d'autres segments de la population, les procédures de participation ont un rôle à jouer dans le développement de la participation et de la confiance en eux des

► **La participation peut conduire à des approches plus réalistes**

habitants de ces quartiers. Cela signifie que non seulement des ressources sont mises à disposition pour le projet, mais aussi que le quartier dans son ensemble peut être revitalisé et consolidé.

- Les conditions de vie, les valeurs, les points de vue et l'expérience des décideurs de la politique et de l'administration diffèrent nettement plus de ceux de la population des quartiers défavorisés que cela n'est le cas avec les autres groupes sociaux. Par conséquent, il manque aux décideurs une base vitale pour planifier : la conscience de l'environnement social dans les quartiers en question. La participation publique peut conduire à des prises de décisions et à une planification plus réfléchies et plus réalistes et rend également l'analyse de l'impact de ces décisions plus facile.

La participation publique comprend trois phases fondamentales :

- L'information
- La participation à la prise de décisions
- La participation à la mise en œuvre

Il est vrai que, particulièrement dans le cas de projets de grande envergure et à long terme, ces phases s'entremêlent et se chevauchent souvent, ont une incidence l'une sur l'autre et se stimulent mutuellement.

Dans une grande majorité d'exemples, il n'est pas conseillé aux organes administratifs d'entamer la phase d'information et de participation d'un processus de participation de la population sans avoir fixé ses attentes. L'analyse du problème, les objectifs et les mesures potentielles devraient avoir été élaborés au préalable de sorte qu'ils puissent être introduits comme des suggestions au cours du processus de participation. Grâce à la participation publique, des ajouts, voire même des changements dans le choix des priorités et de nouvelles idées de projets peuvent voir le jour.

► **Inclure tous les organes concernés peut aider à identifier les conflits potentiels longtemps à l'avance**

Au cours de la planification (interne) initiale provisoire du projet, il est impératif d'inclure tous les organes concernés experts dans la discipline en question ainsi que tous les services et organes officiels. De cette façon, des propositions holistiques seront disponibles pour la participation de la population et de nombreux conflits potentiels peuvent être identifiés longtemps à l'avance.

L'objectif fondamental dans toutes les procédures de participation de la population et les méthodes décrites dans ce chapitre est de :

- Fournir aux décideurs de la politique et de l'administration, aux experts et aux membres des organes administratifs des informations supplémentaires et de désigner les problèmes et les solutions possibles qui peuvent facilement être négligés dans la routine administrative quotidienne ou qui n'ont (actuellement) pas été répertoriés en raison de l'absence d'instruments adéquats et des connaissances requises ;
- Adapter les objectifs d'un projet et les mesures prises afin qu'ils soient le plus proche possible des besoins et de la situation des habitants concernés ;
- Acquérir des alliés dans la mise en place de mesures et constituer des structures en réseaux et des partenariats qui s'avèreront essentiels à la fois pour la réussite du projet en question et pour le développement de programmes et de projets futurs.

► **La participation publique a une fonction de management**

La participation publique a donc par définition aussi une fonction de management :

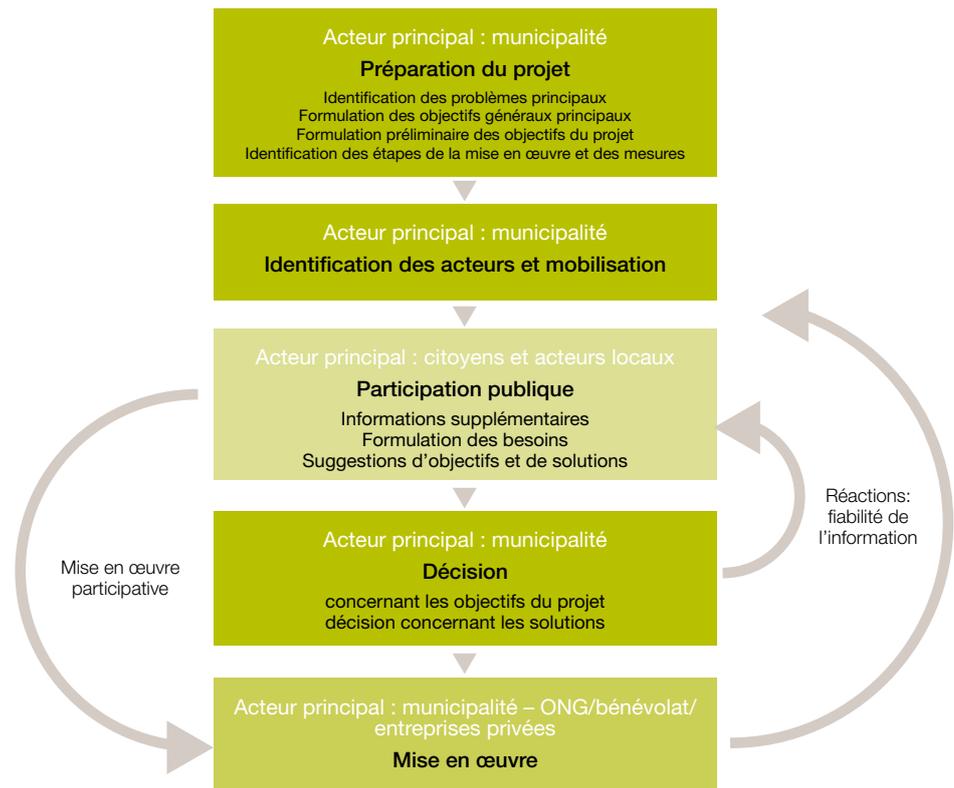
- Elle doit garantir que les résultats définitifs ou intermédiaires et les autres éléments d'information soient portés à la connaissance de tous les acteurs concernés, qu'ils soient externes ou fassent partie des organes administratifs.
- Elle doit maintenir le contact avec la population, organiser et faciliter leur coopération et jouer un rôle dans le règlement des conflits.

Même s'il est souvent judicieux d'impartir ces tâches au moins en partie à des experts externes ou à des bureaux chargés de projets (qui ne font pas partie de l'administration municipale), la supervision et la responsabilité du processus de participation publique doivent néanmoins être aux mains des autorités.

#### Encadré 4.1 : Cinq principes de participation publique :

- inclusion de tous les acteurs concernés
- dialogue sur une base partenariale
- informations exhaustives, complètes, claires et compréhensibles
- transparence des discussions et de la prise de décision
- communication des réactions et responsabilité

Fig. 4.3 : PROCÉDURE TYPE IDÉALE DE LA PARTICIPATION



#### 4.2.1. Information du public

Les moyens par lesquels la population doit être informée doivent être prévus le plus tôt possible et entièrement intégrés dans l'ensemble du processus de gestion du projet. L'idée est donc d'en informer les organes de presse de la ville et les services d'information du public dès le départ et d'élaborer une stratégie collective d'information du public. Procéder de cette manière peut aussi aider à formuler des informations simples qui soient compréhensibles également pour les non-experts.

Afin de fournir des informations à la population, on peut faire usage de divers moyens dans des combinaisons variées :

#### Internet et technologie mobile

Il doit être possible de trouver sur le site Internet de la ville toutes les informations essentielles concernant le projet ainsi que les sujets ou les thèmes associés. Les mises à jour du projet doivent elles aussi être communiquées. Il est également recommandé de publier sur Internet les dates des réunions prévues avec la participation de la population ainsi que les comptes-rendus et les rapports des réunions.

➤ Les informations sur Internet doivent être faciles à comprendre et actualisées

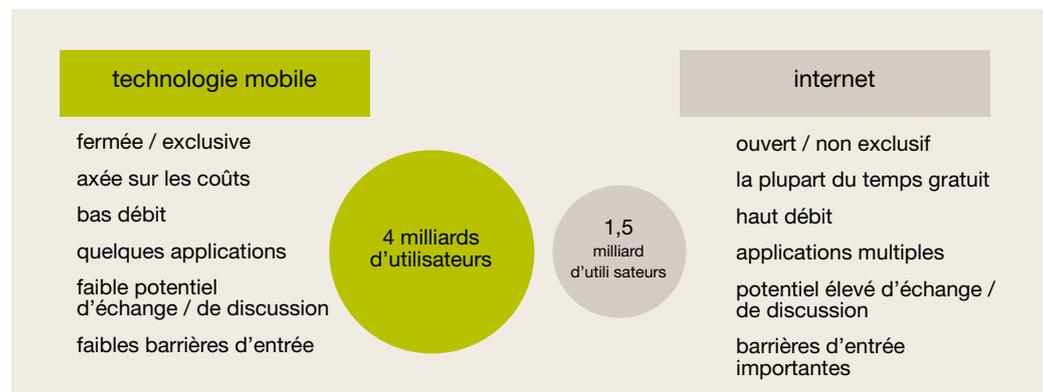
Très souvent, les personnes intéressées estiment qu'elles doivent « cliquer » sur un nombre incalculable de pages pour trouver les informations qu'elles recherchent. Il faut donc s'attacher à rendre le site Internet facile à trouver et conçu de manière à être aisément compréhensible. Il faut s'assurer que les informations sont à jour et que la date et l'heure de chaque information ou chaque nouvelle publiée soient mentionnées.

Internet est le moyen le plus simple et le moins onéreux pour informer la population. Il présente néanmoins – en particulier pour les projets concernant des zones sociales – des limites considérables dans de nombreux pays. Ce sont précisément les principaux groupes cibles des projets de ce type qui souvent n'ont pas accès à Internet, ne savent pas lire ou ne parlent pas la langue officielle du pays. À cet égard, les terminaux publics (multilingues) d'accès Internet peuvent se révéler très utiles. Cela n'est cependant pas suffisant comme seule et unique méthode d'information de la population et suppose en outre que l'infrastructure requise soit disponible.

Si c'est le cas, les terminaux publics d'accès Internet offrent des avantages pendant le déroulement du projet en donnant des informations mises à jour concernant les procédures de participation et les éventuelles mesures de formation complémentaire (par exemple pour les travailleurs bénévoles).

Les téléphones portables sont de plus en plus utilisés à des fins informatif et pour la fourniture de services également.<sup>2</sup> Dans de nombreux pays, le nombre des détenteurs de téléphones portables est nettement plus élevé que celui des personnes ayant accès à Internet. Cette technologie est néanmoins plus limitée par rapport à Internet en ce qui concerne la portée, l'étendue, la précision et la présentation des informations.

Fig. 4.4 : LA TECHNOLOGIE DE L'E-GOUVERNANCE ET DE LA M-GOUVERNANCE



Source: PNUD 2010 (ajouté par l'auteur)

#### Encadré 4.2 : Recife - Terminaux Internet publics - Information et formation

« Un exemple est le réseau de citoyens de Recife. Créé en 1993, il fut le premier « freenet » du Brésil et permit aux citoyens d'accéder aussi bien aux enquêtes sur les prix des supermarchés de Recife qu'aux plans de dépenses publiques. Cinq terminaux Internet publics, dont la plupart situés dans des bibliothèques, servirent de points d'accès et offrirent une formation informatique à des enfants et des professeurs démunis. Certains des participants contribuèrent à l'élaboration d'un site Internet sur l'histoire et la culture de Recife. Le réseau de citoyens s'est développé depuis pour devenir un vaste programme de revitalisation appelé Porto Digital. »

A. Albernaz (2002): The Internet in Brazil: From Digital Divide to Democracy? p. 6f

<sup>2</sup> Voir, J. Hellström (2010): The Innovative Use of Mobile Applications in East Africa

## Brochures et dépliants

Dès le début d'un projet, toutes les informations essentielles peuvent être présentées sous une forme résumée dans une brochure ou un dépliant. Selon l'envergure (concrète) ou l'ampleur du projet, un document d'information de ce type peut être distribué à tous les foyers ou mis à la disposition des habitants dans des lieux de la ville particulièrement fréquentés.

En principe, le contenu de documents d'information de ce genre est très similaire aux informations disponibles sur Internet. En règle générale, il doit cependant être plus bref. Comme dans le cas d'Internet, les informations écrites peuvent ne pas atteindre tous les membres des groupes cibles.

## Réunions et manifestations d'information

Dans les réunions ou les événements ouverts au public, des informations peuvent être fournies sur la situation initiale, les objectifs et la manière dont le projet doit évoluer dans le futur. Les réunions de ce type conviennent particulièrement aux projets d'envergure moyenne ou concernant un groupe de population de taille raisonnable. Dans le cas de projets plus vastes, les réunions peuvent être divisées en petits groupes.

Ce type de réunions peut également être utilisé comme instrument durant la phase de décision d'un projet. Toutefois, on court le risque que dans le cadre de réunions totalement ouvertes comme celles-ci, des groupes et des intérêts spécifiques soient sur-représentés (voir sur ce point l'analyse des acteurs au chapitre 4.1). C'est la raison pour laquelle, de manière générale, durant la phase de préparation d'une décision ou lors de la prise de décisions, on utilise habituellement des types de réunions plus spécifiques.

### › Le lieu des réunions doit être choisi avec attention

Le lieu des réunions doit être choisi avec attention de façon à ne pas décourager les participants désirant s'y rendre. En particulier dans le cas de projets pour lesquels des conflits majeurs sont à craindre lors de discussions, un lieu neutre comme l'hôtel de ville conviendra mieux. On pourra envisager par exemple les écoles, les centres communautaires, les salles communales ou même les centres ou les terrains sportifs.

Dans le même esprit, il peut être judicieux de ne pas choisir des membres de l'administration municipale pour présider une réunion, mais plutôt une personnalité qui ne fasse pas partie de l'administration publique. Cela s'applique en particulier aux réunions ou aux événements organisés dans le cadre de la prise de décisions.

Une réunion ou une manifestation d'information de ce genre doit être soigneusement planifiée et communiquée à un stade précoce (par exemple par le biais d'affiches et des médias locaux) et il faut éviter l'usage d'un vocabulaire ou d'une terminologie spécialisés. Dans tous les cas, les résultats doivent être documentés et mis à la disposition du public.

## Expositions publiques et affiches

Un autre moyen possible de communiquer des informations sur un projet est de décrire le projet, ses objectifs et les éventuelles mesures dans une exposition ou par le biais d'affiches. Il peut s'agir d'une exposition itinérante. Elle doit être installée là où les habitants se réunissent et se retrouvent naturellement (un centre commercial, un bureau de poste, l'hôtel de ville, une bibliothèque publique, etc.). Les salons professionnels locaux, les événements sportifs ou autres offrent eux aussi de bonnes opportunités.

