

GOLD V 2019

La localisation des agendas mondiaux

Comment l'action locale transforme
les villes et les territoires



Cinquième Rapport mondial
sur la décentralisation et la démocratie locale

Résumé exécutif

La localisation des agendas mondiaux

Comment l'action locale transforme
les villes et les territoires

Résumé exécutif

Sommaire

Comité éditorial

Page 6

Remerciements

Page 7

Préface

Page 8

Introduction

1. Contexte mondial

Page 12

2. Pourquoi localiser les ODD ? Objectifs du Rapport

Page 15

3. Structure et approche analytique du rapport GOLD V

Page 18

© 2019 CGLU

Ce résumé exécutif présente l'introduction et la conclusion ainsi que le résumé des chapitres originaux du 5^e rapport mondial sur la décentralisation et la démocratie locale de Cités et Gouvernements Locaux Unis.

Le droit de CGLU d'être identifié en tant qu'auteur du matériel éditorial, et celui des auteurs individuels en tant qu'auteurs de leurs contributions, a été revendiqué par eux conformément aux articles 77 et 78 du Copyright, Designs and Patents Act 1988.

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

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

AVERTISSEMENT

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

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



Conception et édition : www.ggrafic.com
Révision des épreuves : Juliette Rossignol-Leroy
Préparation de copie et correction : Michel Auvray
Photo de couverture : A-C-K (t.ly/xP7pw); sunriseOdyssey (bit.ly/2ooZTnM); TEDxLuanda (bit.ly/33eFEIt); Curtis MacNewton (bit.ly/2Vm5Yh1); s1ingshot (t.ly/yWrwV); Chuck Martin (bit.ly/30ReOEz); sunsinger (shutr.bz/33dH85N); Michael Descharles (t.ly/Mz7w3).
Photos des encadrés de données : Andrew Neel (t.ly/pMZGb); Alexis Tostado (bit.ly/2BesX4h); M M (t.ly/Je0O8); Christopher Rose (bit.ly/2Mus3Gi); Patrycja Chociey (bit.ly/2VJQ5B7); Silvio Arcangeli (bit.ly/2Mn9lUo); Cristina González (bit.ly/2MumIE8); Denys Nevozhai (t.ly/2W0Ad); Photolibrium (bit.ly/2nNwBPD). Toutes les photos de ce volume sont publiées sous licence Creative Commons (<https://creativecommons.org/licenses/>). Certains droits réservés.



Chapitres régionaux

01

Afrique

Page 22

02

Amérique du Nord

Page 30

03

Amérique latine et Caraïbes

Page 36

04

Asie-Pacifique

Page 42

05

Eurasie

Page 50

06

Europe

Page 56

07

Moyen-Orient et Asie occidentale

Page 64

08

Aires métropolitaines

Page 70

Conclusions

1. Quelles sont les tendances mondiales qui affectent la mise en œuvre de l'Agenda 2030 ?

Page 79

2. Le rôle prédominant des collectivités territoriales dans la réalisation des agendas mondiaux

Page 84

3. Comment les « environnements institutionnels favorables » pour les collectivités territoriales permettent-ils de localiser les ODD ?

Page 98

4. Recommandations politiques : notre feuille de route pour réaliser, plus rapidement, l'Agenda 2030 et la localisation des ODD

Page 110

Comité éditorial

Coordination

Edgardo Bilsky
Luc Aldon
Andrea Ciambra
Ainara Fernández
Mathilde Penard

Orientation et conseil

Emilia Saiz, Secrétaire générale, CGLU
Le Bureau exécutif de CGLU, 2016-2019

Secrétaires généraux des sections de CGLU

- Afrique : **Jean-Pierre Elong Mbassi**, CGLU Afrique
- Asie-Pacifique : **Bernadia Tjandradewi**, CGLU Asie-Pacifique
- Eurasie : **Rasikh Sagitov**, CGLU Eurasie
- Europe : **Frédéric Vallier**, Conseil des communes et régions d'Europe (CCRE)
- Amérique latine – réseau CORDIAL : **Sergio Arredondo**, FLACMA, **Nelson Fernández**, Mercociudades
- Moyen-Orient et Asie occidentale : **Mehmet Duman**, CGLU Moyen-Orient et Asie occidentale
- Métropolises : **Octavi de la Varga**
- Amérique du Nord : **Brock Carlton**, FCM

Secrétariat mondial de CGLU

Serge Allou, Jose Álvarez, Saul Baldeh, Pere Ballester, Mohamed Boussraoui, Jean-Baptiste Buffet, Xavier Castellanos, Fátima Fernández, Pablo Fernández, Sara Hoefflich, Hyun Jung Kim, Steven Patrick Landry, Mehdi Mopin, Carole Morillon, Massimo Perrino, Guillem Ramírez, Marie-Laure Roa, Antònia Sabartés, Alejandra Salas, Fátima Santiago, Fernando Santomauro, Raphael Sedlitzky, Elisabeth Silva, Mariola Szek, Juan Carlos Uribe, Rosa Vroom

Comités et secrétariats de travail de CGLU

- Culture : **Jordi Pascual**, **Jordi Baltà Portolés**, **Sarah Vieux** et **Marta Llobet**
- Renforcement institutionnel et des capacités : **Elena Pierce** (Fédération canadienne des municipalités – FCM), **Jessie Post** (VNG International, Pays-Bas)
- Sécurité alimentaire : **Valérie Nicolas** (Association des régions de France)
- Développement économique et social local : **Emilio Rabasco** (Fonds andalou des municipalités pour la solidarité internationale – FAMSI), **Jean Carrière** (FCM)
- Villes périphériques : **Djamel Sandid** (Ville de Nanterre, France)
- Prévention et gestion territoriale des crises : **Simone Giovetti** (Cités unies France – CUF)
- Transparence et gouvernement ouvert : **Juana López** (Fédération espagnole des municipalités et des provinces – FEMP)
- Inclusion sociale, démocratie participative et droits humains : **Amanda Flety**, **Jaume Puigpinós**
- Planification urbaine stratégique : **Puvendra Akkiah** (Ville d'eThekweni – Durban, Afrique du Sud)
- Innovation urbaine : **Nicholas You**, **Yimin You** et **Milli Zhang** (Guangzhou, Chine)

CGLU voudrait remercier la Direction des relations internationales du Conseil provincial de Barcelone, en particulier **Kontxi Odriozola** et **Ana Tapia** pour leurs contributions.

Avec la contribution des réseaux impliqués dans la **Global Taskforce des gouvernements locaux et régionaux** (www.global-taskforce.org).



Avec l'appui de :

metropolis ●

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



Remerciements

Auteurs des chapitres

Afrique

Sylvia Croese, Chercheuse, Centre africain pour les villes, Université du Cap, Afrique du Sud

Liza Rose Cirolia, Chercheuse, Centre africain pour les villes, Université du Cap, Afrique du Sud

Susan Parnell, Professeure, Université de Bristol, Royaume-Uni

Avec les contributions de : **Jean-Pierre Elong Mbassi**, Secrétaire général, CGLU Afrique

Amérique du Nord

Éric Champagne, Professeur adjoint, Université d'Ottawa, Canada

Cooper Martin, Expert, National League of Cities, États-Unis

Amérique latine

Agustí Fernández de Losada, Chercheur et directeur du programme Villes mondiales, Centre des Affaires internationales de Barcelone (CIDOB), Espagne

Enrique Gallicchio, Chercheur associé, Université du Centre latino-américain d'économie humaine (UCLAEH), Montevideo, Uruguay

Ioanna Grotiuz, Chercheuse, Université du Centre latino-américain d'économie humaine (UCLAEH), Montevideo, Uruguay

Valentina Ríos, Chercheuse, Université du Centre latino-américain d'économie humaine (UCLAEH), Montevideo, Uruguay

Mario Rosales, Consultant, Association chilienne des municipalités (AChM), Chili

Nos remerciements à la Confédération nationale des municipalités, Brésil, en particulier à

Isabella dos Santos, Bureau des Relations internationales ; CGLU souhaiterait également remercier **Braulio Diaz** pour ses commentaires.

