

# POUR UNE GOUVERNANCE URBAINE



Les villes sont aujourd'hui confrontées à des problématiques complexes : croissance démographique rapide et accueil important de nouvelles populations notamment migrantes, étalement urbain accéléré, mutations et fragmentations socio-spatiales, accès insuffisant des populations, les plus vulnérables particulièrement, aux services essentiels, dégradations environnementales et exposition accrue au changement climatique. Cette transformation rapide des territoires, couplée à des revendications sociales grandissantes et au souci de légitimer l'action publique, amènent à reconsidérer la gouvernance urbaine.

La ville et les territoires appellent plus que jamais une approche globale (énergie, eau, déchets, mobilité, production alimentaire, espaces verts...) et intégrée dans le temps (conception, réalisation et exploitation). Les autorités locales, acteurs légitimes et pertinents pour construire des réponses innovantes au plus proche des besoins des habitants, sont ainsi amenées à dépasser les cadres technico-économiques, qui présidaient jusqu'alors aux choix de la gestion urbaine. Ils doivent prendre en compte les attentes de la société civile et intégrer des critères sociaux, environnementaux et économiques dans les politiques urbaines locales. Le défi de la ville durable impose ainsi aux représentants locaux de fournir des réponses coordonnées, décloisonnées, combinant les échelles et impliquant l'ensemble des acteurs et de favoriser un cadre et un processus de co-production des projets.

## QUELS DISPOSITIFS DE GOUVERNANCE, POUR QUELS OBJECTIFS ?

La gouvernance urbaine consiste à adopter des modalités d'action et de prise de décision partenariales, associant les habitants, les plus défavorisés en particulier. La gouvernance urbaine concerne toutes les échelles territoriales (local, intercommunal, régional, national) et toutes les dimensions du développement : économique (public, privé, mixte), sociale (besoins des usagers), environnementale, politique ou culturelle.

Au niveau local, représentants de l'État, services techniques municipaux, société civile, secteur privé, etc. sont autant d'acteurs à impliquer pleinement autour des autorités locales dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques urbaines.

La participation des acteurs peut être ouverte au grand public, limitée à certains groupes, ponctuelle ou être réalisée dans le cadre d'un processus intégré au projet, institutionnalisée ou formelle. De la simple information à la participation aux processus de décision, les formes de dialogue territorial sont

nombreuses (information, consultation, partenariat, délégation de services) et doivent permettre que les actions des autorités locales (i) s'appuient sur l'économie locale (public, privé, mixte) ; (ii) répondent aux besoins des usagers, en respect du droit et de la culture locale, et (iii) tiennent compte des propositions des habitants eux-mêmes.

La multiplication des expertises (techniques, citoyennes, d'usage, etc.) permet de développer des approches transversales et complémentaires. Pour cela, il appartient aux autorités locales d'endosser la responsabilité complexe de trouver des compromis négociés entre les différents acteurs du développement urbain, les amenant à reconnaître leur légitimité respective et leurs divergences, à coopérer, à établir des partenariats et se responsabiliser. Cela suppose une reconnaissance du rôle et des valeurs-ajoutées des différents acteurs qui se traduit dans les modalités de collaboration.

La gouvernance urbaine doit être garantie par des autorités locales démocratiquement élues. Elle doit chercher à articuler démocratie représentative et participative, dans la construction d'un projet qui permette de concilier au niveau local et au plus près des réalités de la vie quotidienne les enjeux, les spécificités et les revendications des différents groupes d'acteurs. Pour les autorités locales, l'objectif est de développer une organisation de l'espace ville accessible à tous et incluse dans un développement harmonieux avec son environnement. Autrement dit, les politiques publiques doivent favoriser une diversification des activités, une répartition équitable des services et des infrastructures de base et un développement économique durable.