Comme c'est le cas pour les autres méthodes d'informations écrites, il faut examiner quels segments des groupes cibles peuvent être atteints de cette manière.

## Médias locaux

Dans l'optique d'informer le public, il est absolument essentiel d'inclure les médias locaux, que ce soit la presse écrite locale, la télévision locale ou la radio locale. Les médias jouent un

### › Les médias jouent un rôle décisif dans la sensibilisation

rôle important dans la formation de l'opinion publique et la sensibilisation. Dans les structures médiatiques locales, on trouve cependant rarement des experts qui se sont penchés sur le thème du projet de manière approfondie. C'est la raison pour laquelle les journalistes concernés doivent être informés dès le début sur le contenu et les objectifs et recevoir régulièrement des communiqués et des informations actualisées.

## 4.2.2. Participation publique dans le processus de prise de décision

Il existe un grand nombre de méthodes possibles de participation publique. Elles vont de réunions locales (de quartier) sous la forme de « tables rondes » à des groupes de travail présidés portant sur une grande variété de thèmes, en passant par des forums à l'échelle de la ville dans lesquels les groupes cibles et les institutions ou organisations les plus diverses sont représentés. Dans la partie qui suit sont exposées de nombreuses possibilités de participation particulièrement adaptées aux projets sociaux et spatiaux.

### Questionnaires/Enquêtes d'opinion publique

Dans le but d'obtenir des indications portant sur d'éventuels problèmes et des appréciations du grand public, un questionnaire écrit s'avère également approprié. Il peut être distribué autant que possible à tous les foyers de la zone concernée avant le commencement du projet. Ses résultats seront alors incorporés dans l'élaboration ultérieure du projet.

### Tables rondes

Organiser une « table ronde » se prête essentiellement à la discussion de sujets spécifiques pendant le déroulement d'un projet concernant un nombre raisonnable de personnes à intervalles réguliers et pour parvenir dans la mesure du possible à un consensus acceptable pour toutes les parties. Le nombre des participants ne devrait pas dépasser 25 à 30 personnes. Des comptes-rendus des résultats de chaque réunion doivent être établis et mis à la disposition de tous les participants bien avant la prochaine réunion. Contrairement aux « réunions publiques » décrites précédemment, la participation aux tables rondes est généralement limitée ou demeure du moins relativement constante durant toute la durée du projet.

Une forme particulière de table ronde est le comité consultatif qui possède à la fois des pouvoirs de décision formels et parfois également des compétences en matière de décisions budgétaires. Ces comités constituant un instrument formel également pendant la phase de réalisation d'un projet, ils seront traités dans la partie 4.2.3.

### Ateliers avec les habitants/Ateliers de planification/Ateliers futurs

### › Les ateliers doivent être minutieusement planifiés pour produire des résultats constructifs

Les ateliers publics constituent un moyen de travailler de manière approfondie sur des questions spécifiques à un sujet et à une zone et d'en débattre pendant toute une journée ou un week-end. Dans ce contexte, il est nécessaire d'envoyer à l'avance des invitations au grand public. Il est judicieux d'instaurer des groupes de travail qui se concentrent soit sur un sujet, soit sur un territoire géographique défini. Ces ateliers doivent être minutieusement planifiés et préparés de façon à produire des résultats constructifs. Les résultats seront documentés pour être ensuite mis à la disposition de ceux qui y ont participé et des membres du public intéressés. De manière générale, tous les habitants peuvent y participer.

En particulier dans la phase initiale d'un projet (ou d'un programme), on peut envisager d'organiser un atelier ultérieur comme procédure de participation publique. Voici un exemple de la structure idéale de cet atelier :

- **Phase 1 – Préparation** : présentation de la méthode, du règlement et du déroulement de l'atelier.

- **Phase 2 – Critiques/doléances** : cette phase est destinée à l'expression de critiques ou d'expériences négatives sur le sujet. Il ne s'agit pas d'analyser mais plutôt d'instaurer les bases sur lesquelles le travail plus approfondi va s'appuyer (par exemple les moyens d'améliorer une région ou un quartier). Durant cette phase, les instances des autorités locales ont l'opportunité de prendre connaissance des effets de leurs activités dans la zone concernée par le projet jusqu'à ce jour ou dans un champ d'action précis par le passé.
- **Phase 3 - Imagination/utopie** : l'objectif de cette phase est d'améliorer la situation par rapport à ce qu'elle a été jusque-là. La créativité et l'utopie sont nécessaires ici et devraient être vivement encouragées par les meneurs de la discussion et les autres participants (les remarques telles que « Mais c'est impossible ! » sont à proscrire).
- **Phase 4 – Considérations pratiques/réalisation** : cette phase réunit les deux phases précédentes. L'objectif est d'évaluer quelles sont les mesures qui sont prioritaires et peuvent être réalisées. Puisque la question de la réalisation dépend de nombreux facteurs – par exemple de conditions juridiques – il est judicieux, dans cette phase en particulier, de solliciter des experts.

En plus de ces formes, il existe de nombreuses autres procédures telles que celle de l'espace ouvert. Cette méthode convient à de (très) vastes groupes et, tout comme le futur atelier, s'oriente vers la promotion de solutions créatives et imaginatives. Ce n'est que lors d'une seconde étape, qui est cependant nécessaire, qu'elles seront soumises au test de viabilité.

#### Encadré 4.3 : Espace ouvert – Un moyen d'impliquer un grand nombre de gens

La méthode de l'espace ouvert offre un cadre de réunion permettant à un nombre illimité de participants de constituer leurs propres discussions autour d'un thème central (revitaliser un quartier, par exemple). Bien que les manifestations en espace ouvert n'aient pas d'ordre du jour préétabli, il est nécessaire de proposer une structure ou un cadre d'ensemble. Les éléments que ce cadre doit obligatoirement inclure sont : l'introduction, l'établissement de l'ordre du jour, l'espace ouvert et la conclusion. Au cours de la séance en espace ouvert se tiennent des groupes de discussions. Les sujets et les thèmes de ces discussions sont fournis par les participants au cours de la manifestation. En règle générale, ce sont aussi les participants qui président ces petits groupes de discussion et s'assurent de l'enregistrement des résultats ou des décisions.

Il existe quelques règles de base concernant ces groupes de discussion :

- Quiconque se présentant est la bonne personne.
- Quoi qu'il arrive, il fallait que ça arrive.
- Il n'y a pas de mauvais moment pour démarrer.
- Quand c'est terminé, c'est terminé (pas de contrainte temporelle).

Pour les personnes proposant un thème de discussion et menant un débat en espace ouvert :

- Présentez-vous avec un sujet et un intitulé de discussion intéressants.
- Inutile de les développer avant la conférence ; la plupart des idées vous viendront au cours de la manifestation.
- Indiquez l'horaire prévu pour votre sujet sur un papier.
- Insérez votre sujet dans le programme.
- Si vous constatez que certains sujets ont des points communs, essayez de les réunir sur un seul créneau horaire.
- Si un grand nombre de personnes veulent assister à votre discussion et à une autre discussion ayant lieu parallèlement, essayez d'organiser un autre créneau horaire pour assurer le maximum de dialogue et de participation.

➤ **Les forums et comités de citoyens ont lieu parallèlement aux projets et émettent des propositions de politiques**

L'avantage de toutes ces approches est qu'elles donnent une grande liberté au savoir et à la créativité du grand public, sans que des scrupules ne freinent dès leur origine les approches innovantes de solutions. Pour les instances des autorités locales, ces procédures ont entre autres l'avantage de permettre au personnel administratif de se libérer d'approches et de procédures traditionnelles trop spécialisées et basées sur des disciplines.

### Forums urbains et forums de citoyens

Les forums de citoyens sont des comités composés généralement de 20 à 25 membres choisis au hasard et chargés (parfois moyennant une rémunération) de contribuer à la prise de décision sur des questions spécifiques. À cet effet, les participants obtiennent des experts sur le sujet, les informations dont ils ont besoin. Les résultats sont réunis dans une évaluation réalisée par les citoyens et soumis au grand public ainsi qu'aux autorités locales. Une autre forme plus fortement orientée vers des points de vue d'experts est le forum urbain. Ces institutions consultatives sont composées de membres permanents émanant de tous les champs disciplinaires spécialisés concernés du développement urbain et des principaux groupes d'acteurs de la municipalité. Les thèmes abordés dans le forum urbain sont normalement plus généraux et de nature plus stratégique que ceux abordés dans les forums de citoyens et abordent des aspects globaux du développement urbain.

### Promenades de quartier

Une promenade de quartier permet à un groupe de maximum 25 personnes de se rendre sur le terrain et de discuter de problèmes particuliers ou d'approches de solutions. Une promenade de quartier devrait suivre un trajet déterminé au préalable et ne devrait pas durer plus de deux ou trois heures. La documentation écrite et les photographies prises au cours de la promenade peuvent être ultérieurement publiées sur le site Internet de la municipalité par exemple et être ainsi mises à la disposition d'un public plus large et pour d'autres procédures participatives.

### E-participation et m-participation

➤ **La participation et l'information via Internet et les téléphones portables doit être associée à d'autres formes de participation**

La participation du public via Internet (l'e-participation) et via la technologie mobile (la m-participation, qui se fait généralement par le biais de SMS et autres services de téléphonie mobile) est de plus en plus pratiquée. Par le biais du dialogue en ligne ou de discussions modérées sur Internet, un très grand nombre de sujets peut être débattu et les résultats peuvent fournir des suggestions intéressantes aux instances administratives concernées. Les téléphones portables standards ne permettent pas réellement de mener de telles discussions. Ils sont cependant de plus en plus fréquemment utilisés par le public pour l'envoi de courtes informations (comme une invitation à une réunion) ou pour donner un avis. Dans le cas de ces deux instruments de participation, les réserves évoquées précédemment s'appliquent également (cp. chapitre 4.2.1). Il est absolument nécessaire d'associer à la prise de décision collective via Internet d'autres formes de participation. Cela s'applique plus particulièrement aux régions avec un taux élevé d'analphabétisme.

#### Encadré 4.4 : São Paulo - Internet, un moyen d'accroître la participation citoyenne

« L'un des projets de télécentres parmi les plus anciens et les plus vastes du Brésil se situe à la périphérie de São Paulo, dans une zone qui compte parmi les plus pauvres et qui est réputée pour être l'une des plus dangereuses de la ville. Sampa.org ... est devenu un modèle pour les autres programmes de télécentres qui ont été lancés par la suite. Le projet associe les efforts des autorités de la ville ... des ONG locales et d'entreprises privées (y compris Microsoft, Lexmark et le fournisseur d'accès Internet 3Com) non seulement dans l'optique de fournir l'accès à Internet et des cours d'informatique gratuits, mais également en vue de reformuler les principes de la démocratie. En juillet 2000, dix télécentres ont ouvert à Capão Redondo, une favela située loin du centre de la ville. Les télécentres de Capão sont situés dans des centres communautaires bien établis, incluant

un service consacré aux droits de l'Homme et deux centres de loisirs pour les jeunes. Le personnel est composé de membres de la communauté dont certains ont travaillé dans les centres auparavant et d'autres ont été embauchés comme stagiaires, ont suivi une formation et reçoivent une bourse... Alors que la majorité des utilisateurs a entre 13 et 17 ans, les centres attirent des habitants de tous âges (trois pour cent sont âgés de plus de 60 ans). Internet est utilisé le plus fréquemment pour envoyer ou lire des emails, chercher un emploi, consulter les résultats sportifs ou pour la recherche de soutien scolaire... Grâce à ce site, les lecteurs peuvent lire les actualités de Capão Redondo et se tenir informés des organismes à but non lucratif existant dans la région de São Paulo. Ils peuvent également prendre part au processus de participation budgétaire, qui a débuté dans la ville en 2000, et créer un compte gratuitement. »

A. Albernaz (2002 : The Internet in Brazil : From Digital Divide to Democracy ? ; p. 12

#### Encadré 4.5 : Berlin - Dialogue en ligne modéré sur les questions urbaines

La ville de Berlin a instauré des forums de discussion sur des projets variés ayant trait à la planification urbaine en utilisant Internet et les services d'un modérateur professionnel. Un exemple de cette forme de participation est le dialogue en ligne sur le thème du Forum Culturel de Berlin. À l'endroit connu sous le nom de Kulturforum, à proximité de Potsdamer Platz, se trouvaient, à l'époque où Berlin était divisé en deux, de nombreuses institutions culturelles très célèbres, comme la Philharmonie ou la Bibliothèque Nationale notamment. La situation actuelle de la planification urbaine dans cette zone n'est toutefois pas satisfaisante. Des éléments importants d'une conception de l'aménagement du territoire datant de 1998 n'ont pas été réalisés, et certaines zones de moindre importance restent peu intéressantes aussi bien d'un point de vue fonctionnel que dans une optique de planification urbaine. Il existe des lacunes au niveau des installations auxiliaires comme les boutiques, les restaurants et les cafés. Un plan conceptuel a été commandité par le Sénat de Berlin dans lequel ont été formulées les installations essentielles, pour lesquelles des projets de conception ont alors été élaborés. Ceux-ci doivent être compris comme des hypothèses qui ont été testées au cours d'autres projets de planification et processus de prise de décision.

Parallèlement à ce plan était organisé sur Internet le dialogue du Forum Culturel (en deux étapes), grâce auquel le public pouvait formuler des critiques au sujet de propositions de planification et contribuer aux discussions en émettant des suggestions personnelles. Les discussions ont été évaluées et, dans une certaine mesure, intégrées à des projets de planification ultérieurs.

Cette méthode a également été appliquée avec succès dans d'autres projets, comme celui concernant la transformation du site du Mémorial du Mur de Berlin situé à Bernauer Strasse, qui a débuté en 2006. 300 suggestions et commentaires ont ainsi été réunis dont certains ont été intégrés à la planification et à la conception du projet. Dans ce projet réalisé sous la forme d'une réunion ouverte au public, la procédure qui a été appliquée est celle employée en principe dans la planification ou la conception d'un espace, comme les « connotations visuelles » produites au moyen d'images de référence sur des questions telles que « Quel caractère conférer à cet endroit ? » ou « Quel style architectural choisir ? ». Le vote concernant ces questions s'est déroulé au moyen de mini télécommandes durant la réunion. Théoriquement, cette procédure pourrait aussi bien être appliquée à Internet.