Asie-Pacifique

Avec le soutien de :

Saswat Bandyopadhyay, Université CEPT, Ahmedabad, Inde

Brian Roberts, Directeur, Urban Frontiers Ltd., Brisbane, et professeur émérite, Université de Canberra, Australie

Avec les contributions de : **Binqing Li**, Professeure associée, Université de Nouvelle-Galles du Sud, Australie ; **Ninik Suhartini**, Chercheuse indépendante, Indonésie ; **Masao Kikuchi**, Professeur adjoint, Université de Meiji, Japon ; **R. Gopchandran**, Inde ; **Mike Reid**, Conseiller politique principal, Local Government New Zealand et **Shimul Shah**, assistant de recherche. CGLU remercie également **Fabienne**

Perruca, France, et **Rainer Rohdewohld**, Ciptanet International, Allemagne, pour leurs commentaires

Eurasie

Galina Kurlyandskaya, Directrice générale, Centre d'étude sur les politiques fiscales, Moscou, Fédération de Russie

Yana Poyakova, Chercheuse, Centre d'étude sur les politiques fiscales, Moscou, Fédération de Russie

Europe

Anna Calvete Moreno, Experte en matière de gouvernance et agendas mondiaux, Barcelone, Espagne

Agustí Fernández de Losada, Chercheur et directeur du programme Villes mondiales, Centre des Affaires internationales de Barcelone (CIDOB), Espagne

Carl Wright, Secrétaire général honoraire, Forum des Gouvernements locaux du Commonwealth (CLGF), Royaume-Uni

Nos remerciements à : **Dorothee Allain-Dupré**, cheffe du département CFE/SME et Isabelle Chatry, Coordinatrice, Finances infranationales et réformes territoriales, CFE/SME, Organisation pour la coopération et le développement économique (OCDE) ; **Nicolas Kada**, Directeur, Groupement de recherche sur l'administration locale en Europe (GRALE), France, pour leurs contributions et commentaires. CGLU remercie tout particulièrement l'équipe du CCRE pour ses contributions : **Angelika Poth Moegele**, Directrice exécutive Affaires européennes ; **Nathalie Noupadja**, Responsable de la recherche et des études ; **Sarah Bentz**, Chargée de projet ; **Pedro Bizarro**, Chargé de projet ; **Marine Gaudron**, Chargée de projet ; **Marlène Simeon**, Directrice de PLATFORMA

Moyen-Orient et Asie occidentale

Cemal Bas, Chef du département des projets et du financement, Union des municipalités de Turquie

Carlos Rufin, Associé principal, Institut international pour le développement urbain, Cambridge, États-Unis

François Vigier, Président, Institut international pour le développement urbain, Cambridge, États-Unis

Nos remerciements à l'équipe de CGLU Moyen-Orient et Asie occidentale, en particulier à **Salim**

Kormaz, Coordinateur général, et à Cités unies Liban – Bureau technique des villes libanaises

Aires métropolitaines

Agustí Fernández de Losada, Chercheur et directeur du programme Villes mondiales, Centre des Affaires internationales de Barcelone (CIDOB), Espagne

Mariona Tomàs, Chercheuse, Département de sciences politiques, Université de Barcelone, Espagne

Avec le soutien de :

Anna Calvete Moreno, Experte en matière de gouvernance et agendas mondiaux, Barcelone, Espagne

Sue Bannister, Directrice, City Insight, Ville d'eThekweni – Durban, Afrique du Sud

Brian Roberts, Directeur, Urban Frontiers Ltd., Brisbane, et professeur émérite, Université de Canberra, Australie

Michael Sutcliffe, Directeur, City Insight, Ville d'eThekweni – Durban, Afrique du Sud

Préface

L'année 2019 est le premier jalon important dans le cadre de la mise en œuvre et du suivi de l'Agenda 2030. Quatre ans après l'adoption de l'un des agendas mondiaux les plus ambitieux jamais approuvés, l'occasion nous est offerte d'évaluer les progrès accomplis. Pour les collectivités territoriales que Cités et Gouvernements Locaux Unis représente, l'Agenda 2030 est l'incarnation d'un nouveau contrat social qui doit nous permettre de co-créer un avenir plus durable pour la planète. La vision ambitieuse et les objectifs concrets de cet agenda sont porteurs d'espoir ; l'agenda montre le chemin à suivre. Nos sociétés doivent s'éloigner des modèles de développement qui nous ont conduits à l'urgence climatique actuelle et à l'accroissement des inégalités et de l'exclusion sociale.

A la fin du premier cycle quadriennal de l'Agenda 2030, il faut constater que nous ne sommes pas en passe de réaliser ses objectifs. Le consensus mondial, adopté en 2015-2016 autour de ce nouvel agenda, a ouvert la voie à une transition vers un modèle de développement plus durable et inclusif. Pourtant, à l'heure actuelle, ce consensus a désespérément besoin de renouveau.

Nous sommes convaincus, et nous espérons que ce rapport le démontrera, que c'est de l'action locale menée au plus près des communautés, que nous défendons et représentons, que peut venir ce nouvel élan.

En tant que Président de CGLU, j'ai porté le flambeau de la localisation dans les forums de la communauté internationale et au plus haut niveau des débats et consultations. J'ai été fier d'y représenter l'ensemble de notre organisation par l'intermédiaire de la Global Taskforce des gouvernements locaux et régionaux. Cette dernière a servi de plateforme autour de laquelle nos membres se sont réunis après Habitat III.

Je me réjouis de voir que l'expansion du mouvement local-mondial favorise une accélération de la localisation. Les gouvernements locaux et régionaux ont accepté de relever les défis pour atteindre les agendas mondiaux, et leur mobilisation ne cesse d'augmenter partout dans le monde.

Le cinquième rapport GOLD s'appuie sur quinze années de connaissances accumulées. Il nous offre l'occasion de mettre en évidence les progrès réalisés par les gouvernements locaux et régionaux que nous représentons en vue de la réalisation des agendas mondiaux. Il permet également de valoriser les actions quotidiennes menées par les collectivités territoriales, en illustrant leur importance.

GOLD V est le fruit d'un processus participatif qui rassemble l'expertise des collectivités territoriales et de leurs organisations, des chercheurs de différentes régions géographiques, ainsi que des commissions de travail et les partenaires de CGLU. Le rapport examine les stratégies locale, régionale et nationale pour la mise en œuvre des agendas mondiaux dans chaque région du monde. Pour ce faire, il analyse l'évolution des cadres institutionnels des collectivités locales, des métropoles et des régions, en accordant une attention particulière aux efforts déployés par l'ensemble des collectivités territoriales pour atteindre les Objectifs et impulser un changement en profondeur.

Le rapport GOLD V démontre que les villes et les territoires sont au cœur du développement social, économique, environnemental et culturel. Il met en évidence leur engagement et leurs contributions pour faire face à l'urgence climatique, tout en partageant les leçons apprises avec leurs pairs du monde entier.

Notre organisation offre un ensemble de recommandations politiques qui s'appuient sur les conclusions du rapport, et qui sont jointes à cette publication. **Nous accordons une importance particulière aux partenariats, à la défense des biens communs et à la nécessité de donner la priorité aux services publics de proximité pour la réalisation de l'agenda de développement.**

Nous appelons également toutes les sphères de gouvernement et toutes les parties prenantes à renforcer leurs ambitions et à nous soutenir dans le développement d'une approche qui engage « la société dans son intégralité » à travers la localisation.

Nous avons besoin des gouvernements nationaux pour renforcer les gouvernements locaux

et les organisations locales afin de créer les conditions nécessaires, tant sur le plan légal que sur la disponibilité des financements, pour assurer pleinement nos responsabilités.

Ce rapport montre que lorsque la localisation s'appuie sur des moyens adéquats, elle peut être un instrument décisif pour faire de la « décennie de l'accélération » de la mise en œuvre une réalité.