## ORIENTATIONS FRANÇAISES EN FAVEUR D'UNE GOUVERNANCE LOCALE DÉMOCRATIQUE

Mettre en œuvre une gouvernance locale démocratique nécessite de :

### **Orientation 1 :**

#### **Faciliter et promouvoir l'inclusion et la participation citoyenne dans le projet de ville**

L'élaboration de politiques publiques nécessite la définition d'un diagnostic préalable, construit sur des informations partagées par l'ensemble des acteurs. Inclure et responsabiliser les citoyens dès l'amont des projets permet de construire des projets innovants et adaptés aux usages, de prioriser les actions en fonction des besoins et préconisations exprimés par les populations. En recherchant une participation équilibrée de l'ensemble des acteurs d'un territoire, les autorités locales construisent ainsi la démocratie participative.

Les autorités locales peuvent utiliser différents outils d'implication des habitants (collectifs, conseils de quartier, conseils citoyens, cyberdémocratie, diagnostics en marchant, budgétisation participative, fonds de participation des habitants, référendums) et doivent s'efforcer de les associer de façon équilibrée (répartition par âge, sexe, catégorie sociale, avec une attention particulière aux publics fragiles et éloignés de la décision publique). Au-delà de faciliter la participation des acteurs, ces outils favorisent la qualité des relations entre les gouvernements locaux et les citoyens.

L'autorité locale qui adopte des modalités d'action et de prise de décisions partenariales en vue de la gestion et de l'aménagement de la ville renforce la transparence des politiques publiques, facteur d'acceptation du projet sur le long terme. Cela suppose de fédérer des coalitions d'acteurs, notamment de la société civile, pour produire des solutions locales, développer des innovations, concrétiser des partenariats, assurer une coordination des actions pouvant alimenter les politiques publiques.

## **Orientation 2 :**

### **Assurer une gestion transparente et efficace**

Les autorités locales doivent accroître la transparence en matière de gestion afin de renforcer la confiance des citoyens et leur légitimité politique. Pour garantir la performance, la qualité et la pérennité de l'action publique, les autorités locales doivent assurer une gestion qui suppose :

- une transparence de l'information,
- la lisibilité des budgets,
- la mobilisation de ressources,
- l'évaluation publique des projets.

La gouvernance urbaine fait référence à une certaine forme de régulation urbaine par laquelle les autorités locales peuvent stabiliser les modes d'organisation et de production urbaine, voire les transformer. Cette régulation s'exprime à la fois par des normes institutionnelles, un cadre législatif et réglementaire, une planification urbaine et des choix politiques. Ce rôle de régulateur peut être exercé directement par l'autorité locale ou bien par une entité spécialisée, avec un droit de contrôle et un pouvoir de sanction en cas de non-respect des règles en vigueur.

Au-delà, les citoyens ont un droit de contrôle sur l'action des autorités locales. Celui-ci s'exerce à travers au moins trois composantes principales : le droit de prendre connaissance des actions menées, le droit d'évaluer leur cohérence et leur qualité et enfin la possibilité de proposer des actions alternatives.

Dans un contexte d'essor des nouvelles technologies et d'innovation permanente, de nouveaux instruments peuvent être utilisés pour parvenir à cette transparence et intelligence de la gestion grâce à une e-gouvernance. Le développement de l'open data permet aux citoyens d'être plus informés sur les politiques publiques locales et de participer à leur coproduction via des espaces publics numériques et divers dispositifs inclusifs. Il est également nécessaire pour les autorités locales de créer un cadre juridique pour réglementer l'usage des données en termes de transparence et protéger la vie privée de ses citoyens. Les pouvoirs publics doivent offrir un cadre et une médiation garantissant un libre accès de tous les citoyens à ces nouveaux usages.

## **Orientation 3 :**

### **Veiller à une juste répartition des ressources et des responsabilités entre les différents échelons de gouvernement**

Par la mise en place d'institutions plus proches des citoyens, le transfert de compétences de l'État vers les autorités locales est un facteur de légitimation de l'action publique. La décentralisation est un processus progressif qui se décline en fonction du contexte ou de l'organisation sociétale pour permettre :

- un déploiement harmonieux de l'administration sur l'ensemble du territoire,
- la mise en place d'une administration de proximité ;
- la promotion de la démocratie locale et la réalisation de l'unité nationale.