<http://www.kulturforum-dialog.de>  
<http://www.berlin.de/mauerdialog/>

### Encadré 4.6 : La future Melbourne – La vision de la communauté pour le management, le développement et l'orientation de Melbourne d'ici à 2020 et au-delà

En vue de rendre le centre de Melbourne plus agréable à vivre, sa conception plus dynamique et durable et de maintenir un équilibre entre les luttes/conflits d'intérêts dans le cadre du développement urbain, la « Municipal Strategic Statement » (MSS), la déclaration de stratégie municipale, a vu le jour. La MSS représente une stratégie de croissance et de développement du quartier municipal sur le long terme et a été conçue pour garantir l'agencement idéal ainsi qu'un management optimal. Cette déclaration trouve sa source dans les objectifs fixés par le plan « Future Melbourne 2020 ».

Chacun peut prendre part au processus de planification au moyen d'un wiki, se familiariser avec le plan, l'améliorer en lui apportant des modifications directes, y apporter des commentaires et en débattre, ainsi que contribuer à imaginer l'avenir sous la forme d'histoires courtes.

<http://www.futuremelbourne.com.au/wiki/view/FMPlan>

### 4.2.3. Participation publique dans la mise en œuvre des projets

Des acteurs privés peuvent être inclus dans une phase de réalisation de différentes manières. L'éventail des possibilités va de la prise de décisions concernant l'allocation de ressources financières (cf. chapitre 4.3.3) jusqu'aux partenariats entre le secteur public et le secteur privé, en passant par des mesures d'entraide.

#### Entraide et travail bénévole

C'est précisément dans les zones de régénération et dans le cadre des projets socio-spatiaux que ce type de participation publique est souvent employé. Il va de l'organisation et la gestion de fêtes et de festivals de rue et de quartier jusqu'à des mesures de construction et d'entretien de l'infrastructure, en passant par la prise en charge de missions sociales (par ex., l'aide aux personnes âgées et aux enfants, le soutien scolaire, etc.). Il existe de nombreux exemples de ce qu'ont créé les groupes bénévoles communautaires : équipements de loisirs, bibliothèques, salles communales, nettoyage des rues, protection-incendie, patrouilles de sécurité, prise en charge du ramassage des ordures, plantation d'arbres, aménagement et entretien d'aires de jeux et de terrains de sport, d'espaces verts, de rues et de pistes, nettoyage des caniveaux et des canalisations, installation d'abris-bus entre autres choses.<sup>3</sup> En plus de tout cela, les ONG proposent très souvent des services sociaux comme des nourrices à la journée, des familles d'accueil, des soins aux malades, des services de réhabilitation, des cellules de crise familiale, des centres d'accueil pour les femmes et pour les jeunes, des plannings familiaux, une aide juridique aux plus démunis, etc.

Souvent, les ONG ou les groupes d'entraide étaient actifs dans un quartier avant même le lancement d'un projet municipal. Leurs activités doivent être incorporées dans le projet, ce qui, par conséquent, renforcera non seulement les activités municipales grâce à l'expérience d'autres personnes, mais également les ONG et groupes d'entraide en leur apportant d'une certaine manière une « reconnaissance officielle » de leur travail et éventuellement en leur fournissant des ressources supplémentaires, étant donné qu'ils participent au projet dans son ensemble.

Considérer que le bénévolat est une approche altruiste visant à améliorer la qualité de vie des individus, c'est voir seulement une de ses facettes. Certaines personnes font également du bénévolat pour se perfectionner dans un domaine. En outre, le travail bénévole contribue à renforcer la cohésion des communautés et la confiance mutuelle des citoyens et à développer la solidarité. Ce sont des points essentiels à la consolidation des communautés.

<sup>3</sup> Voir le chapitre 3 et RegGov (2009) : Public-Private Partnership in Integrated Urban Policy

Le renforcement des moyens d'action devrait encourager à promouvoir les activités des groupes de bénévoles et des ONG – et non pas en premier lieu à économiser les ressources budgétaires de la municipalité. De façon générale, on devrait réfléchir à l'idée de consacrer tous les fonds et ressources qui ont pu être économisés grâce aux activités d'entraide à d'autres activités dans la zone du projet. Il n'y a rien de plus démotivant pour les travailleurs bénévoles et les ONG de même que pour les relations entre les pouvoirs locaux et les habitants que d'avoir l'impression que les politiciens et les autorités locales tentent d'échapper à leur obligation d'accomplir leur devoir aux dépens des habitants (« Faites des efforts, nous dépenserons l'argent pour d'autres choses »).

## Parrainage

Le parrainage n'est pas uniquement utilisé par les grandes compagnies, mais de plus en plus par les petites sociétés. Les champs d'activités types comprennent le sport, l'art et d'autres domaines du divertissement et de la culture. La sponsorship peut se faire en espèces ou en nature. Il existe même – également dans les zones de régénération – des exemples de parrainage de biens immobiliers. Le remboursement du sponsor est effectué sur la base du potentiel commercial exploitable associé au bien immobilier. Dans de nombreux cas cependant, les motivations du parrainage ne sont pas directement commerciales mais résultent plutôt d'une volonté de se donner une bonne réputation et d'améliorer le profil public du sponsor d'une manière relativement peu onéreuse.

## Partenariats entre secteurs public et privé

L'intérêt du secteur privé à investir dans les quartiers défavorisés et les zones de régénération a été (et est encore) restreint pour diverses raisons :

- image négative d'un quartier
- perspective d'un faible taux de rendement des investissements
- contraintes liées à des subventions bureaucratiques ou à des régimes de financement
- manque d'information et faibles signaux du marché
- standards médiocres de l'immobilier et des infrastructures
- caractéristiques du marché du travail
- facteurs sociaux, criminalité et insécurité

Au vu de ces obstacles, il est d'une importance capitale que les politiques des autorités locales encouragent les investisseurs à s'impliquer dans les quartiers défavorisés et les zones de régénération. Les risques liés à l'investissement doivent être diminués, les obstacles cités plus haut réduits. La méthode à choisir peut être le partenariat entre secteurs public et privé, ou PPP, utilisé dans d'autres mesures de revalorisation des zones. Tout d'abord, grâce à d'autres mesures de régénération, les obstacles à l'investissement d'ordre mineur sont contrecarrés. Ensuite, la municipalité est capable de mettre en place des mesures d'incitation financière dans le cadre d'un projet PPP sans pour autant abandonner sa fonction régulatrice. Il peut s'agir par exemple d'une réduction des impôts et des prix de l'immobilier ou d'une mise à disposition gratuite de terrains (en échange d'un pourcentage des bénéfices futurs). Les incitations de ce type dépendent en grande partie de la situation légale et fiscale du pays en question.

Dans la plupart des cas, il est plus facile d'inclure des entreprises sociales. Leurs objectifs concordent généralement bien mieux avec les objectifs fixés dans le cadre d'un projet de régénération (cf. chapitre 3.2.2)

Jusqu'à présent, les projets PPP sont nettement centrés sur les infrastructures techniques. Cela comprend les transports, l'eau, le ramassage des ordures, les hôpitaux, les écoles, les logements sociaux et d'autres champs d'activités. Dans la plupart des cas, les projets concernés sont des projets d'envergure et sont donc souvent hors de propos pour les quartiers défavorisés. Il existe cependant de nombreux exemples de telles zones. Dans certains de ces cas, ce ne sont pas des investisseurs privés mais les communautés locales elles-mêmes qui sont impliquées par le biais d'entreprises ou de sociétés coopératives spécialement créées à cet effet :

- Les supermarchés à bas prix et autres commerces peuvent bénéficier du fait que l'approvisionnement en services de ce type dans le quartier est limité. Si le projet réussit, ils

peuvent s'attendre à une hausse de la demande. D'autre part, les entreprises de ce genre créent des emplois et des revenus.

- Les petites entreprises comme les épiceries, les boulangeries, les boutiques de commerce au détail et les garages automobiles trouvent souvent des conditions plus favorables dans les zones défavorisées, en particulier les jeunes entreprises, car la concurrence y est souvent inexistante ou presque.
- Les organisations sociales telles que les centres de santé ou de soin (aux personnes âgées), les établissements scolaires et autres améliorent les conditions de vie dans le quartier. Dans la majorité des cas, elles sont gérées par des entreprises sociales dans le cadre de projets PSPP (partenariat entre le secteur public et le secteur privé social).
- Certaines zones de régénération se caractérisent par leur situation géographique ou par leur composition ethnique. Dans ce cas, les projets peuvent être réalisés en association avec des entreprises du secteur privé issues du tourisme. Cela peut contribuer à enrayer l'image négative de ces zones et souligner la contribution apportée par les différentes cultures ethniques qui font de la ville un lieu de vie intéressant et attrayant.
- Les compagnies de télécommunication et de services informatiques peuvent également réaliser un profit car même dans les zones les plus défavorisées, de nombreux habitants ont accès à la téléphonie (mobile) et à Internet ou sont prêts à dépenser de l'argent pour s'équiper. De tels services peuvent contribuer à accroître la compétitivité dans ces zones et aider à attirer des investisseurs supplémentaires.

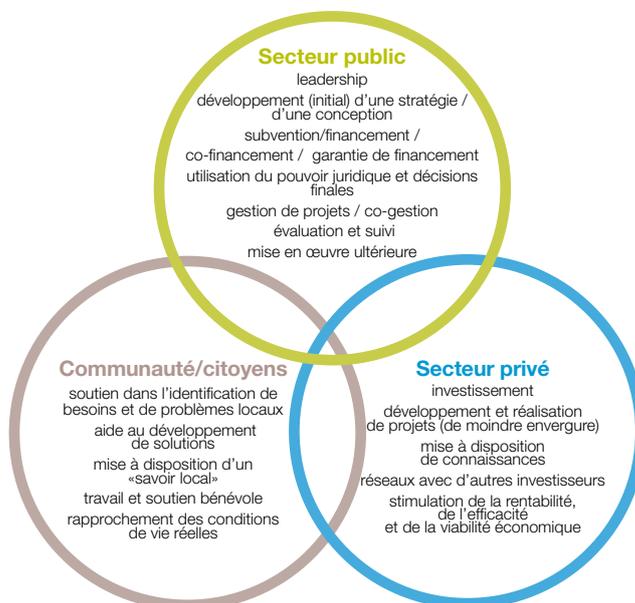
› **Les accords passés avec des investisseurs privés doivent être élaborés avec précision**

Quoi qu'il en soit, la municipalité doit répondre à la question essentielle qui consiste à définir dans quelle mesure un projet PPP est – et demeure – intégré dans une planification stratégique globale et comment parvenir à contrôler le processus (cf. chapitre 4.2.2). Les accords passés avec des investisseurs privés doivent par conséquent être élaborés avec beaucoup de précision. Souvent, des fonds communs de créances sont spécialement créés pour les projets PPP dans lesquels la municipalité a des intérêts.

Afin de garantir que le projet soit intégré dans une planification stratégique globale, il est recommandé d'inclure des partenaires potentiels du projet PPP dans les procédures de participation au cours de la phase initiale.

Ils peuvent de cette façon avant toute chose intégrer leurs intérêts et leurs points de vue dans le projet et obtenir des informations sur la faisabilité économique de leur plan. D'autre part, l'engagement dans les objectifs stratégiques du projet de quartier peut ainsi être renforcé. Les inconvénients possibles du PPP pour les projets de régénération peuvent de cette façon être réduits et les avantages potentiels réalisés (cf. chapitre 3.2.2). Dans les procédures de participation dans lesquelles la municipalité, les communautés et l'industrie privée sont intégrées, chacun des partenaires se voit confier une tâche différente. La principale de ces tâches est représentée dans le graphique ci-dessous.

**Fig. 4.5 : RÔLE DES DIFFÉRENTS PARTENAIRES DANS UN PROCESSUS DE PARTICIPATION**



## 4.2.4. Conditions du succès

La réussite des procédures de participation publique dépendent d'un grand nombre de facteurs. Les principes les plus importants sont présentés ci-après.

### Dialogue continu et basé sur le partenariat

L'objectif de tout processus de participation publique doit être un dialogue constructif entre le public, les instances administratives et les experts spécialisés dans le domaine. Les divers intérêts peuvent de cette manière être rassemblés et les problèmes et les éventuelles idées d'amélioration rapportés. Le principe fondamental de toute participation publique devrait être celui de la transparence et de la franchise. Tous les acteurs impliqués doivent avoir conscience des paramètres de travail et de la liberté d'action pour la prise de décision dont ils disposent. Le cadre juridique et les conditions de la planification dans lesquels le développement de mesures et la mise en œuvre sont intégrés doivent être exposés explicitement.

### Intelligibilité

L'un des principes essentiels est celui de l'intelligibilité : à cet égard, les experts, les urbanistes et autres employés municipaux ont bien trop peu l'habitude d'exposer leurs plans et leurs idées à un public constitué de non-initiés. Dans le public, peu de citoyens « normaux » sont en mesure de comprendre la terminologie technique employée par les spécialistes au début d'un processus de participation publique. Dans de nombreux cas, les non-initiés ne savent même pas lire un plan de ville, sans parler d'un plan de zonage ou d'un plan de construction qui sont bien souvent très complexes, même pour les experts ou le personnel technique.

### Contacts et échanges d'information au sein des autorités municipales

Lors de la phase initiale du projet, des discussions doivent être engagées avec tous les services de spécialistes de la municipalité et le contact doit être maintenu avec eux pendant toute la durée de la participation publique également. Ils doivent être intégrés dès le départ dans toutes les étapes du processus de participation de manière continue ou, tout au moins, être informés des résultats obtenus.