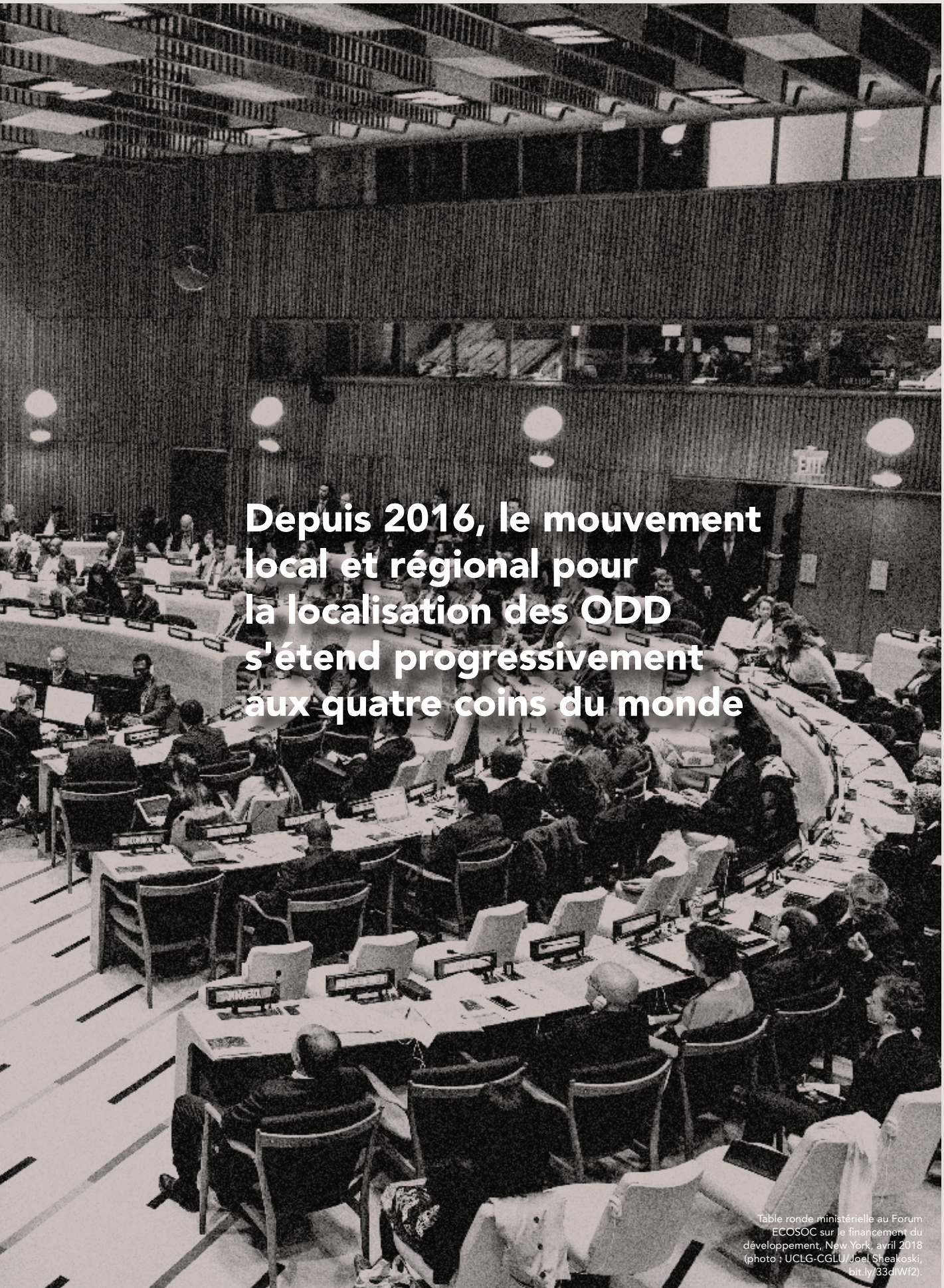
Nous espérons que vous saisissez également le grand potentiel de ce rapport, dans lequel nous nous sommes investis et que nous utilisons au service de nos membres, de nos citoyens et de la communauté internationale, pour renforcer les partenariats et notre action. ☺

Mpho Parks Tau

Vice-Ministre, Département de la
gouvernance coopérative
et des affaires traditionnelles (COGTA)
Ancien Président de l'Association
des Gouvernements locaux
d'Afrique du Sud (SALGA)
Président de CGLU







Depuis 2016, le mouvement local et régional pour la localisation des ODD s'étend progressivement aux quatre coins du monde

Table ronde ministérielle au Forum ECOSOC sur le financement du développement, New York, avril 2018 (photo : UCLG-CGLU/Joel Sheakoski, bit.ly/33dWf2).

1. Contexte mondial

En 2015 et 2016, les dirigeants mondiaux se sont réunis pour adopter des accords internationaux en faveur du développement durable, marquant ainsi un tournant majeur dans la coopération multilatérale. L'Agenda 2030 et les 17 Objectifs de développement durable (ODD), le Nouvel Agenda urbain, l'Accord de Paris sur les changements climatiques, le Cadre de Sendai pour la réduction des risques de catastrophe et le Programme d'action d'Addis-Abeba sur le financement du développement témoignent tous d'une volonté de relever les défis mondiaux actuels à travers une approche fondée sur la défense des droits.

Les gouvernements locaux et régionaux se sont montrés à la hauteur du défi. Ils ont confirmé leur engagement et ont largement contribué à diffuser et à soutenir la mise en œuvre des agendas mondiaux. Ils considèrent que ces agendas mondiaux sont interdépendants, aucun ne peut être réalisée de façon isolée : toutes les initiatives visant à répondre aux défis auxquels les territoires et les villes font face doivent donc être pleinement intégrées et articulées. L'Agenda 2030 a été largement adopté dans tous les pays et représente une avancée considérable en termes d'ambition, d'universalité et de complexité, par rapport aux Objectifs du millénaire pour le développement. L'interdépendance des objectifs constitue une opportunité unique pour répondre aux défis multidimensionnels auxquels nos sociétés sont confrontées. D'un autre côté, cela exige de redoubler d'efforts dans l'élaboration des politiques véritablement intégrées, pour « ne laisser personne, ni aucun territoire pour compte ». En d'autres termes, il est nécessaire d'adopter des stratégies de développement auxquels, selon les termes des Nations unies, participent étroitement « **tout le gouvernement** » (*whole of government*) et « **toute la société** » (*whole of society*) (voir Encadré 1), c'est-à-dire développer un système de **gouvernance** véritablement **multiniveaux** et multi-acteur, avec les personnes au centre du développement (voir Encadré 2).

Nous nous trouvons actuellement à la fin du premier cycle quadriennal de mise en œuvre des ODD, ce qui signifie que l'état d'avancement de la mise en œuvre de chaque ODD au niveau mondial a été évalué au moins une fois. À cette occasion, la communauté internationale prend le temps de faire le point sur

les progrès réalisés, les tendances observées et les défis rencontrés au cours de ces quatre dernières années. Ces différents sujets ont notamment été discutés lors du Sommet sur les ODD en septembre 2019. Selon le Rapport quadriennal mondial sur le développement durable des Nations unies et le Rapport spécial 2019 du Secrétaire général des Nations unies, des tendances positives ont émergé au niveau mondial, en particulier en ce qui concerne la mise en œuvre des ODD 1, 3, 5, 7, 8, 11 et 14¹. L'extrême pauvreté, le taux de mortalité infantile et la part de la population urbaine vivant dans des bidonvilles continuent de diminuer, tandis que

Encadré 1

Approches « tout le gouvernement » (*whole of government*) et « toute la société » (*whole of society*)

Fait référence aux cadres de gouvernance multiniveaux, fondés sur la collaboration et sur la nécessité d'aborder les processus d'élaboration des politiques de manière intégrée, en tenant compte de tous les niveaux de gouvernement et de tous les secteurs de la société. L'adoption de ces approches est essentielle pour faire progresser le développement durable, car elles constituent la base de la cohérence des politiques (voir Encadré 7) en exigeant que l'élaboration des politiques se fasse de manière intégrée pour dépasser le cloisonnement institutionnel, en favorisant les synergies et en renforçant la prise de responsabilité des politiques publiques. La mise en place de cadres de gouvernance multiniveaux exige de mettre en œuvre des mécanismes adéquats de coordination et de participation qui garantissent la participation effective des gouvernements infranationaux et des membres de la société lors de la conception, de la mise en œuvre et du suivi des politiques, à tous les niveaux de gouvernement.

Source : UNDESA (2018) ; GTF, CGLU, *Towards the Localization of the SDGs (Vers la mise en œuvre des ODD au niveau local)*, 2019.