Pour une bonne articulation des différents niveaux, les responsabilités de chaque échelon de décision – de l'Etat à l'autorité locale – doivent être précisément définies – nature des compétences, responsabilités, obligations, fonctions – par un cadre juridique et administratif. Dans une dynamique collaborative, les autorités locales peuvent être appuyées par d'autres administrations dans l'élaboration de leurs politiques locales. Inversement, les différents niveaux du gouvernement sont amenés à co-produire avec les autorités locales l'élaboration de politiques s'appliquant au niveau territorial. Dans un contexte de déconcentration, les représentations administratives de l'Etat au niveau local sont chargées d'appliquer les décisions et politiques nationales sur le territoire selon des modalités précisément définies.

Pour opérationnaliser l'approche territoriale, les territoires limitrophes sont amenés à coopérer entre eux : partage d'investissements pour des réseaux et équipements importants, partage d'expériences ou complémentarité entre territoires.

Dans ce cadre, la définition et la mise en œuvre de stratégies nationales de formation (création d'écoles dédiées par exemple), la création ou refonte de statuts de la fonction publique et l'élaboration d'outils pour la gestion des ressources humaines sont nécessaires pour permettre à l'administration locale d'assurer toutes ses missions.

#### **Orientation 4 :**

Planifier le développement urbain pour un accès de tous aux services essentiels

Fournir des services essentiels de qualité qui garantissent un cadre de vie décent pour les populations nécessite d'adopter une planification à la fois globale du territoire et différenciée selon les quartiers. L'objectif de la planification stratégique est de mettre en place une stratégie qui vise l'égalité et la continuité des services publics délivrés sur l'ensemble du territoire, tout en s'adaptant aux besoins spécifiques de chaque quartier. Dans un objectif d'équité, les quartiers précaires doivent constituer une cible prioritaire des politiques publiques en matière d'accès aux services de base. Par ailleurs, la délivrance des services publics pour tous nécessite une évolution du droit foncier par la prise en compte des pratiques coutumières et des droits locaux afin d'assurer une certaine sécurité foncière aux habitants et une gestion transparente.

Afin d'améliorer la fourniture de services, l'autorité locale doit développer des partenariats avec les secteurs public et privé ; partenariats dont elle définira les modes de coordination et de gestion, pour autant que la législation nationale le permette : marché public, délégation de services publics, gestion des investissements, structure tarifaire du service, mise en place d'intermédiation sociale... L'innovation contractuelle peut permettre de diminuer le coût des services afin de les rendre accessibles à tous, notamment aux populations les plus défavorisées. La délégation de services publics (via des partenariats-publics-privés ou des sociétés d'économie mixte) peut constituer un catalyseur d'investissements pour le développement urbain lorsque les autorités locales conservent la maîtrise d'ouvrage. En assurant un suivi de l'exploitation, les autorités locales doivent garantir l'accessibilité de tous aux services et s'assurer que ces dispositifs n'entraîneront pas une élévation des tarifs préjudiciable aux plus démunis. Par ailleurs, si les investissements importants liés au développement des services ne peuvent être supportés par les abonnés du service, les autorités locales doivent considérer le recouvrement durable des coûts (tarif, taxes, transferts, subventions, péréquations verticales et horizontales).

#### **Orientation 5 :**

Renforcer les capacités institutionnelles et techniques des autorités locales

Dans une perspective de développement urbain durable, les partenaires au développement sont invités à privilégier le niveau local pour leurs interventions et à intégrer leurs actions dans le cadre des politiques urbaines définies par l'autorité locale, maître d'ouvrage de l'action publique.

La sensibilisation des parties prenantes, l'accompagnement des acteurs en charge de l'élaboration des stratégies, le renforcement organisationnel et institutionnel sont essentiels pour la mise en oeuvre des stratégies et leur financement.

Ce renforcement de capacités passe également par des formations appliquées de long terme qui favorisent un transfert de compétences aux autorités locales et le développement progressif d'une ingénierie locale adaptée aux contextes et aux enjeux spécifiques du territoire. Les échanges entre pairs ainsi que la coopération ville-à-ville appuient également le transfert du savoir-faire et la construction des capacités. Dans ce cadre, des formations associant acteurs et habitants peuvent être utilement envisagées.