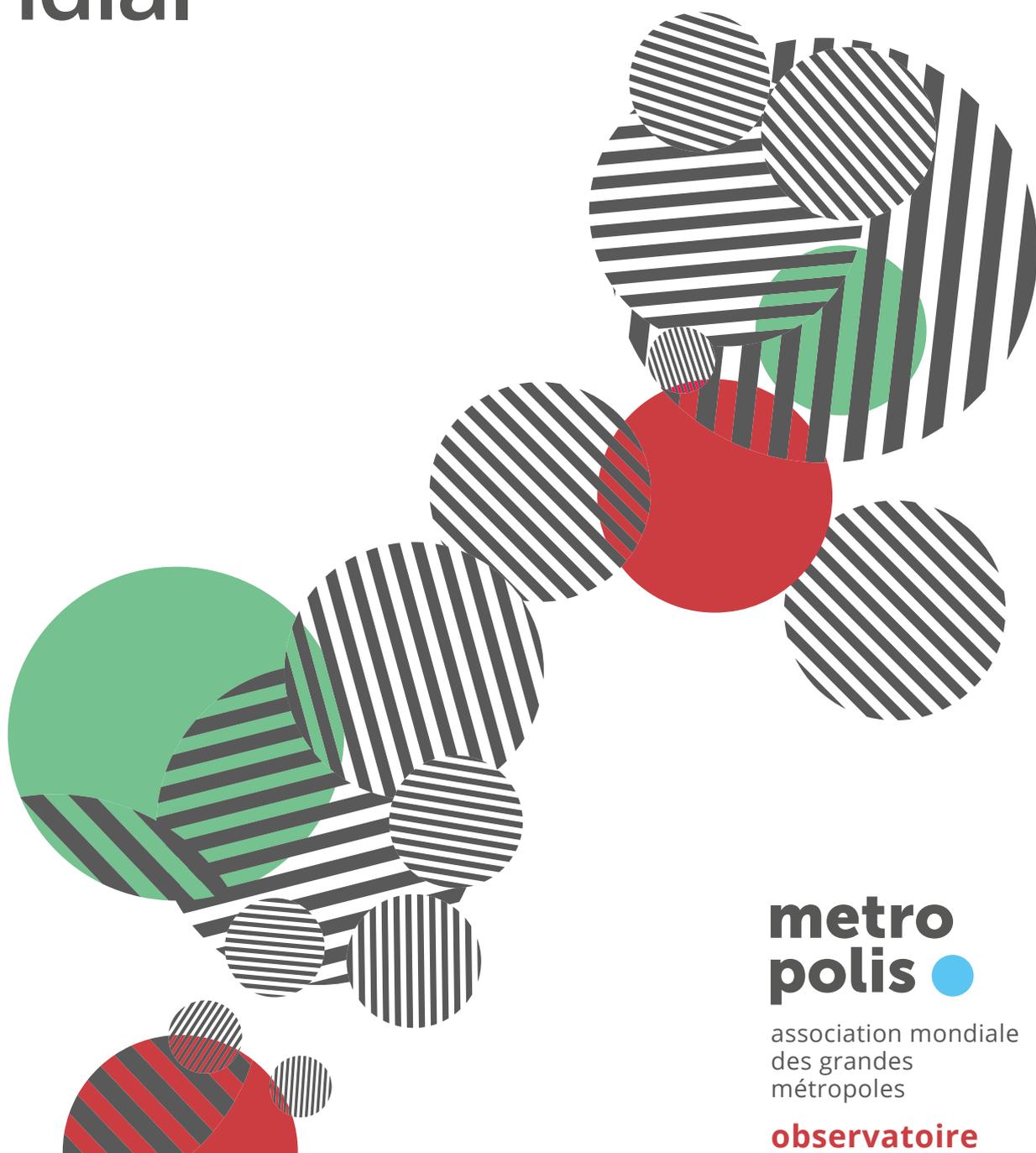


Observatoire Metropolis
Agustí Fernández de Losada

02

ISSUE PAPER

Les métropoles devant l'agenda mondial



**metro
polis** ●
association mondiale
des grandes
métropoles
observatoire

index

page 2

Introduction

page 3

Le Programme de développement durable à l'horizon 2030

page 5

Le Nouveau Programme pour les villes

page 9

L'Accord de Paris

page 10

Le Cadre de Sendai pour la réduction des risques de catastrophe

page 10

Le Programme d'action d'Addis-Abeba

page 11

Partenariat de Busan pour une coopération efficace au service du développement

page 12

Recommandations aux métropoles

page 13

Bibliographie



Introduction

Notre planète avance vers une ère métropolitaine caractérisée par de grandes agglomérations urbaines d'une complexité et d'une diversité sans précédents. Les problèmes posés par l'urbanisation sont de plus en plus patents dans les aires métropolitaines de plus d'un million d'habitants, où vivent aujourd'hui 1,6 milliard de citoyens et qui accueilleront dès 2050 quelque 40 % de la population mondiale.

Au-delà de l'aspect démographique, les grandes métropoles concentrent une très grande partie du bien-être, de l'activité économique et de l'innovation. Le PIB de chacune d'elles est plus élevé que celui de certains pays, et plusieurs d'entre elles figurent même dans le Top 30 des PIB les plus élevés du monde. Séoul, Paris ou Mexico, par exemple, ont un PIB supérieur à celui de la Suède, de l'Autriche ou du Chili. Ces villes sont à la fois des capitales politiques, économiques et universitaires. Leur agglomération accueille la plupart des centres de recherche, des centres culturels et des grandes organisations de la société civile de leur pays. Les talents, la créativité, l'innovation technologique, la production artistique y sont en grande partie concentrés. Les grandes métropoles sont interconnectées à l'échelle planétaire et elles ont la capacité d'articuler et de dynamiser les territoires qui les entourent, que ce soit à l'échelle locale, nationale ou régionale.