¹ Nations unies, édition spéciale : *Progress towards the Sustainable Development Goals (Progrès accomplis vers la réalisation des objectifs de développement durable)*, Rapport du Secrétaire général, session 2019 ; Groupe indépendant de scientifiques, *Rapport mondial sur le développement durable* (à paraître en 2019) ; ONU-SG *Long-term impact of current trends in the economic, social and environmental areas on the realization of the Sustainable Development Goals (Impact à long terme des tendances actuelles dans les domaines économique, social et environnemental sur la réalisation des objectifs de développement durable)*, 2019 ; ONU, *Rapport sur les objectifs de développement durable*, 2019.

des progrès ont été accomplis en ce qui concerne la santé, certains objectifs en matière d'égalité de genre et l'accès à l'électricité dans les territoires les plus pauvres. Toutefois, l'adoption d'une nouvelle approche du développement durable tarde à se faire sentir, alors même que cette dernière est nécessaire pour impulser le changement en vue de la réalisation des objectifs d'ici à 2030. Le nombre de personnes souffrant de la faim a continué d'augmenter en 2019, une tendance observée depuis 2016. Les émissions de gaz à effet de serre, dont 70 % sont imputables aux villes, continuent également d'augmenter, tandis que la perte de biodiversité continue de s'accroître de manière spectaculaire à mesure que l'intensité du changement climatique s'aggrave². Malgré les progrès accomplis en matière de réduction de la pauvreté, les inégalités croissantes continuent d'alimenter l'exclusion des plus discriminés et défavorisés (populations les plus démunies, femmes, jeunes, personnes âgées, personnes handicapées, minorités ethniques et sexuelles, entre autres). En outre, le financement du développement durable demeure un problème permanent, bien que les moyens de mise en œuvre progressent. Les institutions, souvent affaiblies par les conflits territoriaux, ne sont pas assez solides pour faire face à l'ampleur des problèmes auxquels elles sont confrontées.

Comme l'a souligné le Secrétaire général des Nations unies, les tendances sociales, économiques et environnementales actuelles qui façonnent le monde ont un impact majeur sur la réalisation des ODD et constituent un défi considérable pour la réalisation des Objectifs dans le temps prescrit. Le Secrétaire général des Nations unies identifie cinq tendances de ce type : l'urbanisation, les changements démographiques et climatiques, les crises prolongées et les technologies de pointe³. Les interactions, synergies et compromis entre ces tendances créent des environnements très complexes et interconnectés qui ont une incidence sur l'élaboration des politiques aux niveaux local, national et international. L'un des principaux objectifs du présent rapport a été d'examiner comment les collectivités territoriales (CT) contribuent à la réalisation des agendas mondiaux face à ces tendances. Ces agendas, et l'engagement des CT à les réaliser, permettent de faire évoluer nos sociétés, favorisent l'amélioration de la bonne gouvernance et de la participation des citoyens, dans des contextes très divers, partout dans le monde. Il est donc essentiel de prendre du temps pour analyser le rôle des CT dans la mise en œuvre des ODD, et de réexaminer les processus d'élaboration des politiques, afin de tirer pleinement parti des synergies possibles entre les agendas mondiaux et les processus locaux, en tant que moteurs du changement. L'objectif du présent rapport est d'examiner comment promouvoir des politiques et des actions intégrées qui répondent aux défis actuels, du point de vue local et régional.

Ce rapport souligne comment, dans le cadre de leurs responsabilités quotidiennes, les CT mettent en œuvre des politiques et mènent des actions qui, bien qu'elles ne soient pas toujours officiellement

« labellisées ODD », ont un impact direct sur l'accès des populations aux infrastructures, aux services et aux opportunités de vie. Comme l'ont reconnu l'Assemblée générale des Nations unies, le Secrétaire général des Nations unies et Habitat III, la décarbonation de nos économies et la garantie de l'accès à l'énergie, à l'eau, à l'alimentation, aux transports et aux infrastructures ne seront possibles que grâce à des investissements dans des projets principalement infranationaux et portés par les CT⁴. L'atteinte des ODD et des objectifs des autres agendas mondiaux ne sera possible qu'en produisant suffisamment de connaissances sur la contribution des territoires et des villes, en particulier les initiatives qu'ils proposent et les obstacles qu'ils rencontrent, pour promouvoir un développement plus durable.

L'une des principales tendances qui émerge à l'heure actuelle est l'urbanisation rapide de la société, qui place les CT plus que jamais au centre de nombreux défis. Le pourcentage d'urbains devrait passer de 55 % actuellement à près de 70 % d'ici à 2050, soit une augmentation de 2,3 milliards d'habitants dans les zones urbaines. Ces urbains seront concentrés pour la plupart dans les territoires à faible revenu ou à revenu intermédiaire-inférieur, où l'urbanisation est la plus rapide. Les changements dans la croissance démographique, la composition par âge et les flux migratoires ont un impact considérable sur l'évolution de l'urbanisation ainsi que sur celle des territoires environnants. Ces différents changements recoupent un large éventail d'ODD, notamment l'éradication de la pauvreté, l'accès à l'alimentation et à l'eau, la santé, l'égalité de genre, la croissance économique et le travail décent, la réduction des inégalités et la promotion de villes durables mieux articulées avec leur arrière-pays. Au niveau global, la croissance de la population mondiale a ralenti par rapport à il y a dix ans et se situe actuellement à 1,1 % par an⁵. Toutefois, ces chiffres masquent des schémas démographiques très

² GIEC, *Rapport spécial sur le réchauffement planétaire de 1,5 °C*, 2018.

³ Secrétaire général des Nations unies, *Long-term impact of current trends in the economic, social and environmental areas on the realization of the Sustainable Development Goals (Impact à long terme des tendances actuelles dans les domaines économique, social et environnemental sur la réalisation des objectifs de développement durable)*, 2019.

⁴ ONU, *The road to dignity by 2030: ending poverty, transforming all lives and protecting the planet (La dignité pour tous d'ici à 2030 : éliminer la pauvreté, transformer nos vies et protéger la planète)*, 2014. Rapport de synthèse du Secrétaire général sur le Programme de l'après-2015, paragraphe 94.

⁵ Département des affaires économiques et sociales des Nations unies, *Perspectives démographiques mondiales 2019 : livret de données*, 2019.

Encadré 2

Gouvernance multinationale

Système de prise de décision fondé sur des mécanismes de coordination qui permettent la répartition des compétences et des responsabilités des gouvernements, tant verticalement qu'horizontalement, conformément au principe de subsidiarité (voir Encadré 6), dans le respect de l'autonomie locale. Ce système reconnaît qu'il n'y a pas de niveau optimal de décentralisation (voir Encadré 5) et que la mise en œuvre et les compétences sont indissociables du contexte : les responsabilités ne peuvent se séparer des résultats attendus dans l'élaboration des politiques et les différents niveaux de gouvernement sont considérés comme interdépendants. La gouvernance multinationale exige que tous les niveaux partagent les informations et collaborent pleinement, de sorte que chaque niveau puisse mener de manière transparente et responsable des relations horizontales avec chaque acteur, afin d'optimiser les résultats stratégiques.

Source : CGLU, *Co-créer le futur urbain. Quatrième Rapport mondial sur la décentralisation et la démocratie locale*, 2016.

⁶ Département des affaires économiques et sociales des Nations unies, *Perspectives d'urbanisation mondiale : Révision 2018*, 2018.

⁷ Centre de surveillance des déplacements internes, *Rapport mondial 2018 sur les déplacements internes*, 2018.

hétérogènes entre les régions et les territoires urbains et ruraux.

Alors que plus de la moitié de la croissance prévue entre 2019 et 2050 (estimée à 2 milliards d'habitants) devrait avoir lieu en Afrique, l'Asie devrait voir sa population s'accroître de 650 millions d'habitants et l'Amérique latine de 180 millions, tandis que la population européenne devrait diminuer⁶. La croissance démographique devrait se concentrer dans les régions les moins développées économiquement, ce qui constitue un obstacle majeur pour les territoires et villes de ces régions, devant œuvrer à éradiquer la pauvreté et la faim, tout en améliorant l'accès à l'éducation, à la santé et aux services de base. En outre, bien que le rythme de vieillissement de la population varie considérablement d'une région à l'autre, le nombre de personnes âgées de plus de 60 ans devrait atteindre 1,4 milliard d'ici à 2030. D'ici 2050, dans toutes les régions du monde, plus de 25 % de la population seront âgés de plus de 60 ans – à l'exception de l'Afrique, qui devrait concentrer la plus grande proportion de la population mondiale âgée de 15 à 19 ans. Les territoires et les villes vieillissants seront confrontés à des pressions budgétaires et politiques croissantes pour fournir aux personnes âgées des retraites et une protection sociale adéquates. Parallèlement, il est essentiel que les territoires et les villes où la population des jeunes augmente offrent des solutions de soins de santé, d'éducation et d'emploi pour assurer la mise en œuvre de l'Agenda 2030.