### Gestion des conflits

En raison de la diversité des intérêts, des points de vue et des éléments prioritaires, des conflits apparaissent dans tout processus de participation publique. Des conflits peuvent diviser différents segments de population et groupes d'acteurs, les instances administratives et le grand public, les divers services spécialisés et les institutions publiques, ou encore les instances administratives et les autorités politiques. L'objectif premier de la gestion du conflit est d'arriver à un équilibre parmi les parties adverses et de parvenir à des résolutions durables grâce à l'établissement d'un consensus et à une action collective. Les outils et méthodes pour y arriver comprennent une analyse des origines d'un conflit, un dialogue constructif, des négociations et une (ré)conciliation. Il faut porter une attention particulière aux aspects culturels quand on a affaire à des habitants aux origines culturelles diverses (avec des immigrants, par exemple), ainsi qu'à la protection de groupes marginalisés et vulnérables. Lors de réunions ouvertes au public, la présence d'un président de réunion indépendant et n'appartenant à aucun des groupes d'acteurs peut contribuer à minimiser le risque de conflit.

### Inclure les décideurs politiques

Mais même un processus de participation publique exemplaire n'a pas grande utilité si les résultats ne sont pas pris en compte par les décideurs politiques ou si par exemple les fonds requis ne sont pas mis à disposition. En outre, il est important pour les habitants impliqués de savoir si les mesures proposées qui ont été élaborées vont obtenir un soutien politique et pourront être menées à bien. Intégrer les décideurs politiques devrait par conséquent être

› La transparence et l'ouverture sont nécessaires

› La terminologie technique doit être évitée

› Les médiateurs indépendants peuvent aider à surmonter les conflits

› Gagner la confiance des groupes « difficiles à atteindre » est une tâche ardue mais nécessaire

un élément initial du processus de participation publique. Une des solutions est par exemple d'inviter des personnalités politiques aux réunions publiques ou de les informer régulièrement de l'évolution du processus de participation et de faire parvenir les résultats intermédiaires aux comités respectifs de la ville.

### Inclure les acteurs concernés

Les procédures de participation publique dans lesquelles tous les acteurs concernés ne sont pas inclus donnent généralement des résultats insatisfaisants et entraînent souvent des conflits ultérieurs et la nécessité de modifier le projet. La dépense de temps et d'argent peut en être considérablement augmentée. C'est précisément dans les processus de participation publique ayant pour cadre les quartiers défavorisés qu'on trouve souvent des groupes « difficiles à atteindre ». Il peut s'agir de femmes, de jeunes ou également d'immigrés dépourvus de statut légal. Les atteindre, leur parler et gagner leur confiance représente l'une des tâches essentielles du management. Dans la plupart des cas, des fonctionnaires gouvernementaux ne seront pas en mesure de faire cela. Les personnes en situation irrégulière par exemple, évitent généralement le contact avec des « fonctionnaires de l'État ». Afin d'incorporer ces personnes dans le processus de participation, il est judicieux d'obtenir que les porte-paroles ou tout au moins des membres de ces groupes fassent partie des représentants (cf. à ce sujet le chapitre 3).

### Creating networks

In order to increase the prospect that proposed measures will be implemented, after the conclusion of the co-decision process a network of actor groups should be retained, so that beyond the planning phase there can be a lasting structure and continuity.

#### Encadré 4.7 : Porto Alegre - « La navigation sociale » comme outil pour atteindre les jeunes

Grâce à des cours de navigation, des jeunes issus de quartiers défavorisés, en raison du déclin du secteur de la pêche peuvent acquérir des aptitudes sociales et des valeurs sociales qui peuvent leur être transmises (travail d'équipe, responsabilité, ponctualité, etc.). D'autres activités, en particulier dans le domaine de la protection de l'environnement, contribuent à sensibiliser ces jeunes à l'écologie. Le projet s'inspire du mode de vie de ce quartier (d'anciens pêcheurs) et est financé grâce à des moyens privés (des dons en argent ou en nature).



Porto Alegre - Des cours de navigation pour les jeunes d'un quartier défavorisé

## 4.3. Dispositions et instruments politiques et organisationnels

La Gouvernance urbaine intégrée et les projets intégrés ne requièrent pas seulement une participation publique mais également de nouvelles mesures et de nouveaux instruments politiques et organisationnels. Cela permet en outre une pensée, une analyse et des solutions holistiques ainsi qu'une coopération impliquant la prise de décision intersectorielles et interdisciplinaires. Plusieurs outils et instruments utilisés dans la réalisation de projets sont plutôt spécifiques à un projet. Ces types d'outils et d'instruments sont décrits dans les études de cas. On trouve néanmoins certains outils et instruments dans la plupart des projets et des activités encore à l'étude. On peut les classer dans les catégories suivantes :

- stratégies-cadres
- dispositions organisationnelles
- outils fiscaux, instruments et incitations
- systèmes intégrés de référencement et de suivi

### 4.3.1. Stratégies-cadres

On trouve dans de nombreuses villes des conceptions, des stratégies-cadres ou des plans stratégiques interdisciplinaires sur le long terme<sup>4</sup> (politiquement acceptés et approuvés) qui guident et soutiennent le développement de projets intégrés

- en aidant à mieux formuler les visées et objectifs du projet,
- en reliant les visées et objectifs d'un projet aux objectifs stratégiques de la ville sur le long terme,
- en garantissant à un projet soutien et ressources politiques, ou du moins en lui en facilitant l'accès,
- en changeant les points de vue et les comportements des décisionnaires, des administrateurs et des experts municipaux,
- en changeant (si possible) les structures et les instruments gouvernementaux (juridiques et financiers par exemple) en faveur de projets intégrés,
- en facilitant la communication et le dialogue avec d'autres niveaux du gouvernement qui sont nécessaires au développement et à la réalisation d'un projet,
- en initiant un débat sociétal ou communautaire portant sur les valeurs et les objectifs du développement urbain et dans lequel le projet soit intégré.

Dans la plupart des cas, les stratégies-cadres sont le résultat de :

- la reconnaissance que même les visions et les plans sectoriels (d'envergure) prévus sur le long terme ne peuvent qu'entraîner des solutions insatisfaisantes aux défis complexes que rencontrent les municipalités ainsi qu'à une diminution des contacts avec les autres champs politiques;
- l'expérience de projets (autonomes) qui ont réussi grâce à des approches intégrées;
- d'une assez longue discussion interdisciplinaire au sein des champs de la politique, des instances administratives et du grand public.

En règle générale, on ne trouve pas, par conséquent, de stratégies-cadres au tout début d'un processus de transition vers la Gouvernance urbaine intégrée, car elles nécessitent contrairement à une expérience de base, des processus ayant été acquis au préalable. Cependant, ces processus influençant considérablement l'élaboration ultérieure de ce type d'approches, les autorités locales devraient développer des stratégies sur le long terme à un stade le plus précoce possible. C'est également la raison pour laquelle les résultats de projets intégrés doivent être communiqués à l'ensemble de la municipalité.

<sup>4</sup> La terminologie utilisée par les municipalités comprises dans l'étude n'est pas uniforme. Dans les parties ci-après, on emploiera le terme de « stratégie-cadre ». En dépit d'un certain nombre de différences entre les villes, on relève de nombreuses similitudes. Elles seront examinées ultérieurement.

➤ **Les stratégies-cadres devraient être développées à un stade précoce afin de guider et de conduire les projets et les politiques**

Les stratégies-cadres réussies sont caractérisées par les éléments suivants :

- Elles formulent des objectifs globaux et interdisciplinaires.
- Elles n'ont pas un caractère définitif. L'utilisation du suivi comme composante permet d'approfondir le développement et l'élaboration de la stratégie.
- Elles intègrent les conditions-cadres externes et visent également à mettre au point des solutions pour les défis associés à ces conditions.
- Elles apportent une vision intégrante sur des sujets clés et montrent la direction à suivre en donnant des indications sur les autres champs politiques qui doivent être pris en compte.
- Elles initient des liens avec les planifications d'experts existantes et tentent d'entraîner des effets synergétiques sur ces domaines de planification.
- Elles donnent des indications concernant les nouveaux outils et instruments qui doivent être élaborés.
- Elles établissent un cadre spatio-temporel dans lequel les thèmes essentiels doivent être traités en priorité.
- Elles sont basées sur la coopération interdisciplinaire, la coopération des organes administratifs entre eux et avec le public.

#### Encadré 4.8 : La stratégie-cadre du programme « Ville sociale » à Berlin

L'objectif principal de la politique de développement urbain de la ville de Berlin est d'assurer l'égalité des chances dans toute la ville. Cet objectif ne peut être atteint qu'au moyen d'une politique de développement urbain intégrée et intégrante.

La décision prise en 2008 par le Sénat de Berlin concernant les « principes fondamentaux du développement de la ville sociale (quartier) » prévoit la mise en œuvre de ces principes grâce à un travail de planification spécialisé et à des mesures au niveau de la ville et des quartiers. Les principes ont vu le jour dans le cadre d'un travail intersectoriel sur plusieurs niveaux afin d'élaborer une « stratégie-cadre intersectorielle à l'échelle de la ville pour un développement urbain social à Berlin ».

Un élément essentiel de cette stratégie est la constitution d'un réseau au sein de la communauté locale. Cela signifie une nouvelle orientation des perspectives de la planification : « l'ancienne » dimension spécialisée orientée vers un groupe cible va être étendue pour inclure une dimension physique ou spatiale expressément orientée vers la situation sociale au sein des zones concernées. Les quartiers seront désormais un champ d'action intersectoriel et devront inclure les groupes d'intéressés et les acteurs dans la région. La

stratégie s'appuie sur les besoins, les opportunités et les ressources des habitants et leur cadre de vie social.



Les principaux instruments d'une stratégie-cadre dans laquelle les processus de prise de décision sont redéfinis sont les réseaux, les échanges de points de vue et d'expérience, la communication et une coopération interdisciplinaire entre les différents départements et au sein de ces départements.

Le suivi du développement urbain social a permis d'identifier cinq grandes zones particulièrement problématiques et complexes. Le gouvernement régional et les autorités locales

Berlin – La stratégie « Ville sociale » signifie également l'inclusion d'immigrés

concentrent leurs activités sur ces zones appelées « zones de forte intervention », dans le but de promouvoir le développement urbain social, spatial et structurel et d'ouvrir de nouvelles perspectives d'avenir aux habitants. À cet égard, le domaine de l'éducation et de la formation est prioritaire, en vue de donner en particulier aux jeunes de nouvelles perspectives.

[http://www.stadtentwicklung.berlin.de/soziale\\_stadt/rahmenstrategie/index.shtml](http://www.stadtentwicklung.berlin.de/soziale_stadt/rahmenstrategie/index.shtml) (German only)

Une version anglaise résumée est disponible sur : [http://www.stadtentwicklung.berlin.de/soziale\\_stadt/index\\_en.shtml](http://www.stadtentwicklung.berlin.de/soziale_stadt/index_en.shtml)

#### Encadré 4.9 : Alep - La stratégie de développement de la ville

En 2003, le conseil municipal d'Alep a fait ses premiers pas sur la voie de la gouvernance urbaine en établissant un plan de travail et a décidé d'élaborer une stratégie pour le développement futur de la ville jusqu'à l'année 2025. Cette stratégie pour le développement de la ville (CDS) est le fruit d'une coopération entre le conseil municipal d'Alep et l'organisme allemand de Coopération au développement (GTZ) qui ont obtenu le soutien de l'Alliance des villes.

La stratégie CDS constitue une vision et un plan d'action visant à une croissance urbaine équitable et a été élaborée grâce à un processus de participation afin d'améliorer la qualité de la vie de tous les citoyens.

La stratégie CDS appliquée à Alep a identifié les cinq domaines prioritaires suivants :

- Le développement économique local, qui s'attache à consolider la compétitivité économique locale et la création de nouveaux emplois.
- La fourniture de services urbains et la gestion des catastrophes, qui contribue à améliorer la mise à disposition des infrastructures et à atténuer l'impact des catastrophes.
- L'environnement urbain, qui donne priorité à l'amélioration de la pollution physique et visuelle de l'environnement urbain.
- Le développement de l'espace urbain, qui allie les options de développement stratégique au plan directeur existant.
- La modernisation administrative et financière, qui concerne la décentralisation des tâches administratives et l'extension des responsabilités locales, l'amélioration des capacités de la gestion urbaine, la collecte de ressources, la gestion financière, la collecte de données et un meilleur accès à l'information.

Trois principes essentiels ont été appliqués dans l'élaboration de cette stratégie :

- L'affiliation locale : la préparation de la CDS a lieu au niveau local. Ce sont les acteurs locaux qui déterminent les problèmes prioritaires et formulent la stratégie. Les conseillers externes jouent un rôle mais n'établissent pas la stratégie. Au lieu de cela, ils apportent leur soutien par le biais de suggestions et de corrections, de notes d'information exposant les alternatives possibles, ce pour quoi ils s'appuient sur leur expérience internationale et une analyse technique.
- L'analyse participative : la préparation de la CDS est participative. L'opinion du secteur privé est prise en compte.
- La réalisation : parallèlement à la préparation du plan, on en étudie les capacités de réalisation. Il ne s'agit pas simplement des capacités institutionnelles de l'administration municipale, mais de la création de partenariats, d'alliances, d'accords de coopération et de réseaux locaux, nationaux et internationaux, qui se poursuivront au-delà de la période de planification et constitueront un soutien dans la phase de réalisation de la CDS.

<http://www.udp-aleppo.org>

### 4.3.2. Outils et instruments administratifs

#### Fusion de départements et de services

Dans la grande majorité des villes, il est fréquent d'associer divers domaines thématiques dans un même département sous une seule direction. Ce regroupement de domaines est cependant souvent gouverné par des intérêts politiques ou bien des domaines thématiques étroitement liés qui ont été réunis (les domaines consacrés aux enfants, à la famille ou ceux consacrés aux établissements scolaires et à l'éducation, par exemple). Il est rare de trouver des départements et des sections regroupés, ce qui permet une approche optimale des problèmes et des objectifs socio-spatiaux globaux. Dans d'autres champs d'action et domaines politiques, cette approche n'est pas si rare. De nombreuses villes ont par exemple regroupé l'environnement et les services du trafic/des transports en un seul département, sous une seule direction. Dans ces municipalités, l'expérience a montré que – souvent une fois les difficultés surmontées – les échanges entre les disciplines ont été intensifiés, la compréhension mutuelle d'autres points de vue professionnels et interdisciplinaires a été encouragée et la ligne d'action de l'organisation a gagné en cohérence.

Si des stratégies à long terme sont mises en œuvre et de nombreux projets (coordonnés) sont réalisés, la fusion de départements peut être la méthode à adopter.