Mais les aires métropolitaines doivent aussi faire face à d'importantes menaces. Les inégalités augmentent, tant entre ces communautés urbaines qu'en leur propre sein. La pression croissante en faveur du développement économique et de la compétitivité génère des externalités négatives ayant des effets pervers sur le développement urbain durable. La fracture sociale se creuse dans presque toutes les métropoles du monde. On y observe une segmentation croissante, qui se traduit par différentes formes de gentrification, induisant une ségrégation dans l'habitat et le marché de l'emploi, ainsi que la ghettoïsation des populations les plus vulnérables.

Par ailleurs, les modes de consommation actuels ne sont pas viables. Les aires métropolitaines sont responsables de 70 % des émissions de gaz à effet de serre, alors qu'elles sont elles-mêmes extrêmement vulnérables aux répercussions des changements climatiques et aux catastrophes naturelles susceptibles d'en découler. La préservation de l'environnement appelle de nouveaux modes de production et de consommation.

Le fait que les grands enjeux mondiaux soient d'abord et avant tout des enjeux métropolitains explique qu'une grande partie de l'ordre du jour à l'échelle planétaire, et notamment la nouvelle génération de programmes mondiaux liés au développement durable, concerne prioritairement les grandes agglomérations urbaines et ait une incidence majeure sur les politiques qui y sont mises en œuvre. Les aires métropolitaines sont donc bel et bien le lieu où pourront être résolus une grande partie des problèmes les plus pressants de la planète.

La nouvelle génération de programmes mondiaux qui poseront les jalons du développement durable pour les années à venir aura une influence sur les grands enjeux des métropoles et offrira un cadre de référence pour les politiques publiques que ces dernières devront mettre en place. Dans cette deuxième publication de l'Observatoire Metropolis, Agustí Fernández analyse les liens entre six des principaux programmes mondiaux de développement durable et les défis les plus pressants des métropoles : le Programme 2030, le Nouveau Programme pour les villes, l'Accord de Paris, le Cadre de Sendai, le Programme d'action d'Addis-Abeba et le Partenariat de Busan pour une coopération efficace au service du développement. Nous ne doutons pas que cette étude apportera aux acteurs de la ville des repères essentiels pour la mise en œuvre, dans nos aires métropolitaines, des engagements pris au niveau mondial.



Felip Roca
Secrétaire Général de Metropolis

Le Programme de développement durable à l'horizon 2030

L'Assemblée générale des Nations unies a adopté en septembre 2015 le Programme de développement durable à l'horizon 2030 (Programme 2030), un programme multidimensionnel, intégré, universel, articulé autour de 17 objectifs (ODD), 169 cibles et 232 indicateurs, véritable feuille de route des politiques de développement de tous les pays du monde pour les quinze prochaines années.

Il y a depuis le départ un consensus général sur le fait que le Programme 2030 ne pourra être déployé sans la participation active des aires métropolitaines, non seulement dans la phase de mise en œuvre, mais aussi dans celle de définition des stratégies nationales et celles de suivi, d'évaluation et de reddition de comptes.

À cet égard, le fait que l'un des ODD exige précisément de « faire en sorte que les villes et les établissements humains soient [...] durables » (ODD 11) constitue un remarquable succès, obtenu grâce à l'action concertée des principaux réseaux de collectivités locales et régionales, des agences des Nations unies, de plusieurs gouvernements, d'organisations de la société civile et des milieux universitaires.

Outre l'ODD 11, la plupart des objectifs et cibles fixés sont directement en rapport avec les compétences reconnues aux collectivités locales et régionales dans la majorité des pays. Il existe donc un lien direct entre les ODD et les grands défis métropolitains.

Le lien direct entre les ODD et les défis métropolitains



Lutte contre la pauvreté, notamment dans les bidonvilles, accès aux services de base, résilience
 Cibles: 1.2, 1.3, 1.5



Accès aux services de base, changements climatiques
 Cibles: 7.1, 7.2, 7.3



Changements climatiques, gouvernance, planification, développement économique
 Cibles: 12.2, 12.3, 12.4, 12.5, 12.7, 12.8, 12.b



Inclusion sociale
 Cibles: 2.1



Développement économique, égalité, migrations, culture
 Cibles: 8.3, 8.5, 8.6, 8.8, 8.9



Résilience, changements climatiques, gouvernance, planification, égalité, coopération au développement
 Cibles: 13.1, 13.2, 13.3, 13.b



Santé, accès aux services de base
 Cibles: 3.6, 3.7, 3.9



Transports durables, accès aux services de base
 Cibles: 9.1, 9.c



Changements climatiques
 Cibles: 14.1



Éducation, égalité, accès aux services de base
 Cibles: 4.1, 4.2



Lutte contre la pauvreté, notamment dans les bidonvilles, résilience, égalité, migrations, gouvernance
 Cibles: 10.1, 10.2, 10.3, 10.7



Changements climatiques, planification
 Cibles: 15.9



Égalité, gouvernance
 Cibles: 5.1, 5.5, 5.c



Logement, accès aux services de base, transports durables, égalité, planification, gouvernance, culture, changements climatiques, lutte contre la pauvreté, notamment dans les bidonvilles, résilience, santé, coopération au développement
 Cibles: 11.1, 11.2, 11.3, 11.4, 11.5, 11.6, 11.7, 11.a, 11.b, 11.c



Gouvernance, santé
 Cibles: 16.1, 16.5, 16.6, 16.7, 16.10



Accès aux services de base, gouvernance
 Cibles: 6.1, 6.2, 6.3, 6.4, 6.b



Gouvernance, coopération au développement, lutte contre la pauvreté, notamment dans les bidonvilles
 Cibles: 17.1, 17.14, 17.16, 17.17, 17.18, 17.19

La plupart des ODD et des cibles sont directement en rapport avec les compétences des gouvernements locaux

La contribution des métropoles au développement durable et au Programme 2030 doit être mesurée et capitalisée

L'évidence de ce lien semblant établi, nous analyserons les chances et les défis qu'implique le Programme 2030 pour les métropoles du monde entier.