Les défis climatiques et environnementaux transforment profondément nos territoires et affectent directement les villes. Selon le Rapport spécial 2018 du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC), le monde s'est déjà réchauffé de 1 °C par rapport aux niveaux pré-industriels et, au rythme actuel de réchauffement de 0,2 °C par décennie, le réchauffement planétaire atteindra 1,5 °C d'ici 2030. Le présent rapport

souligne le rôle central joué par les villes dans l'atténuation des changements climatiques et dans la réalisation de l'objectif de limiter les changements climatiques à 2 °C et, si possible, à 1,5 °C. Laisser le réchauffement de la planète atteindre 2 °C peut porter gravement atteinte aux systèmes naturels et humains et nuire particulièrement aux populations et territoires les plus vulnérables. Depuis 1990, les catastrophes climatiques extrêmes ont plus que doublé. Conjuguées à des conditions météorologiques qui se modifient radicalement, elles causent des souffrances et des pertes en vies humaines non quantifiables ainsi que la destruction d'infrastructures qui aggrave la pénurie de ressources et entraîne le déplacement des populations. Les tensions actuelles agissent comme des multiplicateurs de risques de violence, exerçant une pression supplémentaire sur des systèmes politiques et des ressources souvent fragiles. Depuis 2010, les conflits étatiques et non étatiques ont augmenté respectivement de 60 % et 125 %, tandis que le nombre de personnes déplacées dans le monde a doublé au cours des vingt dernières années pour atteindre 65 millions⁷. De plus, la détérioration de la paix mondiale constitue une menace pour l'état de droit et la bonne gouvernance et, par extension, pour les fondements du développement durable.

Face à de tels défis, il est impératif d'intensifier et d'accélérer les mesures prises avant qu'il ne soit trop tard. Pour y parvenir, il est nécessaire de repenser les stratégies de développement en adoptant une approche du développement durable qui reflètent la réalité du monde d'aujourd'hui. L'urbanisation, le développement des technologies de pointe et la connectivité constituent quelques-uns des traits caractéristiques de nos sociétés contemporaines, et bien qu'ils posent des défis en termes de gouvernance, ils constituent un maillon essentiel pour atteindre les ODD et préserver la vie pour les générations futures. 🌐



Le Forum des gouvernements locaux et régionaux, organisé par la Global Taskforce à l'occasion du Sommet sur les ODD des Nations unies le 24 septembre 2019 (photo : UCLG-CGLU/Ege Okal, bit.ly/2naVvsb).

2. Pourquoi localiser les ODD ? Objectifs du Rapport

Le but du Rapport GOLD V est de proposer des solutions pour atteindre les objectifs mondiaux, grâce à des politiques, actions et initiatives conçues et mises en place par les territoires et les communautés qui composent les villes et les régions. Le rapport suggère que cela ne sera possible que si la planification urbaine et territoriale, la vision stratégique, les cadres institutionnels et les feuilles de route politiques sont enracinés dans les territoires. De même, l'implication de tous les acteurs locaux est essentielle pour permettre d'identifier les nécessités et les demandes propres à chaque territoire, et ainsi tirer pleinement parti des potentialités locales. En d'autres termes, ces objectifs ne peuvent être atteints que grâce à un processus complet, collectif et responsable de localisation des agendas mondiaux (voir Encadré 3).

Les territoires et les villes ont le potentiel de mener à bien des processus qui favorisent des modèles de développement respectueux de l'environnement et qui placent l'humain au centre de leurs préoccupations. Les stratégies de développement territorialisées, fondées sur une planification mieux intégrée, peuvent permettre de transformer les villes et les territoires, de favoriser l'inclusion, de réduire l'utilisation des ressources et les émissions de gaz à effet de serre et d'améliorer les liens entre zones rurales et urbaines. Associées à des technologies de pointe, les économies d'échelle mises en place par les villes, qui ont déjà la capacité d'attirer l'innovation, deviennent de puissants moteurs pour réaliser les ODD. Ces économies d'échelle favorisent le développement de modes alternatifs de production et de consommation, de systèmes d'énergies renouvelables décentralisés, de soins de santé individualisés, de solutions de détection des catastrophes et de liens plus forts entre les villes et leur arrière-pays. Comme le montre le rapport, ces stratégies de développement localisées, élaborées à partir des réalités locales et adaptées à celles-ci, ont également un impact sur la façon dont le développement évolue, ce dernier venant à son tour renforcer les processus locaux durables. Le potentiel de transformation d'une **approche territoriale du développement**

local est considérable (voir Encadré 4). Toutefois, des défis majeurs restent à relever pour développer pleinement cette approche et assurer la mise en œuvre des agendas mondiaux de développement.

Des efforts importants ont été déployés depuis 2015 pour mettre en œuvre les dispositions de l'Agenda 2030 et progresser vers la réalisation des Objectifs. Compte tenu des défis multidimensionnels auxquels nos sociétés sont confrontées, l'Agenda 2030 et les ODD appellent à aller au-delà de l'élaboration de politiques ponctuelles restreintes pour repenser la culture et les institutions de gouvernance. Comme nous le verrons dans le rapport, différents facteurs influent considérablement sur la capacité qu'ont les CT à impulser le changement depuis leur territoire, parmi lesquels

Encadré 3

Localisation

L'Agenda 2030 souligne la nécessité d'adopter une approche inclusive et localisée des ODD. La localisation est décrite comme « le processus de définition, de mise en œuvre et de suivi des stratégies depuis les territoires pour atteindre les objectifs et les cibles de développement durable aux niveaux national et mondial ». Plus spécifiquement, la localisation signifie prendre en compte les contextes infranationaux pour la définition des objectifs et des cibles, pour la mobilisation des moyens de mise en œuvre et pour l'utilisation d'indicateurs afin de mesurer et suivre les progrès en vue de la réalisation de l'Agenda 2030.

Source: GTF, CGLU, *Towards the Localization of the SDGs (Vers la mise en œuvre des ODD au niveau local)*, 2019 ; GTF, Programme de développement des Nations unies, ONU-Habitat, *Roadmap for Localizing the SDGs: Implementation and Monitoring at Sub-national Level (Feuille de route pour la localisation des ODD : mise en œuvre et suivi au niveau infranational)*, 2016 ; Groupe des Nations unies pour le développement, *Localisation du programme de l'après-2015 (résultats du processus de dialogue mondial des Nations unies qui s'est déroulé de juin 2014 à octobre 2014)*, 2014.

l'existence de stratégies nationales et de cadres institutionnels pour veiller à la mise en œuvre des ODD, ainsi que l'état de la **décentralisation** et les moyens disponibles pour la mise en œuvre locale des agendas mondiaux (voir Encadré 5). En conséquence, plusieurs questions se posent : les ODD peuvent-ils à la fois inspirer l'action locale et influencer ces environnements institutionnels ? L'action menée par les villes et les territoires peut-elle conduire à un changement à l'échelle mondiale ?

Cette perspective est essentielle pour mieux appréhender un certain nombre de questions ayant

Encadré 4

Approche territoriale du développement local

Politique nationale de développement qui reconnaît le développement local comme étant endogène, progressif, intégré dans l'espace et multidimensionnel, et qui reconnaît la responsabilité première des autorités locales dans la planification, la gestion et le financement de ce développement local. En d'autres termes, développement qui permet aux autorités locales autonomes et responsables de tirer parti de la contribution des acteurs opérant à de multiples échelles pour produire des biens et des services publics adaptés à la réalité locale, ce qui génère une valeur ajoutée aux efforts nationaux de développement.

Source : Commission européenne, Développement et Coopération, *Soutenir la décentralisation, la gouvernance locale et le développement local par une approche territoriale*, 2016.