› **La fusion de départements et de disciplines nécessite un leadership réfléchi**

C'est précisément au cours de la phase initiale de la fusion de départements que la direction doit jouer un rôle central. Les conflits professionnels d'objectifs et d'opinions, ainsi que tous les autres conflits et querelles de compétences typiquement humains (« Mon domaine de spécialisation est plus important pour l'avenir de la municipalité que le vôtre ») doivent être traités et réduits afin que des politiques et des projets communs interdisciplinaires puissent être élaborés.

#### Groupes et organes directeurs intégrés

Les groupes de travail collectif entre les différents départements ont généralement les mêmes objectifs que ceux cités précédemment, par exemple ceux qui entraînent la fusion de départements. La plupart du temps, ils n'ont néanmoins pas le même impact positif sur la culture administrative. Dans le cas de projets individuels, ils peuvent constituer une méthode appropriée afin de garantir l'interdisciplinarité.

› **Les groupes directeurs interdisciplinaires sont appropriés et peuvent aisément être introduits**

Plusieurs villes ont introduit des groupes directeurs associés à une politique ou à un projet, ou ont même mis en place de nouveaux organes administratifs. Il peut s'agir de nouvelles unités au sein de départements déjà existants ou même de nouveaux départements responsables des politiques intégrées et chargés de diriger et de conseiller d'autres unités et départements. Il peut également s'agir de nouveaux organes administratifs au niveau des quartiers créés pour garantir que les programmes intégrés de la municipalité soient mis en œuvre partout dans la ville.

Tous ces groupes et organes administratifs ont une composition interdisciplinaire et une fonction directrice importante pour les programmes et les projets spécifiques. Cela facilite une approche plus globale des zones qui posent problème, diminue les conflits entre les secteurs et les points de vue et permet d'anticiper les conflits potentiels qui pourraient naître au cours d'un projet.

Un autre genre de groupes de direction instauré dans certains cas inclut des membres de la municipalité et de la société civile. Dans certains projets, des groupes directeurs ont été établis avec des membres issus uniquement de la société civile. L'étendue des pouvoirs de décision de ces derniers varie cependant grandement puisqu'elle va de fonctions consultatives à des pouvoirs décisionnels réels (concernant les moyens fiscaux par exemple).

#### Comités de management de quartier ou de la communauté

Ces comités ont des fonctions directrices et décisionnaires dans le développement de stratégies et de projets dans les zones de réhabilitation. Ils évaluent les idées et propositions de projets (en général issues de procédures de participation publique), les classent par priorités

et décident souvent aussi de l'utilisation des ressources financières qui ont été destinées au quartier. Ils élaborent également leurs propres idées ou propositions de projets.

Dans de nombreux cas, les comités comprennent des représentants du public et des autorités locales, parfois aussi de la politique. Ils sont cependant très souvent composés uniquement de représentants du secteur privé.

### › Tous les intérêts en jeu doivent être représentés

Lors de la création de telles assemblées, il faut porter une attention toute particulière à ce que tous les groupes importants soient représentés – les femmes autant que les hommes, les personnes âgées autant que les jeunes, les immigrés autant que les autochtones. Il faut s'assurer que les intérêts et les besoins des habitants soient bien pris en compte.

Il existe diverses procédures utilisées pour choisir les membres d'un comité :

- Des organes de représentation des acteurs (par ex. des associations professionnelles/économiques) et des ONG délèguent des membres au conseil.
- Le public et d'importantes institutions (des écoles par ex.) désignent des membres.
- Des membres se portent volontaires pour faire partie du comité.
- On élit des membres au cours de réunions de participation du public/d'habitants.
- Des membres sont choisis au hasard (sur les listes d'habitants, « méthode de l'annuaire »).

En règle générale, plusieurs méthodes sont combinées. Les procédures de sélection au hasard ont l'avantage d'empêcher que les groupes et les individus influents dans le quartier prennent le contrôle des assemblées de quartier et elles permettent également de donner l'opportunité à tous les groupes ou segments de population d'en faire partie. Cependant, les procédures de ce type ne peuvent pas être utilisées – ou très difficilement – dans beaucoup de villes et encore moins dans les zones défavorisées où les bases de données et les informations font défaut.

## Équipes de management de quartier ou de la communauté

### › Les bureaux des équipes de quartier doivent être situés dans la zone concernée pour être faciles d'accès

Pour les tâches opérationnelles dans un quartier faisant l'objet d'un projet, des équipes sont souvent créées sur le terrain. Les membres des équipes sont envoyés par les instances administratives locales et/ou sont recrutés sur la base d'un contrat de services. Dans ce contexte également, il est indispensable que les membres des équipes soient issus des disciplines les plus variées que possible, qu'ils disposent d'une expérience solide du thème traité dans le cadre du projet et possèdent une bonne connaissance du quartier. Dans les quartiers ayant une forte proportion d'immigrés, il est important que les langues en question soient maîtrisées par les membres des équipes ou que ceux-ci aient les mêmes origines culturelles. Les équipes organisent et coordonnent les activités du projet, informent les habitants sur le projet et constituent un premier point de contact pour les habitants. C'est la raison pour laquelle il est important que leurs bureaux soient faciles d'accès et situés à un endroit où les habitants n'éprouvent pas de réticence à se rendre. Ainsi, le hall de la mairie ou de l'hôtel de ville par exemple, qui est encore étroitement gardé et contrôlé dans certaines municipalités, n'est pas toujours un lieu adéquat.

### 4.3.3. Outils et instruments fiscaux

#### Budgets communs

Les services ont tendance à défendre leurs lignes budgétaires dont les ressources sont généralement allouées au niveau de chaque service. Les dépenses consacrées aux projets intégrés peuvent engendrer des charges considérables à un service, tandis qu'un autre tire profit des bénéfices. Cela conduit à des retards et des incohérences dans le financement des projets. Certaines villes ont par conséquent introduit une attribution des lignes budgétaires, la fusion ou le partage des budgets consacrés aux programmes et aux projets intégrés, et qui n'incombent pas à la responsabilité et au contrôle d'un seul service (ou sont sous l'égide de nouveaux organes gouvernementaux, créés pour les besoins de politiques intégrées). Dans d'autres cas, les ressources existantes (provenant de gouvernements nationaux ou régionaux) et les lignes budgétaires sont fusionnées en se basant sur des critères socio-spatiaux.

Ces budgets interdisciplinaires constituent une ressource « collective » pour les organes gouvernementaux engagés dans les programmes et les projets intégrés.

#### **Encadré 4.10 : Fonds communs pour les questions socio-spatiales - Le fonds des quartiers ouvriers du Royaume-Uni (The UK Working Neighbourhoods Fund)**

Ce fonds a été créé en 2008 afin de remplacer le fonds de rénovation des quartiers géré par les communautés et le gouvernement local (Communities and Local Government's Neighbourhood Renewal Fund). Il incorporait le fonds du département pour l'emploi et les retraites dans les zones défavorisées (Department for Work and Pension's Deprived Areas Fund) et avait pour but de créer un fonds unique au niveau local. Ce fonds inclut un aspect important : une prime de récompense est versée aux autorités et aux communautés locales qui sont parvenues avec le plus de succès à enrayer le chômage et à accroître le niveau des compétences et de l'industrie locale.

Le fonds des quartiers ouvriers, le « Working Neighbourhoods Fund », n'a pas uniquement un aspect financier, mais concerne également les nouvelles méthodes de travail. Les administrations locales disposent d'une plus grande flexibilité pour atteindre leurs objectifs et ceux de la population locale. Parallèlement à cela, les changements au profit de programmes de travail garantissent que les solutions soient mieux adaptées aux besoins des individus et des communautés.

Department for Communities and Local Government (2010) : The Working Neighbourhoods Fund (WNF) Scoping Study - Worklessness and how WNF is being used to tackle it.

### **Fonds de quartiers ou communautaires**

Ces fonds constituent des ressources financières dont les habitants peuvent disposer pour la réalisation de mesures dans la zone du projet ou pour des tâches particulières. Généralement, les comités d'habitants locaux, tels que les comités de management de la communauté, décident de l'allocation des fonds. Dans certains cas, les décisions sont prises lors de réunions ouvertes au public, dans d'autres, des membres du public font part de leurs suggestions.

Ces fonds sont issus de sources très diverses. Ils peuvent provenir de programmes d'aide nationaux, du budget de la municipalité ou des administrations des quartiers, de subventions ou de parrainages. Ils proviennent souvent de plusieurs sources à la fois.

#### **> Les citoyens décident des fonds alloués à un projet**

Généralement, l'organe administratif concerné stipule les domaines auxquels les fonds peuvent être alloués. Dans les cas où les comités de citoyens décident de l'allocation des fonds, les dépenses sont généralement limitées à un certain montant pour chaque projet. Lorsque les dépenses prévues pour un projet dépassent cette limite, les décisions sont prises conjointement par les autorités et le comité de citoyens.

#### **Encadré 4.11 : Londres - Fonds de quartier dans le district de Haringey**

« Depuis plusieurs années, le district londonien de Haringey alloue annuellement et à chacun de ses sept quartiers 50 000 £ destinés à des projets élaborés par les habitants et votés lors de réunions des assemblées de quartier.

La population locale est invitée à soumettre ses suggestions et les fonctionnaires en poste dans le quartier retravaillent chaque projet avec les habitants et en calculent les coûts. Tous les projets sont ensuite présentés à la réunion de l'assemblée de quartier et les habitants votent selon leurs préférences en attribuant des étoiles à chaque projet.

Les dépenses sont officiellement entérinées par le fonctionnaire responsable du budget, mais les décisions sont prises par les habitants. Ce procédé très populaire rencontre un intérêt grandissant.

Les projets financés dans le cadre du fonds de quartier de Haringey comprenaient l'achat d'équipements destinés aux clubs pour la jeunesse et aux parties communes de foyers-logements, l'organisation d'événements et de festivals au sein de la communauté et d'excursions vers toutes sortes de destinations, adaptées à des groupes de tout âge et dont les centres d'intérêts divergent, l'achat d'équipements destinés à des aires de jeu, l'installation de bancs, de détecteurs de mouvement dans les allées mal éclairées, de bornes destinées à empêcher le stationnement sur les trottoirs, la démolition de garages abandonnés utilisés pour le trafic de drogue, la prostitution et la plantation d'arbres dans les rues. »

The Young Foundation (2008) : *Devolving funds to local communities.*, p. 8

#### Encadré 4.12 : Jembrana – Des subventions communautaires pour l'éducation

« Les autorités locales de Jembrana (...) soulignent l'efficacité d'une gestion locale du budget. Le gouvernement incite la communauté locale à participer à la mise en œuvre de programmes d'éducation locaux en accordant à la communauté des subventions globales destinées à la gestion des établissements scolaires. La communauté locale développe ensuite ses propres écoles selon ses besoins, plutôt que sur la base d'un plan établi par le gouvernement local. Il en résulte une économie budgétaire considérable dans le domaine de l'éducation. Les sommes économisées sont ensuite allouées au financement des écoles élémentaires et secondaires. À l'heure actuelle, les habitants de Jembrana fréquentant les établissements publics bénéficient de l'enseignement gratuit de l'école élémentaire jusqu'au lycée. »

UN (2005) : *Participatory Planning and Budgeting at the Sub-national Level.*; p. 59

#### Encadré 4.13 : Droits de propriété et investissement dans les colonies de squatteurs urbaines – Le cas du Pérou

« En 1996, le gouvernement péruvien a émis une série de réformes juridiques, administratives et réglementaires destinées à promouvoir la reconnaissance des colonies de squatteurs urbaines sur le marché de l'immobilier. Avant le vote de ces réformes, l'obtention d'un titre de propriété par un ménage péruvien était entravée par des procédures bureaucratiques interminables et des frais exorbitants. Il en résulte que plus d'un quart de la population urbaine du Pérou n'avait pas de titre de propriété officiel. Tandis que l'ancienne procédure d'acquisition d'un titre était lente et onéreuse, la nouvelle procédure était absolument gratuite et extrêmement rapide. La réalisation du programme impliquait l'octroi de titres fonciers dans l'ensemble de la zone dans laquelle les équipes de projets circulaient d'un quartier à l'autre au sein des villes. Pour obtenir un titre, les demandeurs devaient simplement prouver qu'ils résidaient bien dans une propriété publique admissible avant le lancement du programme ...

Il semble que les titres de propriété non seulement incitent à investir, mais également facilitent les investissements en élevant la valeur foncière collatérale. En effet, des recherches effectuées par le passé indiquent des améliorations dans l'octroi de crédits pour l'équipement de logements parallèlement au programme péruvien d'accès à la propriété. Par conséquent, il est possible que l'augmentation du nombre des investissements fonciers observée soit entièrement due à la simplification de l'obtention de prêts pour les ménages détenteurs d'un titre ...

La liste d'éléments réunis dans cette analyse suggère que renforcer l'accès aux droits de propriété dans les taudis urbains entraîne une hausse significative du nombre des investissements dans l'immobilier résidentiel. L'ampleur des retombées représente plus des deux-tiers du niveau de référence... »

E. M. Field (2005) : *Property rights and investment in urban slums.* Journal of the European Economic Association 3(2-3), pp 279-290

## Budgets participatifs

Ce processus de participation publique développé au Brésil et en Nouvelle-Zélande est désormais mis en œuvre dans de nombreuses municipalités, aussi bien au niveau municipal (dans l'ensemble de la ville) qu'au niveau du budget des quartiers.<sup>5</sup> Le financement participatif permet à des membres du public de prendre des décisions concernant une partie des dépenses et ainsi d'établir ou au moins d'influencer les priorités dans le cas de dépenses d'investissement. Dans certains cas, des membres du public ne décident pas uniquement des dépenses nécessaires, mais également des revenus municipaux (par ex. des taxes municipales).