Il convient en premier lieu de voir de quelle façon les métropoles participent actuellement à l'élaboration des stratégies nationales de mise en œuvre de ce programme. Ces stratégies marqueront un bon nombre des politiques nationales qui ont des conséquences pour les métropoles dans de nombreux domaines (changements climatiques, développement urbain, transports et infrastructures, logement, développement économique, etc.). Ces conséquences sont telles qu'il est indispensable que les gouvernements métropolitains s'organisent pour exercer l'influence politique nécessaire afin que les stratégies nationales et les politiques qui en découlent satisfassent les intérêts et les besoins réels des aires métropolitaines.

Le Programme 2030 constitue également une excellente opportunité pour que les gouvernements métropolitains mobilisent les différentes parties prenantes sur leur territoire (organisations de la société civile, secteur privé, milieux universitaires) et les impliquent dans la mise en œuvre (tout comme dans le suivi et l'évaluation) du Programme par le biais de campagnes d'information et de sensibilisation. La mobilisation des parties prenantes doit aussi être clé dans le processus d'alignement des programmes de développement, stratégiques ou sectoriels, des métropoles sur les ODD et sur les stratégies nationales prévues pour leur mise en œuvre.

Les processus d'alignement, qui doivent être réalisés sur la base des besoins réels des métropoles, doivent servir à prioriser la contribution de ces dernières au Programme 2030 – il n'est pas nécessaire de contribuer à tous les objectifs et à toutes les cibles. Cette tâche doit être effectuée en coordination avec les différents niveaux de gouvernance et en concertation avec les principales parties prenantes du territoire. L'implication de ces acteurs, selon les principes du paradigme de la quadruple hélice, doit permettre de mobiliser toutes les ressources disponibles sur le territoire – connaissances, expériences, technologies, innovation, nouvelles solutions, fonds, etc. – pour mettre en œuvre les initiatives concrètes prévues par les programmes métropolitains de développement durable.

Il est par ailleurs indispensable que la contribution des métropoles au développement durable et au Programme 2030 puisse être mesurée (en termes de résultats et d'impact) et capitalisée (en termes d'apprentissage). Les 232 indicateurs définis par le Département des affaires économiques et sociales des Nations unies (ONU-DAES) ne tiennent pas suffisamment compte des réalités et des capacités des métropoles, car c'est encore l'échelon national qui est pris comme base. C'est aussi pourquoi il est primordial de renforcer la capacité des métropoles à collecter et à traiter des informations et des données. Si disposer d'informations vérifiées et fiables est essentiel pour élaborer des politiques publiques, cela l'est aussi pour démontrer la contribution des métropoles au respect des engagements induits par le Programme 2030.

Des membres de Metropolis alignent leurs plans de développement sur le Programme 2030

La Ville de Madrid a défini une stratégie pour aligner son plan d'action 2015-2019 sur les ODD et leurs cibles en partenariat avec les principales parties prenantes de la métropole, réunies au sein du Forum Madrid solidaire – une instance de dialogue politique multi-acteurs rassemblant des représentants des pouvoirs publics à différents niveaux, des organisations de la société civile, des milieux universitaires, du secteur privé, des syndicats et des médias.



Le Programme 2030 permettra aux aires métropolitaines d'être mieux reconnues comme des acteurs clés du développement durable

Outre mesurer leur contribution aux ODD, les métropoles doivent aussi être capables de communiquer sur ce qu'elles ont fait et sur les résultats qu'elles ont obtenus. Il faut absolument que les rapports d'évaluation nationaux fassent état de la contribution des métropoles et de leurs réussites. De même, il est très important que les villes – tout comme les associations nationales de communes – informent elles-mêmes régulièrement sur leur contribution à la mise en œuvre des ODD, en indiquant comment elles y ont impliqué les acteurs du territoire et en insistant sur la portée et l'impact de leur action en ce sens.

Le Programme 2030 doit aussi permettre aux aires métropolitaines d'être mieux reconnues comme des acteurs clés du développement

durable : des acteurs clés à l'échelon de leurs territoires, où elles peuvent mobiliser et faire travailler ensemble les acteurs majeurs du développement en les associant à un processus de développement commun, et des acteurs clés à l'échelle mondiale, car elles participent activement à l'élaboration, à la mise en œuvre et au suivi d'un programme qui doit montrer la voie à suivre pour le développement de la planète à l'horizon 2030. Il leur ouvre à cet égard de nouvelles opportunités en leur permettant d'accéder à des moyens financiers destinés au développement (issus de l'État, de la coopération internationale ou de bailleurs de fonds privés), à des connaissances et des bonnes pratiques, à de nouveaux modes de gestion partagée (notamment les partenariats public-privé), à des solutions innovantes, etc.

Le Nouveau Programme pour les villes

Le Nouveau Programme pour les villes (NPV), issu de la conférence Habitat III, tenue à Quito en 2016, propose aux agglomérations urbaines un nouveau modèle de développement intégrant toutes les dimensions du développement durable, afin de leur permettre de s'acheminer

vers de nouveaux standards d'équité, de bien-être et de prospérité communs à toutes. Dans ce cadre, les références spécifiques du NPV aux enjeux métropolitains s'inscrivent dans quatre grands domaines :

La gouvernance

- Une gouvernance métropolitaine efficace à plusieurs niveaux, par-delà les frontières administratives et sur la base des territoires fonctionnels.
- Des gouvernements métropolitains dotés d'autorité – de compétences clairement définies – et des moyens financiers appropriés.
- Une gouvernance métropolitaine inclusive fondée sur des cadres juridiques et des mécanismes de financement fiables, y compris des mécanismes de gestion durable de la dette, s'il y a lieu.

La planification

- Des plans métropolitains, en vue de favoriser les synergies et les interactions entre les zones urbaines de toutes dimensions et leurs zones périurbaines et rurales.
- Appui à l'élaboration de projets d'infrastructures régionales durables qui stimulent la productivité économique durable, en favorisant une croissance équitable des régions du continuum urbain-rural.
- Encourager les mécanismes de coopération entre les municipalités

Une gouvernance inclusive et à plusieurs niveaux fondée sur les territoires fonctionnels

Des plans métropolitains favorisant les synergies entre toutes les zones urbaines et leur environnement périurbain et rural

permettant de s'acquitter efficacement des tâches administratives municipales et métropolitaines, d'assurer des services publics et de promouvoir le développement local et régional.