Encadré 5

Décentralisation

Existence d'autorités locales, distinctes des autorités administratives de l'État, auxquelles le cadre juridique attribue des pouvoirs, des ressources et des capacités pour exercer un certain degré d'autonomie afin de s'acquitter des responsabilités qui leur sont attribuées. Leur légitimité repose sur des structures démocratiques locales représentatives et élues qui déterminent la manière dont le pouvoir est exercé et rendent les autorités locales responsables devant les citoyens relevant de leur juridiction.

L'Observatoire mondial des finances et de l'investissement des collectivités territoriales propose la définition suivante : « la décentralisation consiste en un transfert de pouvoirs, de responsabilités et de ressources du gouvernement central vers les collectivités territoriales, définies comme des entités juridiques distinctes, élues au suffrage universel et jouissant d'un certain degré d'autonomie ».

Source : ONU-Habitat, *Lignes directrices internationales sur la décentralisation et les services de base pour tous*, 2009 ; CGLU, *L'Accès aux services publics et l'urbanisation du monde. Troisième Rapport mondial sur la décentralisation et la démocratie locale*, 2013 ; CGLU, *La Décentralisation et la Démocratie locale dans le monde, Premier Rapport mondial sur la décentralisation et la démocratie locale*, 2008 ; OCDE-CGLU, *Observatoire mondial des finances et de l'investissement des collectivités territoriales*, 2019.

une incidence sur la politique de développement à l'échelle mondiale. Comme indiqué précédemment, cette étude vise principalement à faire le point sur les progrès réalisés vers la réalisation des ODD dans les territoires, et à souligner l'importance cruciale de ces derniers dans la réalisation des agendas mondiaux. D'une part, il est largement admis que la mise en œuvre de l'Agenda 2030 ne pourra se faire sans l'engagement de tous les niveaux de gouvernance, y compris des CT, ainsi que de la société civile et des acteurs locaux telles que le secteur privé, les partenaires sociaux, les universités et les associations communautaires. D'autre part, ce sont les territoires et les communautés locales qui assurent cette mise en œuvre. La principale question abordée dans le rapport est de savoir dans quelle mesure les villes, les provinces et les régions ont pu, grâce à leurs mesures et à leurs initiatives, devenir partie intégrante de la solution pour relever les défis cruciaux auxquels elles sont confrontées. L'analyse des progrès réalisés par les autorités locales dans la mise en œuvre des Objectifs et de leur « localisation » – c'est-à-dire les appliquer au niveau local et les repenser de manière à ce qu'ils intègrent les caractéristiques et les exigences des citoyens et des territoires – constitue une bonne indication de la façon dont le cadre des ODD lui-même évolue et du chemin qu'il reste à parcourir.

Le rapport vise également à dresser un tableau de l'état actuel de la décentralisation dans le monde. La réalisation des ODD et des autres agendas mondiaux au niveau local ne sera possible que si les territoires, les communautés et les autorités locales, à différents niveaux infranationaux, sont dotés de suffisamment de compétences, de ressources et du soutien nécessaire pour y parvenir. Cela implique de renforcer et d'améliorer la décentralisation du système politique, de promouvoir le transfert des compétences et des pouvoirs, d'assurer le respect du principe de **subsidiarité** et de rendre les gouvernements locaux transparents et responsables face à leurs électeurs (voir Encadré 6).

Le présent rapport est structuré en différents chapitres, selon les régions. Chaque chapitre comprend une analyse des stratégies nationales pour la mise en œuvre de l'Agenda 2030 et la manière dont les CT sont impliquées dans ce processus. Les différents chapitres comprennent également une étude du cadre institutionnel dans lequel évoluent les CT, qui facilite ou non leurs actions en vue de la mise en œuvre de ces agendas, et étudient l'état de la décentralisation dans la région concernée. Ce rapport vise à répondre à diverses questions sur les tendances de décentralisation et à analyser de façon approfondie les relations entre les différents niveaux de gouvernements dans le processus d'élaboration des politiques : les CT ont-elles plus d'autonomie et sont-elles plus dynamiques qu'auparavant ? Les ODD et les autres agendas mondiaux ont-ils entraîné un changement dans les relations institutionnelles et la coopération verticale et horizontale ? Les mécanismes et systèmes nationaux de planification et de prise de décisions sont-ils plus ouverts et prennent-ils mieux en compte les CT et

leur capacité à mener des changements dans les territoires et les communautés ?

L'étude de la décentralisation et de son évolution est d'autant plus importante pour maîtriser le processus d'urbanisation rapide (souvent incontrôlée) et répondre aux défis de la gouvernance locale. L'urbanisation a eu une incidence considérable sur plusieurs dimensions des CT, notamment sur la planification urbaine et territoriale, la fourniture de services publics de base, l'accroissement des inégalités et les informalités, l'impact des changements climatiques et la création de nouvelles coalitions locales impliquant différents acteurs sociaux pour améliorer la démocratie, la transparence et la qualité de vie dans les villes et les territoires. Toutefois, les progrès réalisés dans ces domaines soulève des questions quant à la durabilité et la viabilité de ces initiatives. Il est essentiel de savoir si le contexte est favorable pour soutenir les activités des CT visant à localiser les objectifs mondiaux. Comment leurs actions modifient-elles les équilibres politiques ? Comment les compétences, les pouvoirs, les capacités et les ressources financières et humaines des CT peuvent être renforcés, afin de pouvoir jouer un rôle plus actif dans la poursuite mondiale de durabilité, de croissance et d'inclusion ? Quelle autonomie financière est réellement accordée aux gouvernements locaux et régionaux ? Un certain nombre de nouveaux instruments financiers et de gestion existent (parmi lesquels les obligations climat et obligations vertes, partenariats public-privé-communautés et remunicipalisations) qui modifient la manière dont les différents acteurs peuvent – à tous les niveaux – devenir des moteurs de changement et de l'élaboration des politiques. Est-ce que ces nouvelles options sont accessibles aux gouvernements locaux ? Comment les leaders les plus visionnaires peuvent-ils financer et soutenir leurs politiques publiques et leurs programmes à long terme ?

Les systèmes de suivi, les indicateurs et la capacité des CT à rendre compte de leurs politiques et actions constituent une autre question fondamentale, dans un contexte où les CT évoluent dans un environnement local caractérisé par un manque important de données, d'indicateurs et de mesures qui, historiquement, n'ont pas été suffisamment décentralisés ou désagrégés (à l'exception de certaines régions et villes plus importantes et plus riches). Cette situation entrave leur capacité à contribuer de manière efficace à la localisation et la réalisation des Objectifs.

Enfin, les responsabilités que les CT assument dans la localisation des ODD et des autres agendas soulèvent d'autres questions tout aussi importantes sur la démocratie locale, la transparence, la représentation et la place occupée par le niveau local dans le système mondial actuel. Les CT peuvent-elles agir comme des moteurs de changement sur le plan des politiques publiques et de développement ? Les CT ont-elles les moyens et les capacités de garantir que personne ni aucun territoire ne sera laissé pour compte ? La gouvernance multinationale peut-elle améliorer les performances, renforcer la **cohérence des politiques** (voir Encadré 7) et

Encadré 6

Subsidiarité

Principe selon lequel les responsabilités publiques doivent être exercées par les autorités élues les plus proches des citoyens. L'autorité centrale doit avoir une fonction subsidiaire, n'exerçant que les responsabilités ou les tâches qui ne peuvent être exécutées à un niveau local. La subsidiarité exige que les autorités locales disposent de ressources financières, administratives, techniques et professionnelles suffisantes pour assumer leurs responsabilités et répondre aux besoins locaux, en assumant une part importante des dépenses publiques. Les autorités locales doivent disposer de l'autorité et du pouvoir nécessaires pour mobiliser des ressources locales, conformément au principe selon lequel le pouvoir doit être proportionné à la responsabilité et à la disponibilité des ressources. Le principe de subsidiarité constitue la base du processus de décentralisation.