Le degré d'influence et l'étendue de la prise de décisions dépendent de la procédure de participation publique choisie, du montant des fonds budgétaires qui sont mis à disposition, et de la nature des résultats de la participation publique, qui peut être contraignante ou uniquement consultative. Les procédures de participation publique possibles incluent :

- un vote par écrit (généralement sur Internet)
- l'émission de suggestions par écrit (généralement sur Internet)
- des réunions locales ouvertes au public
- des forums publics thématiques
- des réunions des délégués représentant les habitants (généralement élus lors de réunions publiques)
- des comités consacrés au budget participatif (élus en général lors d'une assemblée de délégués) ainsi que des représentants des domaines politiques et administratifs

### › Le financement participatif – Un succès adapté à de nombreuses villes

De nombreuses villes n'utilisent qu'un seul de ces instruments et n'ont souvent qu'une fonction consultative dans la prise de décisions au sein des parlements municipaux ou de quartiers. Dans certaines municipalités cependant, ces procédures sont mises en pratique selon un processus graduel (chronologiquement et du point de vue de la portée de la prise de décision). C'est dans ce contexte que l'influence des habitants concernant les questions budgétaires est la plus importante. Les propositions ou les suggestions provenant d'études d'opinion, de procédures de suggestions au public, de réunions d'habitants ou de quartiers et de forums thématiques sont sélectionnées et classées selon leur degré de priorité par les délégués des habitants. L'assemblée est l'interface directe entre les autres procédures, les institutions de participation publique et le gouvernement local. Elle soumet le budget aux dirigeants politiques de la municipalité ou du quartier urbain. Elle fait office d'interlocuteur en cas de conflits et coordonne le travail d'autres institutions de participation publique.

La tenue d'un seul référendum sur les questions budgétaires ne constitue pas un budget participatif. L'élément décisif est que la participation publique soit un processus continu et qu'au cours de l'année financière suivante, un compte-rendu soit réalisé concernant l'utilisation réelle des fonds.

Seule l'application permanente de cette procédure permet la réalisation des avantages que confère un budget participatif :

- La politique municipale est mieux orientée vers les besoins et les problèmes des habitants.
- L'aptitude des habitants à engager la discussion et leur compétence à résoudre les problèmes augmentent vis-à-vis des questions municipales, et ils prennent mieux conscience des coûts.
- L'acceptance générale de la politique municipale et des instances politiques augmente, l'insatisfaction au sein de la population diminue. La légitimité du gouvernement municipal est renforcée.
- L'engagement des habitants et leur volonté d'agir augmente également dans les autres champs politiques.
- L'expérience a montré que les questions socio-politiques et socio-spatiales sont traitées avec une plus grande priorité dans le cadre de budgets participatifs et sont acceptées par l'ensemble de la population.

Les budgets participatifs offrent l'avantage considérable d'augmenter les ressources financières mises à disposition par les autorités locales pour les projets au sein des quartiers défavorisés et de donner à ces projets la priorité et une valeur ajoutée par rapport aux autres projets (généralement limités à un domaine particulier).

<sup>5</sup> Voir par ex. : UN (2005) : Participatory Planning and Budgeting at the Sub-national Level. New York

### Encadré 4.14 : Porto Alegre – Un budget participatif

Le projet « Orçamento Participativo » (« OP » ou financement participatif) a vu le jour en 1989 et a constamment évolué depuis. Le cycle du processus OP débute chaque année en mars, dure pendant dix mois puis recommence l'année suivante. Dans le cadre de ce processus, la participation a lieu à trois niveaux :

**Niveau 1** : des assemblées publiques se réunissent dans les 16 quartiers urbains de Porto Alegre et 5 forums thématiques permettent de discuter de sujets concernant l'ensemble de la ville (le trafic et les transports ; la santé et les affaires sociales ; le développement économique et la politique fiscale de la ville ; l'éducation, la culture et les loisirs ; l'organisation des instances locales et le développement urbain)

**Niveau 2** : des comités de quartiers attachés à un domaine précis envoient des délégués aux assemblées de délégués

**Niveau 3** : le comité OP est élu par les assemblées de délégués

Le processus de participation publique englobe l'interaction complexe de ces assemblées et comités d'habitants avec la politique municipale et les autorités locales dans l'objectif d'élaborer une ébauche de budget. Les délais impartis sont stricts et sont reliés entre eux de sorte à éviter tout retard dans l'adoption du budget. Les priorités élaborées au sein des assemblées d'habitants de chaque quartier urbain sont rassemblées sous la forme d'une liste pour l'ensemble de la ville qui, ajoutée aux propositions de projets classées par thèmes et aux priorités formulées par les instances locales, constitue la première ébauche du budget. Le conseil municipal peut adopter le budget municipal si le comité OP l'approuve, et le document est alors transposé par l'administration municipale en un plan d'investissement concret. Ce plan permet aux habitants de vérifier sa mise en œuvre car chaque quartier urbain se voit allouer un budget en fonction des priorités figurant sur sa liste, du nombre de ses habitants et des besoins d'investissement formulés par l'administration locale. En outre, les instances administratives sont obligées de coopérer avec des représentants des assemblées d'habitants.

B. Wampler (2000) : A Guide to Participatory Budgeting.

› **La référencement et le suivi sont des outils puissants qui livrent de nouvelles idées et permettent de développer des programmes et des projets**

#### 4.3.4. Référenciation et suivi

L'évaluation du déroulement d'un projet et des résultats est essentielle à sa réussite. Elle n'est pas uniquement destinée à contrôler que les objectifs ont bien été atteints, mais contribue à élaborer et à diriger le projet, aide à anticiper, détecter et résoudre les conflits, à identifier les difficultés, les contradictions et à diminuer les incohérences. À cet effet, le cadre temporel et les intervalles de temps séparant les procédures d'évaluation doivent être minutieusement planifiés. L'autre condition préalable importante pour une référencement et un suivi efficaces est la disponibilité de données et d'indicateurs fiables et actuels sur les questions interdisciplinaires.

#### Référenciation

La référencement est un outil puissant de gestion et de direction. Il permet l'évaluation de projets et de processus par rapport à des pratiques d'excellence réalisées dans d'autres domaines, et par conséquent, la planification de leur adoption dans le cadre d'un projet particulier. La référencement est souvent entreprise comme une tâche continue tout au long d'un projet afin d'en tester l'aspect pratique. Les étapes suivantes sont primordiales :

- l'identification des domaines problématiques : elle inclut la nomination d'une équipe de référencement interdisciplinaire chargée de définir les objectifs et les questions devant être référencés;
- l'identification d'organisations et de projets leaders dans le domaine identifié ;

- la désignation d'indicateurs et de mesures des performances dans le domaine concerné ;
- l'identification et l'analyse des écarts de performances ;
- la définition d'objectifs et de stratégies destinées à combler les lacunes et à améliorer les performances ;
- le développement d'un plan d'action pour promouvoir un projet particulier ;
- le contrôle des progrès et des résultats.

Il est essentiel de comprendre les conditions spécifiques des cas de pratique d'excellence afin d'adapter les étapes de la référencement à une situation particulière. Le processus d'échange et d'information est par conséquent primordial.

La référencement ne peut (et ne devrait) pas être uniquement employée au niveau du projet, mais à tous les niveaux du processus d'intégration, de la phase de définition des politiques et des stratégies à la phase de réalisation.

### Suivi

Il est indispensable d'utiliser des paramètres spécifiques et, si possible, des indicateurs quantitatifs dans le cadre du suivi. Ces indicateurs doivent être interdisciplinaires afin de mesurer et d'améliorer l'intégration. Intégrer des objectifs quantitatifs dans les approches de politiques non seulement facilite l'établissement d'indicateurs pour des projets particuliers, mais contribue également à garantir la mise en œuvre de ces politiques.

Dans la plupart des cas, il est judicieux de ne pas se servir de paramètres statistiques individuels comme indicateur (par ex. le taux de chômage d'une population), mais plutôt de rassembler plusieurs paramètres en un index. Par conséquent, les paramètres statistiques par exemple du taux de chômage, des œuvres caritatives, des revenus ou autres peuvent être réunis dans un index du statut social, tandis que les chiffres démographiques répertorient l'arrivée d'immigrés ou les départs à l'étranger, les naissances et autres figurent dans un index démographique. L'utilisation de ce procédé rend l'analyse antérieure et ultérieure indispensable plus compréhensible et plus facile à communiquer, sans pour autant empêcher de procéder à un examen plus détaillé ou plus précis des données le cas échéant.

Les systèmes d'information géographique (SIG) sont des outils informatiques particulièrement adaptés à la gestion et à l'évaluation de données complexes, à l'exemple de celles rencontrées dans la plupart des projets intégrés. Un SIG consiste en diverses bases de données provenant de différents services spécifiques qu'on peut superposer comme des diapositives transparentes et ainsi combiner les unes avec les autres. En principe, les anciennes bases de données peuvent être reliées à l'aide d'un SIG et des indices être ainsi créés. De cette façon, il est possible de visualiser des informations complexes à l'aide de cartes. Par conséquent, le SIG permet la prise de décision non seulement concernant des projets mais également dans le domaine politique car il indique des liens ou des connections et renforce la coopération entre des domaines thématiques spécifiques.

#### Encadré 4.15 : Phoenix - Le SIG à la base de la prise de décision

La réalisation d'un programme social destiné aux jeunes à Phoenix, en Arizona, constitue une étude de cas fournissant un exemple de la manière dont un SIG peut être employé. Sur la base de données relatives à la criminalité juvénile, à l'usage des stupéfiants, aux actes de cruauté ou de violation des droits de l'homme impliquant des jeunes, à l'emplacement des établissements scolaires ainsi que d'autres données démographiques, sociales et infrastructurelles et de données statistiques des services de police, l'efficacité de programmes réalisés jusque-là a été étudiée et de nouveaux programmes et projets mieux ciblés ont été élaborés. Les données sensibles sont uniquement accessibles aux personnes autorisées, tandis que les données agrégées sont mises à la disposition de tous les services de l'administration locale.

► **Les indicateurs qualitatifs sont souvent plus adaptés au suivi des processus socio-spatiaux que les indicateurs quantitatifs**

Lors de l'élaboration de systèmes de suivi et de paramètres spécifiques à chaque municipalité, il est possible d'avoir recours à l'expérience acquise au sein d'autres municipalités. Les systèmes indicateurs existants consacrés aux questions de développement durable, c'est-à-dire intégré, sont représentés dans le monde entier à différents niveaux du gouvernement. De nombreuses villes ont ainsi développé des systèmes holistiques de ce genre dans le but de mesurer et de surveiller le développement urbain.

L'adaptation de ces systèmes à une situation et à des interrogations particulières ne devrait pas se révéler être une tâche trop difficile, mais la mise à disposition des données nécessaires est, quant à elle, un défi pour beaucoup de villes. Dans tous les cas, un examen critique doit avoir lieu pour déterminer si les données statistiques existantes (et les systèmes existants destinés à la saisie des données) sont adéquates et pertinentes pour le projet intégré en question. Si les données quantitatives se révèlent insuffisantes, il vaut alors mieux utiliser des indicateurs qualitatifs (qu'on peut obtenir par exemple par le biais de sondages) que de tirer des conclusions sur le développement de questions globales en se basant sur des données insuffisantes.

Il arrive que d'autres services de l'administration municipale ou même du secteur privé disposent d'informations et de données pouvant être utilisées pour le système de suivi nécessaire. C'est également la raison pour laquelle la coopération interdisciplinaire basée sur le partenariat est essentielle.

#### Encadré 4.16 : Suivi et évaluation de projets intégrés - Obstacles et avantages

- **Disponibilité des données** : les données nécessaires ne sont souvent pas disponibles dans les systèmes statistiques « standards ». Il est alors plus difficile de comprendre la situation et les besoins de la population des quartiers défavorisés et d'évaluer les résultats des projets. Tous les efforts doivent être fournis pour définir et réunir ces données. Cela peut prendre beaucoup de temps et coûter de l'argent, mais les efforts sont récompensés.
- **Attitudes par rapport au suivi et à l'évaluation** : le suivi et l'évaluation d'un projet sont souvent considérés comme une charge de travail supplémentaire, comme un « ajout » et une obligation bureaucratique qui envahit l'administration de paperasses. Changer cette attitude est un processus d'apprentissage. Les résultats de ces efforts ne sont souvent visibles qu'au fil d'un projet. En outre, des formations et des réunions d'information peuvent être proposées (par exemple, en présentant des cas de bonne pratique où ces instruments (le suivi et l'évaluation) ont été mis en œuvre avec succès).

Malgré ces obstacles, les avantages du suivi et de l'évaluation sont évidents :

- **Amélioration de la compréhension** : l'étude des données quantitatives et qualitatives aide à mieux comprendre la situation dans la zone du projet.
- **Évaluation des résultats** : le suivi et l'évaluation permettent d'orienter le travail effectué dans le cadre du projet et aident à échapper à la tentation d'évaluer les résultats de façon trop positive, donc à conserver une approche objective.
- **Développement du projet** : les résultats intermédiaires de l'évaluation aident à repérer des résultats et des mesures insuffisants pouvant être améliorés. Les performances d'un projet peuvent ainsi être améliorées au profit d'un groupe cible.
- **Motivation** : les résultats du suivi et de l'évaluation peuvent renforcer l'affirmation de soi et la motivation. Ces « effets secondaires » positifs ne doivent pas être sous-estimés, particulièrement dans le cas de projets dans les quartiers défavorisés qui requièrent beaucoup de temps et de patience.
- **Communication** : les réactions concernant les projets intégrés doivent parvenir non seulement aux habitants, mais également aux décideurs politiques – à ceux qui prennent les décisions concernant les ressources et l'évolution de la Gouvernance urbaine intégrée. Le suivi et l'évaluation aident à juger des questions liées au « rapport coûts-avantages » et à la valeur ajoutée pour la ville.

## 4.4. Former des compétences et sensibiliser

La réalisation de projets intégrés incluant un grand nombre de personnes dont l'expérience professionnelle et les origines sociales sont très variées présuppose une gestion maîtrisée de l'information et du savoir. Les groupes cibles de cette gestion sont les acteurs des organes administratifs, de la société civile et de l'économie. Des informations de base doivent être communiquées de façon égale à tous ces groupes. À cet effet, des plateformes sur Internet rassemblant les connaissances relatives à chaque projet constituent un outil adéquat.<sup>6</sup>

On doit en outre identifier les personnes qui ont besoin de ces connaissances et de ces compétences spécifiques, et quand et comment elles peuvent être acquises.

Baucoup des instruments présentés comprennent des éléments ayant trait à la formation de compétences et à la sensibilisation. La participation de la population par exemple est un processus d'apprentissage mutuel. Un grand nombre de méthodes de participation peut également être employé lors de formations. La référencement rend possible la projection et l'apprentissage à partir d'exemples de (meilleurs) procédés dans d'autres situations.