- Encourager l'utilisation de plateformes et d'outils numériques, notamment les systèmes d'information géospatiale, afin d'améliorer à long terme la planification et l'aménagement urbains et territoriaux intégrés, l'administration et la gestion des terres et l'accès aux services urbains et métropolitains.

Le transport durable

- Prise de mesures pour élaborer des mécanismes et des cadres communs en vue d'évaluer les avantages des systèmes de transport urbain et métropolitain, y compris leurs effets sur l'environnement, l'économie, la cohésion sociale, la qualité de la vie, l'accessibilité, la sécurité routière, la santé publique et la lutte contre les changements climatiques, entre autres.
- Mise en place de mécanismes et de cadres en vue d'assurer la durabilité, l'ouverture et la transparence des procédures d'achat et des réglementations concernant les services de transport et de mobilité dans les zones urbaines et métropolitaines, eu égard aux nouvelles technologies qui permettent un partage des services de mobilité.

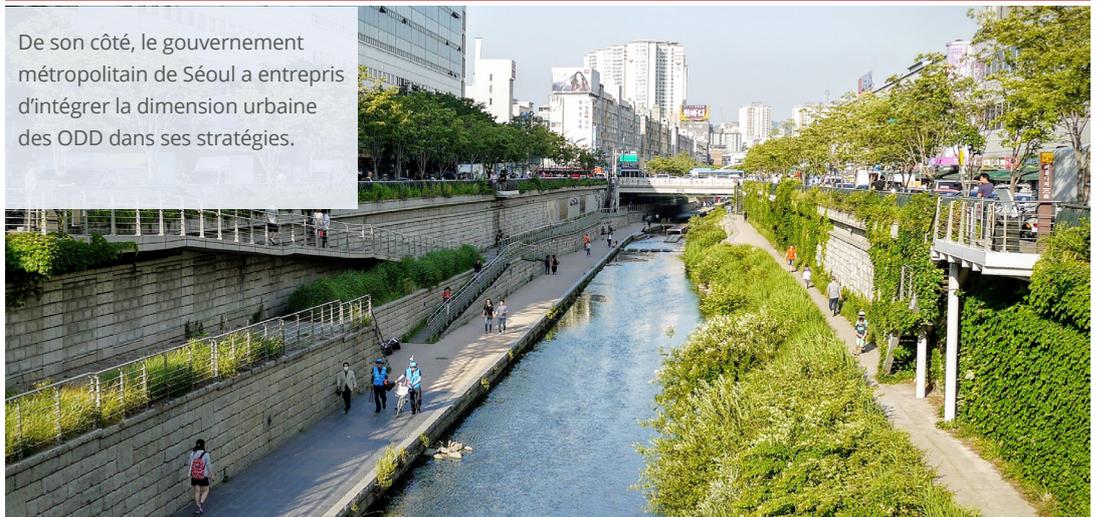
- Instauration de relations contractuelles claires, transparentes et responsables entre les administrations locales et les fournisseurs de services de transport et de mobilité, notamment en matière de gestion des données, qui protègent davantage l'intérêt général et la vie privée des individus et définissent les obligations mutuelles.
- Élaboration de plans de mobilité et de transports urbains et métropolitains durables.

Les changements climatiques et la résilience

- Mettre au point des solutions réalistes pour faire face aux risques climatiques et aux risques de catastrophe dans les villes et les établissements humains.
- Mettre en place des mécanismes de collaboration avec des parties prenantes pour réaliser des investissements dans l'infrastructure urbaine et métropolitaine, les bâtiments et autres actifs urbains, et pour assurer le logement des populations locales et répondre à leurs besoins économiques.

Des membres de Metropolis alignent leurs plans de développement sur le Programme 2030

De son côté, le gouvernement métropolitain de Séoul a entrepris d'intégrer la dimension urbaine des ODD dans ses stratégies.



Le Nouveau Programme pour les villes introduit pour la première fois dans un pacte mondial le concept de « droit à la ville »

Au-delà de ces références explicites que nous pouvons considérer comme limitées du point de vue métropolitain, le NPV apparaît comme un guide destiné à orienter les efforts de tous

- 1)** Droit à un logement convenable pour tous, en tant qu'élément du droit à un niveau de vie suffisant, sans discrimination.
- 2)** Accès universel et pour un prix abordable à l'eau potable et à des installations sanitaires sûres.
- 3)** Accès pour tous, dans des conditions d'égalité, aux biens publics et à des services de qualité dans des domaines tels que la sécurité alimentaire, la nutrition, la santé, l'éducation, les infrastructures, la mobilité, les transports, l'énergie, la qualité de l'air et les moyens de subsistance.
- 4)** Participation citoyenne, engagement civique, cohésion et inclusion sociales.

les acteurs de la ville (et de la métropole). En tant que programme se voulant universel, intégré et inclusif, il mise sur une ville faisant siens les principes suivants :

- 5)** Participation pleine et entière des femmes et égalité des droits dans tous les domaines et dans les fonctions de direction à tous les niveaux de la prise de décision.
- 6)** Réduction des risques de catastrophe naturelle.
- 7)** Croissance économique soutenue, partagée et durable.
- 8)** Restauration et promotion des écosystèmes, des ressources en eau, des habitats naturels et de la biodiversité.

Des membres de Metropolis alignent leurs plans de développement sur le Programme 2030

En Afrique du Sud, la municipalité métropolitaine d'eThekweni a mis les ODD au cœur de sa stratégie de développement durable en s'appuyant sur une participation active des responsables communaux.



Crédits: David Preston

Le NPV introduit pour la première fois dans un pacte mondial le concept de « droit à la ville » et fait reposer tout le système sur trois « facilitateurs » du développement urbain durable : les systèmes fiscaux locaux, la planification urbaine et la fourniture de services de base et d'infrastructures. Dans ce contexte, le NPV pose trois défis aux métropoles et aux autres acteurs du monde urbain.