Source : ONU-Habitat, *Lignes directrices internationales sur la décentralisation et les services de base pour tous*, 2009 ; CGLU, *L'Accès aux services publics et l'urbanisation du monde. Troisième Rapport mondial sur la décentralisation et la démocratie locale*, 2013.

contribuer à concrétiser les ODD et des agendas mondiaux dans les territoires et les villes, permettant d'améliorer ainsi la qualité de vie des communautés et de la société dans son ensemble ? **Les ODD peuvent-ils déclencher un nouveau modèle de développement – urbain, territorial, social, économique et humain – partant du niveau local ?** Chaque chapitre réunit différentes contributions, et formule des réponses et des critiques sur ces points, tout en étudiant d'autres questions tout aussi fondamentales. La conclusion présente une vision et une compréhension communes de la voie à suivre pour les CT. ☉

Encadré 7

Cohérence des politiques

Une approche du développement durable doit favoriser l'intégration des dimensions économique, sociale, environnementale et de gouvernance dans le processus d'élaboration des politiques, ainsi que la reconnaissance des liens critiques entre tous les ODD. La cohérence des politiques vise à favoriser les synergies, à promouvoir les partenariats et à équilibrer les impacts transfrontaliers et intergénérationnels des politiques, afin d'identifier et de gérer les relations entre les ODD, de façon à limiter et surmonter tout impact négatif potentiel résultant de leur mise en œuvre.

Source : OCDE, *La Cohérence des politiques pour le développement durable*, 2019.

3. Structure et approche analytique du rapport GOLD V

Le Rapport GOLD V est structuré en huit chapitres. Sept chapitres traitent des processus de localisation dans chacune des régions CGLU : Afrique, Amérique du Nord, Amérique latine, Asie-Pacifique, Eurasie, Europe, et Moyen-Orient et Asie occidentale. S'inscrivant dans l'approche traditionnellement adoptée par les rapports GOLD précédents, le huitième chapitre

s'intéresse spécifiquement au phénomène des métropoles, et s'interroge sur leur impact dans la mise en œuvre des ODD et des agendas mondiaux. Le chapitre sur les métropoles a été rédigé en coordination avec Metropolis, l'association mondiale des aires métropolitaines regroupant 138 villes du monde entier.

Tous les chapitres suivent la même structure afin de faciliter les renvois entre les chapitres et la comparaison des informations entre les différentes régions. Chaque chapitre comprend une brève introduction, suivie d'une section 2 offrant un aperçu des dispositifs nationaux pour la mise en œuvre des ODD, à savoir : les stratégies et plans nationaux, leur degré d'alignement avec l'Agenda 2030 et les autres agendas mondiaux et les mécanismes de coordination qui assurent la coordination et le suivi des ODD au niveau national et qui permettent d'impliquer les CT dans le processus de localisation. Dans certains cas, par exemple dans le chapitre sur l'Europe, cette section comprend une étude des stratégies et mécanismes établis au niveau régional. La section 2 met également l'accent sur les **environnements favorables** aux initiatives infranationales (voir Encadré 8), en particulier le changement et l'évolution du cadre institutionnel (p. ex., processus de décentralisation), l'organisation territoriale des pays dans chaque région, ainsi que le financement disponible pour les CT. Enfin, la section 2 analyse les mécanismes institutionnels et de gouvernance qui régissent les relations entre les différents niveaux de gouvernance, venant entraver ou faciliter la coopération dans la mise en œuvre des ODD. La section 3 explore plus en détail la contribution réelle des CT à la localisation et la mise en œuvre des ODD. Plus précisément, elle fournit des informations relatives aux activités de sensibilisation et de diffusion pour permettre aux CT de s'approprier des agendas mondiaux, d'avancer vers

Encadré 8

Environnement favorable

Ensemble de politiques, de lois, d'institutions de systèmes de gouvernance, ainsi que d'autonomie fiscale et de niveaux d'engagement public qui permettent aux CT de fonctionner de manière plus efficace, concurrentielle et flexible pour définir une voie vers le développement et mener des actions qui contribuent à la réalisation des ODD. CGLU-Afrique, CGLU-ASPAC et Cities Alliance ont évalué l'environnement institutionnel favorable aux gouvernements locaux en comparant le « cadre constitutionnel, le cadre législatif et réglementaire, la part des financements publics distribués entre le gouvernement central et les collectivités territoriales, les recettes propres des collectivités territoriales, la démocratie locale, les capacités en ressources humaines, l'efficacité dans la prestation des services et dans la gestion des administrations locales, l'existence d'une politique/stratégie urbaine nationale et/ou locale, les dispositions relatives aux mécanismes de transparence et de responsabilisation, les dispositions relatives à la participation citoyenne et la participation des femmes. »

Source : CGLU-ASPAC, Cities Alliance, *City Enabling Environment Rating: Assessment of the Countries in Asia and the Pacific (Classement des environnements favorables pour les villes : évaluation des pays en Asie et dans le Pacifique)*, 2018 ; CGLU Afrique, Cities Alliance, *Évaluer l'environnement institutionnel des collectivités locales en Afrique*, 2018.

l'alignement des stratégies et plans locaux avec les ODD et leur impact et, enfin, aux initiatives, politiques publiques et expériences des CT sur leurs territoires pour la mise en œuvre des Objectifs, ainsi qu'aux questions de coordination, de suivi et de financement.

Les chapitres sont conçus pour permettre au lecteur d'aborder le Rapport GOLD V sous différents angles et avec différents objectifs à l'esprit. Ce rapport peut être lu de façon linéaire pour avoir un aperçu général du rôle des CT dans la localisation des objectifs mondiaux. Les lecteurs plus intéressés par les actions et initiatives concrètes mises en place par les CT et, plus généralement, par une perspective territoriale et ascendante (*bottom-up*) peuvent se référer à la section 3 des différents chapitres. De même, ceux qui s'intéressent davantage à l'évolution de la décentralisation et aux environnements institutionnels favorisant la localisation des Objectifs peuvent se référer à la section 2, qui donne un aperçu des équilibres institutionnels et des opportunités existantes dans différents contextes.

Les chapitres ont été élaborés par un groupe international d'experts reconnus – 18 auteurs issus de 13 institutions différentes – ayant des formations variées, en urbanisme et aménagement du territoire, développement local, études économiques et financières, urbanisation et développement. En outre, le Rapport GOLD V s'est largement appuyé sur des informations de première main disponibles au sein de CGLU et de ses sections régionales. Le rapport s'appuie sur les conclusions des trois éditions du Rapport des CT au Forum politique de haut niveau, que CGLU organise avec la Global Taskforce des gouvernements locaux et régionaux (GTF) depuis 2017. Une grande partie de ces informations et connaissances ont été collectées à partir de questionnaires distribués par ces réseaux, qui ont recueilli des centaines de réponses, favorisant les contacts directs avec les administrations locales, les associations nationales de gouvernements locaux, les universités et la société civile à travers le monde.

Les différents chapitres ont fait l'objet d'un processus approfondi de validation politique avec les membres et les réseaux de CGLU. Les chapitres de ce rapport s'appuient sur les informations recueillies directement auprès des villes, régions et associations membres de CGLU, et les contenus rédigés par des experts ont également été examinés par les membres de CGLU pour en vérifier la fiabilité.

Enfin, la conclusion du Rapport GOLD V offre un aperçu des chapitres et un résumé des principaux résultats. Plus important encore, elle offre un espace de débat et de discussion sur les principales tendances qui façonnent le développement et la croissance dans le monde, notamment sur l'évolution démographique, la décentralisation et la démocratie locale, le changement climatique et la résilience, l'urbanisation, le financement du développement et de l'autonomie locale, la création de la ville du futur et l'avenir des villes. Tels sont les thèmes centraux des recommandations avancées



Participants aux sessions du Sommet de la Culture de CGLU à Buenos Aires, Argentine, le 4 avril 2019 (photo : Ciudad Autónoma de Buenos Aires, bit.ly/2pDD5kN).