### 4.4.1. Méthodes pour la formation de compétences et la sensibilisation dans le secteur public

Les méthodes et objectifs spécifiques utilisés pour la formation de compétences et la sensibilisation des acteurs du secteur public ont été étudiés dans le chapitre 3.1.3. De manière générale, ils peuvent également être utilisés pour la réalisation de projets.

#### › L'évaluation par des pairs, un outil d'apprentissage mutuel

Une autre méthode – employée avec un succès remarquable à l'échelle du projet – est l'évaluation par des pairs. Cet instrument est utilisé pour perfectionner l'apprentissage grâce à l'échange mutuel d'expériences. Dans ce contexte, les projets et les pratiques sont évalués par des collègues de même rang venus d'autres municipalités (appelés « des pairs »), qui adoptent une « attitude critique amicale ». Les villes desquelles les pairs sont issus, les problèmes auxquels ils sont confrontés, l'environnement dans lequel ils travaillent et les moyens desquels ils disposent sont similaires. Chaque pair connaît bien le thème du projet et y contribue en faisant partager son point de vue et son expérience. Des leçons apprises s'ensuivent les avantages suivants pour les projets :

- Les évaluations par des pairs donnent une expérience d'apprentissage enrichissante en offrant l'opportunité d'approfondir un thème particulier et d'acquérir une expérience pratique au cours du travail quotidien sur ce projet.
- Les évaluations par des pairs constituent un forum d'échanges intenses pour les études et les recherches pratiques des différents acteurs qui doivent également réfléchir à la situation dans leurs propres municipalités.
- Les personnes dont le projet fait l'objet d'une évaluation sont plus libres de réagir aux questions et aux recommandations données par des pairs qu'elles ne le seraient sous la direction d'un conseiller ou d'un représentant du gouvernement plus éloigné des réalités quotidiennes du projet.
- Les évaluations par des pairs offrent de nouvelles perspectives de débat. Le fait que les pairs en tant qu'acteurs externes ont un point de vue neutre des pratiques augmente la crédibilité du processus d'évaluation.
- Les projets obtiennent des réponses validées par des experts concernant les pratiques ainsi qu'un soutien dans des domaines importants, par exemple sous la forme de nouveaux instruments.
- Les pairs ont une perception globale et font preuve de compréhension à l'égard des réglementations et des conditions locales, des qualités acquises dans le cadre de leur travail dans un contexte similaire.
- Les pairs concentrent leur attention en premier lieu sur les mesures pratiques pouvant être réalisées rapidement.

<sup>6</sup> Concernant les limites de cet instrument, voir le chapitre 4.2.1

### Encadré 4.17 : L'évaluation par des pairs dans l'intégration des immigrés au sein des villes européennes

Douze villes européennes ont adopté la méthode de l'évaluation par des pairs afin de développer leurs politiques et leurs projets d'intégration et ont combiné celle-ci avec une approche de référencement. Le processus s'est caractérisé par les étapes de travail suivantes :

- **étape 1** : définition des critères d'évaluation et des indicateurs.
- **étape 2** : si nécessaire, formation de l'équipe des pairs chargée de l'évaluation.
- **étape 3** : rapport initial de la ville hôte. La ville hôte décrit aux pairs le contexte dans lequel ils travaillent et livre sa propre évaluation des indicateurs de référencement individuels.
- **étape 4** : examen des documents par les pairs. Les pairs évaluent le travail effectué par la ville hôte à l'aide du rapport initial, établissent des hypothèses, décident de quelles autres informations ils ont besoin et quels seront leurs interlocuteurs.
- **étape 5** : visite d'évaluation par les pairs. Les pairs interrogent les agents municipaux responsables, les personnalités politiques, les représentants des acteurs et de la communauté locale afin de tester leurs premières hypothèses et d'établir leur évaluation.
- **étape 6** : rédaction de l'évaluation. Les pairs établissent une évaluation basée sur les éléments obtenus au cours de l'entretien.
- **étape 7** : réactions. À la fin de leur visite, les pairs établissent un compte-rendu de leurs principales constatations. Ils rédigent un rapport complet qu'ils présentent à la ville hôte.

INTI - cities project (2009) : Benchmarking Integration Governance in Europe's Cities



L'intégration dans un monde qui se globalise - Berlin

#### 4.4.2. Méthodes pour la formation de compétences et la sensibilisation dans la communauté

› Des mesures d'éducation et de formation sont nécessaires, en particulier dans les projets de modernisation des quartiers défavorisés

La formation de compétences au sein de la communauté est un processus qui vise à garantir que les communautés gagnent en influence, contrôlent et s'approprient les processus de régénération. Au cours d'un processus de participation publique, de nombreuses méthodes appliquées contribuent non seulement à l'implication et à la prise de décision, mais également à la formation de compétences et à la responsabilisation. En plus des méthodes énoncées au chapitre 4.2, des mesures d'éducation et de formation continue spécifiques sont souvent requises dans les projets destinés à moderniser les quartiers défavorisés. Dans l'élaboration de telles mesures, l'étendue des connaissances, des compétences et du savoir déjà existant au sein d'une communauté ne doit pas être négligée ou sous-estimée. Il faut les « exploiter » et les utiliser de manière constructive. Par conséquent, le contenu de telles mesures dépend des réponses aux questions suivantes :

- Quel est le groupe cible des mesures de formation ?
- Quelles sont les compétences et les connaissances déjà existantes ?
- Quelles sont les compétences et les connaissances nécessaires pour réaliser les objectifs du projet ?

En particulier dans le cas des projets appliqués dans les quartiers défavorisés, des situations « gagnant-gagnant » peuvent souvent résulter de formations professionnelles et de perfectionnement. D'une part, ils permettent l'élaboration et la réalisation du projet. D'autre part, ils augmentent les perspectives d'emploi des individus présents sur le marché du travail. En particulier durant la phase de réalisation d'un projet, les mesures de formation sont tout à fait appropriées. C'est souvent pour ainsi dire une formation « en cours d'emploi » - qu'il s'agisse par exemple de la rénovation d'habitations ou d'autres mesures d'aménagement local. Dans ce contexte, il est essentiel que des formations de ce type soient effectuées par des professionnels ou des experts.

#### **Encadré 4.18 : Bamako - Formation en cours d'emploi comme partie intégrante d'un projet de quartier**

Des conditions de vie insalubres, la dégradation de l'environnement, le sous-équipement des services d'assainissement du pays et la pression démographique sont quelques-uns des aspects importants caractérisant la détérioration des conditions de vie dans la plupart des zones du quartier de Missira à Bamako. Basé sur l'étude du niveau de la dégradation de l'environnement et du démantèlement des liens sociaux résultant de la pauvreté, le projet vise à renforcer l'autonomie, l'auto-organisation et l'auto-assistance. Ce projet est soutenu par la FAMAPE, la Fédération des Associations Maliennes pour l'Assainissement et la Protection de l'Environnement. En recourant principalement à des ressources locales (matériaux et main d'œuvre), plusieurs améliorations physiques ont été réalisées (pavage de rues, aires de jeux pour les enfants, infrastructures sanitaires, plantation d'arbres, etc.). Outre la création d'emplois temporaires, les séances de formation, les modes de communication et l'autonomie des habitants ont été améliorés.

cp. Chapitre 2

#### **Encadré 4.19 : Berlin - Formation des mères de quartier - Une approche pour travailler avec des groupes difficiles à atteindre**

De nombreux projets intégratifs dans les quartiers défavorisés souffrent de la quasi-inaccessibilité de certains groupes avec des mesures traditionnelles. La responsabilisation est ainsi difficile, même parfois impossible. Dans le cas de certains quartiers de Berlin, les immigrants (et les personnes issues de l'immigration) font partie de ces groupes souvent qualifiés de « difficiles à atteindre ».

Se basant sur l'exemple de la ville d'Utrecht aux Pays-Bas, le quartier berlinois de Neukölln a commencé en 2004 à former 28 mères de quartier, toutes sans emploi et issues de l'immigration. Ces mères de quartier endossent un rôle de contact et de conseil pour les familles, en particulier pour les femmes du quartier (en travaillant, par exemple, dans des écoles ou en rendant visite aux familles chez elles). Cette approche a été étendue à d'autres quartiers de Berlin également. Environ 180 mères de quartier ont été formées jusqu'à présent.

cp. Chapitre 2

## 4.5. Comment décider des mesures à prendre ?

Les différentes manières d'appliquer les mesures décrites plus haut dépendent des objectifs du projet, de la situation initiale et des conditions de base. Par ailleurs, l'évaluation d'études de cas pratiques présentée au chapitre 2 démontre que les instruments de gouvernance ne peuvent pas, dans la pratique, être classés par catégories en termes de situations problématiques spécifiques. Autrement dit, il est impossible d'établir une corrélation entre les problèmes et les instruments utilisés. Il n'est donc pas possible de donner des instructions spécifiques concernant le moment auquel on doit appliquer une mesure particulière et de quelle manière on doit le faire. Précisons toutefois que les projets intégrés nécessitent des mesures dans tous les domaines décrits au début de ce chapitre (cp. fig. 4.1) :

- participation publique et engagement
- dispositions politiques et organisationnelles
- formation de compétences

De manière générale, ce n'est que dans ce cas que des résultats durables peuvent être obtenus. La matrice suivante peut s'avérer utile pour opérer une sélection parmi la grande variété de mesures possibles. Chaque situation spécifique permet de déterminer à quelle case de la matrice appartient une mesure particulière.

Fig. 4.6 : MATRICE DE DÉCISION DES MESURES À PRENDRE<sup>7</sup>

	Bas	Moyen	Elevé
1. Etendue de la prise de décision au niveau administratif	Peu ou pas de liberté de décision sur une mesure au niveau local	Possibilité d'utiliser une mesure mais pas dans son intégralité au niveau local/du projet	Possibilité d'utiliser cette mesure dans son intégralité au niveau local/du projet
2. Potentiel de stimulation d'une « action positive », situations « gagnant-gagnant », innovation, etc.	La mesure a peu ou pas d'effet sur les résultats positifs	La mesure a des résultats positifs	La mesure aura des résultats positifs et créera des synergies
3. Viabilité	La mesure n'est pas réalisable ou seulement avec un soutien considérable (temporel et financier)	La mesure est réalisable avec un soutien supplémentaire	La mesure est réalisable, est fréquemment utilisée dans d'autres projets, expérience existante
4. Potentiel de modification des tendances de développement prévalant et/ou contribuant à une « culture intégrative » dans la prise de décision	La mesure n'a pas d'impact sur les tendances prévalant dans la ville (malgré des résultats positifs pour le projet lui-même) et ne contribue pas à une « culture intégrative »	La mesure a un certain impact sur les politiques et les tendances générales et contribue à une « culture intégrative »	La mesure influence les tendances générales, contribue à une « culture intégrative », elle est intégrée dans une stratégie-cadre/globale (et contribue au développement de cette stratégie)

<sup>7</sup> Deux exemples d'utilisation de cette matrice :

Mesure : budget participatif

Cadre juridique : les décisions budgétaires sont prises au niveau national

1: bas; 2: moyen ou élevé; 3: bas (effort considérable afin d'obtenir une décision/permission exceptionnelle); 4: élevé

Mesure : questionnaire

Cadre : enquête dans un quartier dont le taux d'analphabétisme est très important

1: élevé; 2: bas ou moyen; 3: moyen (nécessité d'avoir des enquêteurs); 4: bas

## CRÉDITS ET REMERCIEMENTS POUR LES ILLUSTRATIONS

Boumekik, Djamila : page 29  
Bürkner, Hans-Joachim : page 44  
City of Addis Ababa : page 27  
City of Melbourne : page 24  
City of Porto Alegre : page 30  
City of Berlin : page 6  
Fantazzini, Orlando : page 19  
Krautkrämer, Peter : photo de couverture 2  
Krings, Thomas : page 18 (à gauche)  
Martinez Leal, Cecilia : page 20  
Meite, Fatima<sup>1</sup> : page 18 (à droite)  
Metropolis : page 6  
Paproth, Lutz : page 33  
Schwedler, Hanns-Uve : pages 17, 20, 24, 27, 28, 34, 70, 72  
Schwedler, Lotta : page 83

L'auteur et les organisateurs souhaitent adresser leurs sincères remerciements pour cette coopération.