En premier lieu, il convient de préciser la portée de certains des concepts les plus novateurs que le NPV introduit, particulièrement celui de droit à la ville. L'intégration au NPV de cette notion, mise en avant pour la première fois en 1968 par Henri Lefebvre dans Le droit à la ville, ayant rencontré de sérieuses résistances, ce droit s'est retrouvé limité à la formulation d'un idéal de ville. Cet idéal renvoie à la ville pour

Les gouvernements nationaux doivent garantir un environnement favorable à l'action des gouvernements locaux et métropolitains

tous, qui favorise la prospérité et la qualité de vie pour tous, qui peut être utilisée par tous et dont chacun peut bénéficier ; c'est une ville « équitable, sûre, salubre, accessible, d'un coût abordable, résiliente et durable ». Quoi qu'il en soit, ce concept revêt un grand potentiel et propose un cadre de référence pour l'élaboration de processus d'urbanisation plus durables et plus inclusifs.

Ensuite, il est nécessaire que les acteurs des villes et des métropoles contribuent au déploiement du NPV. Les gouvernements nationaux doivent revoir leur législation et leurs politiques de développement urbain à la lumière des conclusions du NPV. Les villes et les métropoles doivent, d'une part, agir pour que les gouvernements nationaux reviennent effectivement leurs politiques et, d'autre part, aligner leurs plans de développement (stratégiques et sectoriels) sur les orientations formulées dans le NPV.

Tout cela demandera une approche intégrée du développement urbain durable. Les plans de développement, éléments clés de la mise en œuvre du NPV, doivent garantir la cohérence entre les différents secteurs et les différentes politiques publiques qui influent sur le développement des villes et des métropoles (aménagement du territoire, développement économique, inclusion sociale, environnement, résilience, logement, transports, gestion des déchets, etc.). En parallèle, il est nécessaire de continuer à miser sur la mise en place d'espaces d'articulation entre les différents niveaux de gouvernance œuvrant dans la ville (État et

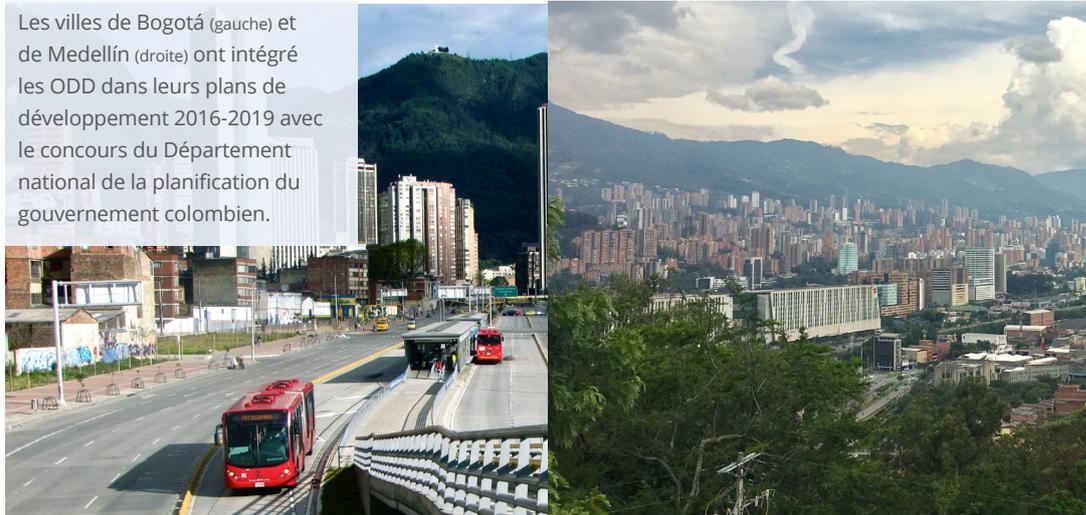
collectivités régionales, métropolitaines et locales) ainsi que sur des mécanismes d'articulation avec les différents acteurs de la ville (société civile, milieux universitaires, secteur privé, etc.), en veillant à leur intégration à toutes les phases d'élaboration et de développement des politiques publiques (conception, mise en œuvre, suivi et évaluation).

Pour que le déploiement du NPV au niveau des villes et des métropoles soit viable, il faut continuer à insister pour que les gouvernements nationaux garantissent la présence d'un environnement favorable à l'action des gouvernements locaux (décentralisation, clarté en matière d'attribution de compétences, suffisance des ressources financières, humaines et techniques, etc.). Tout cela s'avère d'autant plus important dans le contexte métropolitain ; en effet, dans la majorité des pays, la gouvernance métropolitaine ne dispose pas des attributions ni des cadres législatifs adéquats, et les systèmes de financement et d'attribution des ressources sont loin d'être adaptés.

Enfin, le troisième défi à relever consistera à veiller à la cohérence du lien entre le Programme 2030 et le NPV. En ce sens, les politiques nationales de développement durable ainsi que les processus d'alignement des plans de développement durable mis en œuvre par les villes et les métropoles doivent être conformes aussi bien au Programme 2030 (qui propose le cadre de référence en matière de développement durable) qu'au NPV (cadre de référence en matière de développement urbain durable).

Des membres de Metropolis alignent leurs plans de développement sur le Programme 2030

Les villes de Bogotá (gauche) et de Medellín (droite) ont intégré les ODD dans leurs plans de développement 2016-2019 avec le concours du Département national de la planification du gouvernement colombien.



L'Accord de Paris

L'Accord de Paris reconnaît l'importance des villes et des autres administrations infranationales dans la lutte contre les changements climatiques

Sept cents représentants de gouvernements locaux et régionaux se sont engagés à atteindre d'ambitieux objectifs en matière de protection de la planète

La Conférence des parties à la Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques (COP 21), organisée à Paris fin 2015, s'est conclue par l'adoption de l'Accord de Paris, qui établit le cadre global de la lutte contre les changements climatiques à partir de 2020. Il s'agit d'un accord historique en la matière : ambitieux, fonctionnel et juridiquement contraignant, il promeut une transition vers une économie à faible émission de carbone et résiliente face aux changements climatiques, dans l'optique de limiter le réchauffement global à deux degrés.