<sup>1</sup> Mme Meite est conseillère communale de la Commune II du District de Bamako, spécialiste des questions urbaines et présidente du Réseau malien des femmes élues pour la démocratie participative, REMAFEDE, Bamako-Mali; boîte postale : BP 1511; Tél : 00 223 66 74 13 77 ; Tél : 00 223 20 21 68 03 ; e-mail : remafede@yahoo.fr ; meite@afribone.net.ml

## BIBLIOGRAPHIE ET INFORMATIONS SUPPLÉMENTAIRES

### Bibliographie

- Albernaz, A. (2002): *The Internet in Brazil: From Digital Divide to Democracy?* New York
- Asian Development Bank (n.d.): *Examples of C&P in ADB's Operations Manual*. n.p. (<http://www.adb.org/Documents/guidelines/strengthening-participation-for-dev/chap8.pdf>)
- Barton, H.; Grant, M.; Guise, R. (2002): *Shaping Neighbourhoods*. Londres
- Bellamy, R.; Palumbo, A. (eds.) (2010): *From Government to Governance*. Aldershot
- Challis, L. (et al, 1988): *Joint approaches to social policy: rationality and practice*. Cambridge
- Department for Communities and Local Government (2008): *Participation and policy integration in spatial planning*. Londres (<http://www.communities.gov.uk/publications/planningandbuilding/participationintegrationspatial>)
- Department for Communities and Local Government (2010): *The Working Neighbourhoods Fund (WNF). Scoping Study - Worklessness and how WNF is being used to tackle it*. Londres
- Department of Housing - South Africa (1997): *Urban Development Framework*. n.p. (<http://www.info.gov.za/view/DownloadFileAction?id=70505>)
- Eurocities (2009): *Benchmarking Integration Governance in Europe's Cities - lessons from the inti-cities project*. n.p. ([http://www.migpolgroup.com/publications\\_detail.php?id=182](http://www.migpolgroup.com/publications_detail.php?id=182))
- European Academy of the Urban Environment (2007): *Supportive Institutional Conditions for Policy Integration of Transport, Environment and Health*. Berlin (<http://www.eaue.de/Publikation/THEPEP-brochure-content-final-B16.pdf>)
- European Commission (2007): *Integrated Environmental Management*. o.o (<http://ec.europa.eu/environment/urban/pdf/iem.pdf>)
- European Sustainable Development Network (2009): *Horizontal Policy Integration and Sustainable Development: Conceptual remarks and governance examples*. n.p. ([http://www.sd-network.eu/?k=quarterly%20reports&report\\_id=13](http://www.sd-network.eu/?k=quarterly%20reports&report_id=13))
- Field, E. M. (2005): *Property rights and investment in urban slums*. *Dans: Journal of the European Economic Association* 3 (2-3), p 279ff
- GTZ Cairo (German Technical Cooperation, 2009): *Cairo's Informal Areas. Between Urban Challenges and Hidden Potentials*. Le Caire (<http://www2.gtz.de/dokumente/bib/gtz2009-0424en-cairo-informal-areas.pdf>)
- Haeussermann, H. (2007): *The Socially Integrative City: Results of the Interim Evaluation of a German Programme*. In: Neill, W. J. V.; Schwedler, H.-U.: *Migration and Cultural Inclusion in the European City*. Houndsmill, New York, pp 155ff
- Hellström, J. (2010): *The Innovative Use of Mobile Applications in East Africa*. *Sida (Swedish International Development Cooperation Agency) Review* 2010:12 ([http://upgraid.files.wordpress.com/2010/06/sr2010-12\\_sida\\_hellstrom.pdf](http://upgraid.files.wordpress.com/2010/06/sr2010-12_sida_hellstrom.pdf))
- Institute of Public Administration Australia (2002): *Working together - Integrated Governance*. n.p. (<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/apcity/unpan007118.pdf>)
- INTERACT - Integrated urban governance for the city of tomorrow (2004): *Urban Governance in Practice - Final Report*. n.p. ([http://www.muenchen.de/cms/prod1/mde/\\_de/rubriken/Rathaus/18\\_eu\\_internationales/02\\_projekte/engl.pdf](http://www.muenchen.de/cms/prod1/mde/_de/rubriken/Rathaus/18_eu_internationales/02_projekte/engl.pdf))
- INTERACT - Integrated urban governance for the city of tomorrow (2004): *Interact Guide*. n.p. (<http://www.eaue.de/metropolis/interact.htm>)
- INTERACT - Integrated urban governance for the city of tomorrow (2004): *Manager's Toolbox*. n.p. (<http://www.eaue.de/metropolis/interact.htm>)
- INTERACT - Integrated urban governance for the city of tomorrow (2004): *Interact learning Kit*. n.p. (<http://www.eaue.de/metropolis/interact.htm>)
- Inter-American Development Bank (2003): *Modernization of the State - Strategy Document*. Washington D.C.
- INTI - cities project (2009): *Benchmarking Integration Governance in Europe's Cities*. n.p. ([http://www.migpolgroup.com/publications\\_detail.php?id=182](http://www.migpolgroup.com/publications_detail.php?id=182))
- JOINING FORCES - Metropolitan governance & competitiveness of European cities (2010): *Final Report - Conclusions and Recommendations*. n.p. ([http://urbact.eu/fileadmin/Projects/Joining\\_Forces/documents\\_media/JoiningForces-Conclusions\\_Recommendations-May2010.pdf](http://urbact.eu/fileadmin/Projects/Joining_Forces/documents_media/JoiningForces-Conclusions_Recommendations-May2010.pdf))
- JOINING FORCES (Tamas M. Horvath) (pas d'année de publication): *City-Region as «Marble Cake»*. n.p. [http://urbact.eu/fileadmin/general\\_library/HORVATH\\_-\\_Joining\\_Forces\\_01.pdf](http://urbact.eu/fileadmin/general_library/HORVATH_-_Joining_Forces_01.pdf)
- King, C. S.; Feltey, K. M.; Susel, B. O. (1998):

- The Question of Partizipation: Toward Authentic Public Participation in Public Administration. Dans: *Public Administration Review* 58, 4, p. 317 et suivantes ([http://www.centerforurbanstudies.com/documents/electronic\\_library/neighborhoods/king\\_the\\_question\\_of\\_participation.pdf](http://www.centerforurbanstudies.com/documents/electronic_library/neighborhoods/king_the_question_of_participation.pdf))
- Ling, T. (2002): Delivering joined-up government in the UK: Dimensions, issues and problems. Dans: *Public Administration* 80 (4), p. 615 et suivantes
- Mehta, D. (1998): Urban Governance: Lessons from best practices in Asia. UMP-Asia Publication occasionnelle n° 40.
- OCDE (1995): Participatory Development and Good Governance. Paris ([www.oecd.org/dataoecd/27/13/31857685.pdf](http://www.oecd.org/dataoecd/27/13/31857685.pdf))
- OCDE (1996): Assurer la cohérence des politiques – Instruments et contraintes. OCDE Gouvernance publique. Publication occasionnelle n° 12, Paris
- OCDE (1996): Gouvernance publique. Publication occasionnelle n° 12, Paris
- OCDE (2002): Améliorer la cohérence et l'intégration des politiques pour un développement durable – Liste des critères de référence n.p. (<http://www.oecd.org/dataoecd/61/19/2763153.pdf>)
- OCDE; City of Madrid; Club of Madrid (2007): What Policies for Globalising Cities? Rethinking the Urban Policy Agenda. n.p. (<http://www.oecd.org/dataoecd/20/12/39907119.zip>)
- RETHINKING THE URBAN POLICY AGENDA
- Omar, Bt D.; Ling Hoon Leh O. (2009): Malaysian Development Planning System: Kuala Lumpur Structure Plan and Public Participation. Dans: *Asian Social Science*, vol. 5, n° 3, p. 30 et suivantes
- Ostrom, E. (1990) *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*. Cambridge
- Peters, B. G. (1998): Managing Horizontal Government: The Politics of Coordination. Dans: *Public Administration*, 76 (2), p. 295 et suivantes
- RegGov (2009): Public-Private Partnership in Integrated Urban Policy. Düsseldorf ([http://urbact.eu/fileadmin/Projects/Reg\\_Gov/outputs\\_media/RegGov\\_BPR-PPP.pdf](http://urbact.eu/fileadmin/Projects/Reg_Gov/outputs_media/RegGov_BPR-PPP.pdf))
- Regional Environmental Center (1994): Manual on Public Participation in Environmental Decisionmaking. Budapest (<http://archive.rec.org/REC/Publications/PPManual/Default.html>)
- Stead, D.; Geerlins, H. (2005): Integrating transport, land use planning and environment policy - Views of practitioners from Denmark, England and Germany. Dans: *Innovation*, vol. 18, n° 4, p. 443 et suivantes
- Stead, D.; Jong, M. de (2006): Supportive Institutional Conditions for the Integration of Transport, Environment and Health Issues in Policy-making. (UN Economic and Social Council) n.p.
- Stockholm Environment Institute - PINTS – Policy Integration for Sustainability - Background Paper (2004): Environmental Policy Integration: An Introduction. Stockholm ([http://www.sei-international.net/mediamanager/documents/Publications/Policy-institutions/pints\\_intro.pdf](http://www.sei-international.net/mediamanager/documents/Publications/Policy-institutions/pints_intro.pdf))
- The Young Foundation (2008): Devolving funds to local communities. Londres
- UK Cabinet Office (2000): Wiring it up. Whitehall's Management of Cross-cutting Policies and Services. Londres (<http://www.cabinetoffice.gov.uk/media/cabinetoffice/strategy/assets/coiwire.pdf>)
- UN (2005): Participatory Planning and Budgeting at the Sub-national Level. New York (<http://www.unpan.org/Portals/0/60yrhistory/documents/Publications/Participatory%20Planning%20and%20Budgeting.2005.pdf>)
- UN Department of Economic and Social Affairs (2006): Innovations in Governance and Public Administration: Replicating what works. New York; p. 144 et suivantes
- UN Habitat (2001): Building Bridges through Participatory Planning (Part 1). n.p. (<http://www.unhcr.org/pmss/listItemDetails.aspx?publicationID=1371>)
- UNDP; UNCHS (1998): Guidelines for Transferring Effective Practices: A Practical Manual for South-South Cooperation. Thaïlande
- UNECE, WHO (2006): Practical Guidance on Institutional Arrangements for Integrated Policy and Decision Making. Genève
- UNECE, WHO (2008): Working together for sustainable and healthy transport - Guidance on Supportive Institutional Conditions for Policy Integration of Transport, Health and Environment. New York, Genève
- UNESCAP - United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific (n.d.): What is Good Governance? n.p. (<http://www.unescap.org/pdd/prs/projectactivities/ongoing/gg/governance.pdf>)
- UN-HABITAT (2000): Towards Norms of Good Urban Governance. n.p. ([http://www.unhabitat.org/downloads/docs/2106\\_15981\\_norms\\_of\\_good\\_urban\\_governance.doc](http://www.unhabitat.org/downloads/docs/2106_15981_norms_of_good_urban_governance.doc))
- UN-Habitat (2001): Tools to Support Participatory Urban Decision Making. Nairobi (<http://www.unhabitat.org/pmss/listItemDetails.aspx?publicationID=1122>)
- UN-HABITAT (2009): Good Urban Governance: Towards an Effective Private Sector Engagement. Nairobi ([http://www.unhabitat.org/downloads/docs/WG\\_B\\_Background\\_Urban\\_Governance&the\\_PrivateSector\\_draft0.pdf](http://www.unhabitat.org/downloads/docs/WG_B_Background_Urban_Governance&the_PrivateSector_draft0.pdf))

University of Oslo - Centre for Development and the Environment (2002): Environmental Policy Integration - Towards an Analytical Framework. Oslo (<http://www.prosus.uio.no/publikasjoner/Rapporter/2002-7/Rapp7.pdf>)

Uzun, B.; Colak, H.E. (2007): Providing Formal Property Rights to Slum Owners through Tenure. Legalization Process in Turkey. Conference paper, FIG (International Federation of Surveyors) working week 2007 ([www.fig.net/pub/fig2007/papers/ts\\_8d/ts08d\\_02\\_uzun\\_colak\\_1407.pdf](http://www.fig.net/pub/fig2007/papers/ts_8d/ts08d_02_uzun_colak_1407.pdf))

Wampler, W. (2000): A Guide to Participatory Budgeting. n.p. ([http://www.partizipation.at/fileadmin/media\\_data/Downloads/themen/A\\_guide\\_to\\_PB.pdf](http://www.partizipation.at/fileadmin/media_data/Downloads/themen/A_guide_to_PB.pdf))

Warren, R. L.; Rose, S. M.; Bergunder, A. F. (1974): The structure of Urban Reform. Lexington

Wilkinson, D.; Appelbee, E. (1999): Implementing holistic government: joined-up action on the ground. Bristol

### Informations, sources et bases de données supplémentaires

Asian Development Bank: Good Governance Case Studies – Série d'études de cas sur la bonne gouvernance dans le cadre de la fourniture de services en faveur des pauvres dans les zones urbaines ([http://www.adb.org/Governance/Pro\\_poor/Urban\\_case/default.asp](http://www.adb.org/Governance/Pro_poor/Urban_case/default.asp))

Cities Alliance. Cities without slums: site Internet offrant des informations et des études de cas (<http://www.citiesalliance.org/ca>)

Citiscopie: site Internet avec des informations sur la gouvernance locale et des exemples de bonne pratique (<http://citiscopie.org/>)

EA.UE: SURBAN - Base de données sur le développement urbain durable en Europe (<http://www.eaue.de>)

GIS: GTZ worldwide - Descriptions de projets (en partie urbains) <http://www.gtz.de/en/570.htm>

ICLEI: Case Studies profiles - Études de cas de projets locaux en faveur de la durabilité (<http://www.iclei.org/index.php?id=11546>)

Kansas City, Kansas Public Library: WyCoHelp - Base de données d'organisations communautaires <http://www.kckpl.lib.ks.us/wycohelp/wycohelp.htm?id=123>

Massachusetts Institute of Technology: Case Examples – Série d'exemples de services d'ap-

visionnement en eau et d'assainissement, de services combinés et de projets de réhabilitation environnementale dans le monde entier (<http://web.mit.edu/urbanupgrading/waterand-sanitation/resources/case-examples.html>)

METROPOLIS: Metropolitan regions - Description de l'organisation institutionnelle et des formes de gouvernements des principales régions métropolitaines dans le monde ([http://metropolis.org/publications/metropolitan\\_regions](http://metropolis.org/publications/metropolitan_regions))

THE PEP: CLEARING HOUSE - Portail Internet destiné à faciliter l'échange d'informations et de connaissances entre les secteurs des transports, de l'environnement et de la santé dans les régions et les villes paneuropéennes (<http://www.thepep.org/CHWebsite/chtree.aspx>)

UN Habitat: BEST PRACTICES - Base de données sur l'amélioration du cadre de vie (<http://www.bestpractices.org>)

UNDP: Local Government - Page Internet offrant des documents et des exemples de bonne gouvernance ([http://www.undp.org/governance/focus\\_local\\_governance.shtml](http://www.undp.org/governance/focus_local_governance.shtml))

US Office of Strategic Environmental Management: Public Involvement - Page Internet offrant des informations, des outils et des études de cas (<http://www.epa.gov/publicinvolvement/>)

Welsh School of Architecture: COST8's list of case studies – Démonstration de divers aspects de la durabilité dans l'environnement bâti, à l'exemple des transports, de l'énergie, de l'eau et des déchets (<http://www.cf.ac.uk/archi/programmes/cost8/index.html>)

---

© 2011 - Metropolis, Association  
mondiale des grandes métropoles  
Première édition, mars 2011

**Édition :**  
Gabriel Bello Barros,  
Secrétariat général Metropolis  
Xavier Borrell,  
Secrétariat général Metropolis

**Design graphique :**  
Glòria Escoruela

**Commission 3**  
**Gouvernance  
urbaine  
intégrée**

---

**metropolis** ●

**Secrétariat général**

Avinyó, 15  
08002 Barcelona (Espagne)  
Tel. +34 93 342 94 60  
Fax: +34 93 342 94 66  
metropolis@metropolis.org  
[www.metropolis.org](http://www.metropolis.org)

---