L'Accord de Paris reconnaît l'importance des villes et des autres administrations infranationales, ainsi que de la société civile et du secteur privé, notamment, en tant que parties prenantes non signataires. Dans le cadre de la COP 21 s'est tenu le Sommet des élus locaux pour le climat, où 700 représentants de gouvernements locaux (y compris de métropoles) venus du monde entier ont signé la Déclaration de l'Hôtel de Ville de Paris. En vertu de ce texte, les dirigeants des villes et des régions participantes se sont engagés à atteindre d'ambitieux objectifs en matière de protection de la planète et de préparation d'un avenir durable.

Il est extrêmement significatif que les signataires se soient fixé des objectifs plus ambitieux que ceux adoptés par les gouvernements nationaux en matière de réduction des émissions urbaines de gaz à effet de serre ; ils se sont en effet engagés à réduire de 3,7 gigatonnes les émissions annuelles de gaz à effet de serre dans les zones urbaines d'ici 2030 (soit 30 % de la différence prévue entre les engagements nationaux actuels et les niveaux d'émissions recommandés par la communauté scientifique pour limiter le réchauffement à deux degrés).

Les gouvernements locaux se sont également engagés à œuvrer en faveur de la transition complète vers les énergies renouvelables à l'échelle locale et de la réduction de 80 % des émissions de gaz à effet de serre d'ici 2050. Les signataires, conscients du lien inextricable entre ces mesures de protection du climat, les ODD et le Nouveau Programme pour les villes, se sont engagés à « [s'unir] avec les organisations internationales, les gouvernements nationaux, le secteur privé et la société civile pour répondre au défi du changement climatique et protéger notre planète ». Pour cela, ils tireront parti des plateformes existantes, telles que le Pacte des maires, la Convention des maires, le Pacte des États et régions, le portail NAZCA et la Feuille de route sur le climat pour les villes et gouvernements locaux.

Il est essentiel que les gouvernements locaux – gouvernements métropolitains compris – continuent d'être associés aux processus politiques mondiaux de lutte contre les changements climatiques. Et cela est d'autant plus important à l'heure où les États-Unis ont annoncé leur décision de se retirer de l'Accord de Paris. Les grandes villes américaines, quant à elles, se déclarent prêtes à continuer à lutter pour la protection du climat, et les métropoles du monde entier tendent à afficher la même position, en se disant décidées à jouer pleinement leur rôle dans le respect des engagements pris. De même, les métropoles doivent mettre tout en œuvre pour s'assurer de la participation de leur population et des acteurs de leur territoire à cet effort commun. Enfin, il est fondamental que les engagements pris soient concrétisés dans les plans métropolitains de développement durable et dans les actions définies dans le cadre de ces plans, et que soient prises les mesures nécessaires à l'évaluation des résultats ainsi qu'à la reddition de comptes à la population.



Le Cadre de Sendai pour la réduction des risques de catastrophe

L'accord de Sendai reconnaît que les gouvernements locaux sont en première ligne pour réagir et assurer les services de base en cas de crise et d'urgence

Le Cadre de Sendai pour la réduction des risques de catastrophe 2015-2030 a été adopté dans le cadre de la Conférence des Nations unies organisée à Sendai (Japon) en mars 2015. Il s'agit d'un engagement volontaire et non contraignant, qui reconnaît la responsabilité de tous les acteurs de la société dans la réduction des risques de catastrophe.

Le Cadre de Sendai met l'accent sur quatre domaines prioritaires dans lesquels doivent être prises des mesures spécifiques dans chacun des secteurs, ainsi qu'aux plans local, national, régional et mondial : comprendre le risque de catastrophes ; renforcer la gouvernance des risques de catastrophe pour mieux les gérer ; investir dans la réduction des risques de catastrophe aux fins de la résilience ; et renforcer l'état de préparation aux catastrophes pour intervenir de manière efficace et pour « mieux reconstruire » durant la phase de relèvement, de remise en état et de reconstruction.

Plusieurs passages du document reconnaissent le rôle des gouvernements locaux : ils sont les premiers à devoir réagir en cas de crise et d'urgence, et c'est à eux qu'incombe la fourniture de services de base résilients (éducation, eau et assainissement, transports). Les villes et les régions ont montré leur engagement envers le Cadre (notamment par le biais de la Déclaration des gouvernements locaux et régionaux lors de la Plateforme mondiale de réduction des risques de catastrophe organisée à Cancún en mai 2017) et ont exhorté les gouvernements nationaux à assurer le soutien financier, institutionnel et législatif nécessaire à la mise en place des stratégies de prévention des risques préconisées par le Cadre, entre autres.

À l'échelle individuelle, les métropoles doivent se doter de plans de prévention et de réduction des risques impliquant l'ensemble de la population et des acteurs du territoire, et se coordonner avec les différents niveaux de gouvernance ayant des compétences dans ce domaine (État et collectivités régionales et locales).

Le Programme d'action d'Addis-Abeba

La plupart des gouvernements locaux et métropolitains ne disposent pas d'un financement adéquat

Le Programme d'action d'Addis-Abeba, adopté lors de la troisième Conférence internationale sur le financement du développement (Programme d'action d'Addis-Abeba), constitue un autre jalon de ces dernières années en matière d'accords internationaux. Ce programme est le socle du financement de la mise en œuvre du Programme 2030 pour le développement durable. La mobilisation de ressources financières intérieures, une coopération internationale plus efficace, l'accès à de nouvelles formes de financement ou encore les partenariats public-privé sont aussi quelques-unes des questions abordées dans le Programme d'action.

Le point 34 de ce document mentionne spécifiquement le rôle des gouvernements infranationaux dans les dépenses et les investissements liés au développement durable. Cette mission essentielle concerne également les métropoles, car, dans la majorité des pays du monde, elles ne disposent pas des moyens nécessaires pour assurer la mise en place des infrastructures ni la fourniture des services de base requis par la mise en œuvre du développement durable.



Par conséquent, et conformément au Programme d'action d'Addis-Abeba, il est nécessaire de doter les gouvernements locaux de plus grandes capacités de génération de ressources propres (décentralisation fiscale), de veiller à la mise en place de systèmes de participation aux revenus de l'État (transferts) régulés par la loi et prévisibles, ainsi que de miser sur l'optimisation de l'utilisation des ressources intérieures disponibles au niveau local. En effet, dans un contexte de pénurie de ressources, les budgets locaux doivent être efficacement alignés sur les priorités mises en évidence et établies par les gouvernements locaux eux-mêmes dans leurs plans de développement.

De même, les villes doivent pouvoir accéder aux ressources de la coopération internationale (gouvernementale et décentralisée) et à

des sources de financement alternatives. Cet objectif peut être atteint par le biais de la dette publique ou d'autres formes de financement (dette privée, fonds philanthropiques, levées de fonds, etc.), ou encore par des alliances avec d'autres acteurs, particulièrement au moyen de mécanismes de partenariat public-privé, qui permettent l'accès au financement, au savoir, aux nouvelles solutions et à la technologie.

Il est donc essentiel de soutenir les villes dans leur entreprise d'amélioration de leurs capacités institutionnelles et opérationnelles au moyen de modes de planification et de gestion plus efficaces, orientés vers les résultats, transparents, conçus pour éviter la corruption et la fraude, responsables et axés sur la reddition de comptes.

Partenariat de Busan pour une coopération efficace au service du développement

Il faut faire en sorte que les métropoles soient au cœur des programmes de coopération et que ceux-ci répondent à leurs besoins réels

En 2011 a eu lieu à Busan le quatrième Forum de haut niveau sur l'efficacité de l'aide, qui a marqué un changement de direction dans les débats internationaux sur l'aide et le développement. Le forum s'est achevé par l'adoption du Partenariat de Busan pour une coopération efficace au service du développement. Cette déclaration établit le premier cadre consensuel permettant d'avancer vers des formes de coopération au développement nouvelles et plus efficaces, ouvertes aux bailleurs de fonds traditionnels, aux acteurs de la coopération Sud-Sud, aux pays en développement, aux organisations de la société civile, aux entités philanthropiques, aux bailleurs de fonds publics et privés ainsi qu'aux gouvernements infranationaux.

La reconnaissance des gouvernements infranationaux en tant qu'acteurs de plein droit du système international de coopération au développement – ils font en effet partie du Comité

de pilotage du Partenariat mondial – vient de leur reconnaissance en tant qu'acteurs essentiels des processus de développement durable. En ce sens, l'une des principales difficultés auxquelles sont confrontées les métropoles est celle de l'accès direct aux programmes d'aide publique au développement, issus de bailleurs de fonds traditionnels (et des nouveaux bailleurs de fonds Sud-Sud) qui, jusqu'à présent, travaillaient uniquement avec les gouvernements nationaux. Un accès direct aux programmes permettrait en effet de les orienter vers les priorités définies par les villes elles-mêmes dans leurs plans de développement.

Il est également fondamental que les programmes de coopération lancés par d'autres acteurs privés, particulièrement les organisations philanthropiques, soient davantage axés sur les métropoles ; il faut qu'ils répondent aux besoins réels des villes et aux priorités indiquées dans leurs plans de développement.



Enfin, la coopération décentralisée s'est affirmée comme étant une modalité de coopération au développement naturellement tournée vers le principe d'efficacité. Elle peut contribuer de manière très positive au renforcement des capacités institutionnelles et opérationnelles des villes. Pour les métropoles, la coopération décentralisée est un outil privilégié non seulement pour la constitution de plateformes d'échanges d'expériences, de transferts de

connaissances et d'apprentissage mutuel, mais aussi pour innover et partager des solutions novatrices, pour jeter des passerelles entre des territoires tout en impliquant leurs acteurs et en leur offrant un cadre pour échanger et mettre en évidence des opportunités partagées, et, enfin, pour saisir ensemble les chances offertes par les processus d'urbanisation et affronter de concert les problèmes qui en découlent.

Recommandations aux métropoles

- Appréhender les programmes mondiaux pour le développement durable d'un point de vue global, en ayant conscience que ce sont les métropoles qui sont les mieux à même de résoudre certains des problèmes les plus pressants de la planète. D'un côté, ces programmes ont des incidences de façon transversale sur leurs plans (stratégiques et sectoriels) et, d'un autre côté, c'est à partir des actions prévues par ces plans que les métropoles contribuent à la mise en œuvre des objectifs fixés par la communauté internationale pour progresser vers le développement durable.
- Définir des stratégies ayant une incidence politique, directement ou par le biais des associations ou des réseaux qui les représentent, de façon à ce que les programmes nationaux de développement durable, et en particulier ceux qui sont élaborés pour mettre en œuvre les objectifs de développement durable ou le Nouveau Programme pour les villes, satisfassent les besoins et les intérêts des métropoles.
- S'efforcer de développer les concepts les plus novateurs du Nouveau Programme pour les villes, notamment le droit à la ville.
- Encourager la révision des plans de développement (stratégiques et sectoriels) des gouvernements métropolitains (ou des villes composant la métropole) afin de les aligner sur les nouveaux programmes, en étroite coordination avec les différents niveaux de gouvernance et en s'assurant de la participation effective des différentes parties prenantes sur leur territoire (organisations de base et de la société civile, secteur privé, milieux universitaires, etc.).
- Identifier et fixer des priorités et lancer des actions concrètes qui impliquent les acteurs du territoire et qui soient mesurables.
- Optimiser les ressources disponibles pour les plans de développement révisés, en investissant dans l'amélioration des systèmes de gestion (concernant, notamment, les marchés publics), mobiliser les ressources intérieures du territoire au moyen de partenariats public-privé ou autres, et accéder à de nouvelles sources de financement.
- Miser sur la transparence, la reddition de comptes et les mesures visant à éviter la corruption et la fraude.
- Rendre compte de leur contribution aux programmes mondiaux pour le développement au moyen de systèmes d'établissement de rapports spécialement conçus à cet effet. Pour ce faire, établir et utiliser des indicateurs aussi alignés que possible sur ceux qui sont définis dans le cadre des Nations unies.
- Par le biais des associations ou des réseaux qui les représentent aux niveaux national, régional ou mondial :



- Prendre part et influencer sur la définition des indicateurs liés aux ODD et au Nouveau Programme pour les villes, afin qu'ils reflètent correctement les réalités métropolitaines.
- Renforcer leurs stratégies de plaidoyer politique sur des questions comme la décentralisation, la répartition des compétences, la gouvernance métropolitaine, le financement local et l'adéquation des ressources (humaines, matérielles, technologiques).
- Continuer à fournir des informations et des données sur les réalités des métropoles du monde entier et à mieux les faire connaître.
- Plaider pour l'établissement de canaux directs entre les programmes des agences bilatérales ou multilatérales (y compris celles qui opèrent au niveau Sud-Sud) et les métropoles, sans qu'il soit nécessaire de passer par le filtre des gouvernements nationaux.
- Renforcer leurs stratégies de coopération décentralisée et leurs actions à l'international à travers lesquelles elles établissent des passerelles avec d'autres métropoles du monde.

Bibliographie

GOLD IV, quatrième Rapport mondial sur la décentralisation et la démocratie locale, co-créer le futur urbain – l'agenda des métropoles, des villes et des territoires https://www.gold.uclg.org/sites/default/files/GOLDIV_FR.pdf

Statistiques de l'OCDE sur les aires métropolitaines <https://stats.oecd.org/Index.aspx?lang=fr&SubSessionId=6a2a0dde-9411-4d26-b4f0-3271fd53a7f3&themetreeid=23>

Feuille de route pour la localisation des ODD : mise en œuvre et suivi au niveau infranational, Global Taskforce des gouvernements locaux et régionaux, PNUD, ONU-Habitat, 2016 https://www.uclg.org/sites/default/files/roadmap_for_localizing_the_sdgs_0.pdf

Objectifs de développement durable : ce que les gouvernements locaux doivent savoir, CGLU, 2015 https://issuu.com/uclgcglu/docs/ods_ce_que_les_gouvernements_locaux

Plate-forme de connaissances sur le développement durable <http://www.un.org/sustainabledevelopment/fr/>

Nouveau Programme pour les villes (2016) <http://habitat3.org/wp-content/uploads/NUA-French.pdf>

Accord de Paris (2015) http://unfccc.int/files/essential_background/convention/application/pdf/french_paris_agreement.pdf

Déclaration de l'Hôtel de Ville de Paris à l'issue du sommet des élus locaux sur le climat (2015) https://www.aimf.asso.fr/IMG/pdf/declaration_paris_cop21_.pdf

Cadre d'action de Sendai pour la réduction des risques de catastrophe (2015-2030) https://www.unisdr.org/files/43291_frenchsendaiframeworkfordisasterris.pdf

Programme d'action d'Addis-Abeba http://unctad.org/meetings/fr/SessionalDocuments/ares69d313_fr.pdf

Partenariat de Busan pour une coopération efficace au service du développement (2011) <https://www.oecd.org/fr/cad/efficacite/49650184.pdf>

À propos de l'auteur

Né à Barcelone en 1967, **Agustí Fernández de Losada Passols** est directeur du programme de villes globales de CIDOB et directeur des Études et de l'Assistance technique internationale chez Tornos Abogados.

Licencié en droit et titulaire d'un master en études européennes obtenu à l'Université autonome de Barcelone et du diplôme en direction publique de l'ESADE, Agustí Fernández est également ancien élève de l'Université des Sciences sociales de Toulouse et de l'Université libre de Berlin.

Il a travaillé pour plusieurs agences des Nations unies, ainsi que pour la Commission européenne, divers gouvernements nationaux, plusieurs collectivités locales, des réseaux de villes, des entreprises et des organisations de la société civile. Il a dirigé des projets en lien avec la gouvernance et la démocratie en Europe, en Amérique latine, en Afrique du Nord et au Proche-Orient. Il a publié de nombreux travaux de recherche, portant notamment sur la coopération internationale, la gouvernance, la modernisation de l'État et la décentralisation. Il est intervenu lors de plusieurs grandes rencontres organisées à l'initiative d'organisations internationales, d'États ou des milieux universitaires. Il est l'auteur de nombreuses études sur la coopération au développement et la coopération décentralisée. Il est également professeur du master en leadership et direction publique de l'Institut espagnol d'administration publique (INAP) et de l'Université internationale Menéndez Pelayo, du master en journalisme et relations internationales de Blanquerna – Université Ramon Llull, du diplôme en coopération internationale de l'Université d'El Salvador et du master en gouvernance et droits de l'homme de l'Université autonome de Madrid – Chaire Jesús de Polanco. Agustí Fernández apporte également sa collaboration dans le cadre d'autres programmes et masters d'universités espagnoles et latino-américaines.



Agustí Fernández de Losada Passols
Directeur du programme de villes globales, CIDOB

Les informations et opinions exprimées dans cette publication sont celles de l'auteur et ne reflètent pas nécessairement l'opinion institutionnelle de l'Association mondiale des grandes métropoles (Metropolis). Le Secrétariat général de Metropolis ni aucune personne agissant au nom de l'Association ne peuvent être tenus responsables de l'utilisation faite des contenus de cet œuvre.

Cette oeuvre est sous licence Creative Commons Attribution - Pas d'Utilisation Commerciale - Partage dans les Mêmes Conditions 4.0 International. Pour accéder à une copie de cette licence, merci de vous rendre à l'adresse suivante : <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/deed.fr>



Avec le soutien de:



Édition:
Juin 2017

Cette publication contribue à l'implémentation des Objectifs de Développement Durable (ODD) suivants :



Secrétariat Général

Avinyó, 15. 08002 Barcelone (Espagne)

Tel. +34 93 342 94 60

Fax: +34 93 342 94 66

metropolis@metropolis.org

metropolis.org

#MetroGovernance