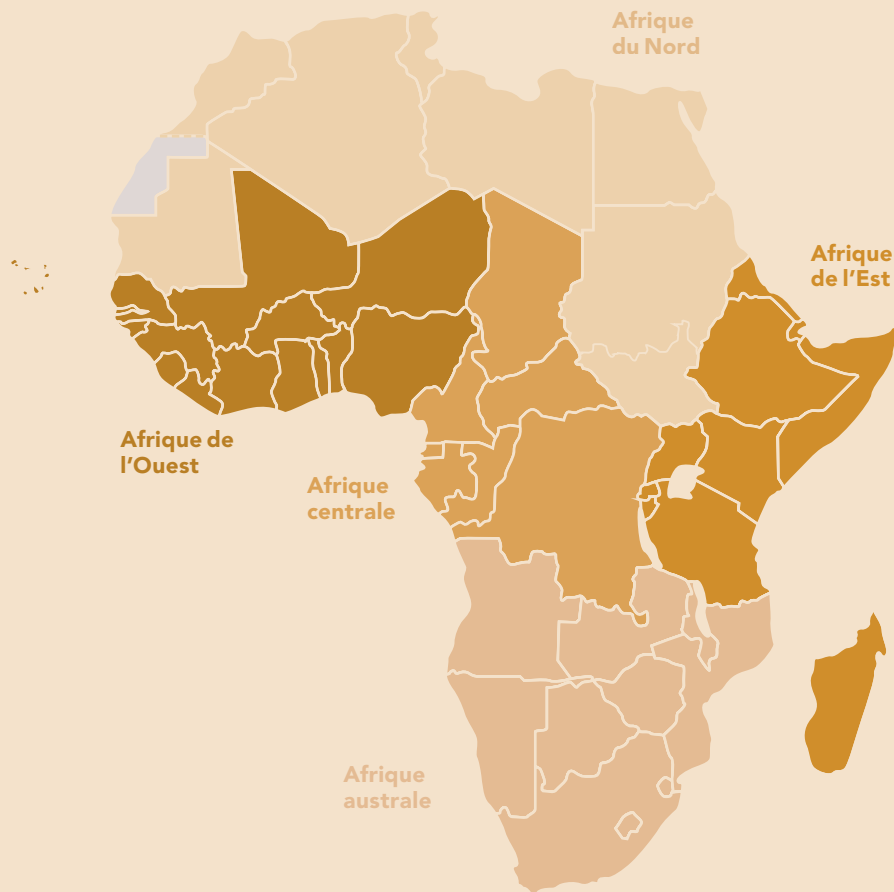
par le Rapport GOLD V, qui constituent à la fois un ensemble de lignes directrices et une feuille de route pour faire de la localisation une réalité, pour atteindre les ODD et les autres agendas mondiaux au niveau local, et appeler les collectivités territoriales et les communautés à « ne laisser personne ni aucun territoire pour compte ». ©



Chapitres régionaux

01 Afrique **02 Amérique du Nord**
03 Amérique latine et Caraïbes
04 Asie-Pacifique **05 Eurasie**
06 Europe **07 Moyen-Orient**
et Asie occidentale **08 Aires**
métropolitaines

01 Afrique



Pays dans la région CGLU

54



Population

1,29 milliard



Gouvernements
locaux et régionaux

15 000



Pays ayant présenté
un rapport au FPAN

35



Population mondiale
vivant dans cette région

16,9 %



Population vivant dans
les zones urbaines

43 %

Entre 2016 et 2019

47 % des pays ont impliqué leurs gouvernements locaux et régionaux dans le processus de préparation des Examens nationaux volontaires

31 % des pays ont impliqué leurs gouvernements locaux et régionaux dans les mécanismes nationaux de coordination

Contexte

Au cours de la dernière décennie, les gouvernements africains ont adhéré, comme d'autres pays à travers le monde, au changement de politique mondiale et à la convergence des agendas mondiaux : Agenda 2030, Accord de Paris sur les changements climatiques, Programme d'Action d'Addis-Abeba sur le financement du développement, Cadre de Sendai pour la réduction des risques de catastrophe, et le Nouvel Agenda urbain. Cette adhésion s'inscrit dans le cadre d'une réorientation de la politique continentale vers le développement durable, telle que définie dans l'Agenda 2063 pour le développement propre au continent africain. Cette réorientation est le reflet d'une reconnaissance croissante du rôle endossé par les villes et les territoires en tant qu'acteurs clés du développement, et de l'importance de l'Afrique en particulier, au cœur de la transition mondiale vers une croissance durable.

L'Afrique, selon la définition de CGLU, est divisée en cinq sous-régions : Afrique australe, Afrique de l'Est, Afrique centrale, Afrique de l'Ouest et Afrique du Nord. **Les 54 pays qui forment cette région abritent environ 17 % de la population mondiale (1,29 milliard d'habitants), parmi lesquels 43 % vivent dans des aires urbaines.** Ce dernier chiffre varie cependant de part et d'autre du continent, se limitant à 28 % de la population en Afrique de l'Est, alors qu'en Afrique de l'Ouest (47,5 %) et en Afrique centrale (49,5 %), la proportion d'urbains se rapproche progressivement du seuil de transition démographique, et que les habitants d'Afrique du Nord (52 %) et d'Afrique australe (63,6 %) sont déjà majoritairement urbains. Sous l'influence de l'accroissement naturel de la population et des vagues d'exode rural, le taux de croissance urbaine en Afrique est près de 11 fois supérieur à celui du continent européen. De plus, la population urbaine en Afrique croît trois à quatre fois plus rapidement qu'en Amérique latine et qu'en Amérique du Nord. En Afrique australe et en Afrique du Nord, le taux de croissance urbaine s'élève à un peu plus de 2 % tandis que, dans les autres sous-régions, il devrait dépasser les 4 % annuels jusqu'en 2020. Face à cette croissance sans précédent, les problèmes de pauvreté, de développement du secteur informel et de retards en matière d'infrastructures constituent des obstacles majeurs au développement urbain durable, à la cohésion territoriale et aux évolutions sociales.

Dans certains pays, les conflits et la multiplication des catastrophes naturelles, souvent associées à une gestion défectueuse des établissements humains et des effets du changement climatique, constituent autant d'entraves au progrès économique. Le niveau de pauvreté, dans toutes ses dimensions (revenu, santé, alimentation, accès à l'eau potable et à l'énergie), y atteint des seuils critiques. La Commission économique et sociale des Nations unies pour l'Afrique sonne l'alarme¹: à l'heure actuelle, il y a toujours plus de personnes entrant dans l'extrême pauvreté que de personnes qui en sortent. En août 2019, on estime qu'en Afrique, à l'exception de l'Afrique du Nord, 34 % de la population du continent et 49 %

des enfants sont en situation d'extrême pauvreté (vivant avec moins de 1,90 dollar par jour). Enfin, le développement du secteur informel constitue un autre problème majeur auquel les villes doivent faire face : 62 % des ménages en zone urbaine vivent dans des bidonvilles, et le travail informel représente entre 70 % et 80 % de l'économie urbaine.

Accroître la contribution des collectivités territoriales à la localisation des ODD pour réaliser l'Agenda 2030 dans la région

Si l'on considère la région dans son ensemble, la mise en œuvre au niveau local de l'Agenda 2030 semble modeste à première vue. Pourtant, le chapitre montre que des efforts sont faits actuellement pour permettre aux collectivités territoriales (CT) africaines de contribuer davantage à la mise en œuvre des Objectifs du développement durable (ODD) dans leur dimension économique, sociale, culturelle et environnementale. De fait, de nombreuses villes africaines sont membres de réseaux régionaux et internationaux de gouvernements locaux et régionaux, tels que CGLU Afrique, l'AIMF, le CLGF, le C40, et ICLEI. À ce titre, les CT africaines participent à des expériences innovantes pour l'application des ODD et des autres agendas mondiaux. Par ailleurs, des réseaux thématiques, comme le REFELA, mènent leurs

¹ Pour plus d'informations : <https://www.africanpoverty.io/index.html>.



propres initiatives pour garantir l'égalité de genre dans la gouvernance locale à l'échelle régionale.

Pour contribuer à améliorer la situation du secteur informel et lutter contre la pauvreté, les CT développent des initiatives dans le domaine du **logement et des services publics de base**. Des projets en partenariat avec les organisations communautaires, les universités et les autorités traditionnelles, visent à mieux utiliser les savoirs faire locaux faciliter l'accès aux services de base. Afin **d'améliorer le développement économique et social local**, plusieurs villes pionnières dialoguent et collaborent avec les travailleurs informels pour améliorer leurs conditions de travail. Ces mêmes villes œuvrent également en faveur de la promotion de modes de consommation et de production plus durables, et de systèmes d'économie circulaire (récupérer et réutiliser des matériaux).

Pour mettre en œuvre les ODD, les villes renforcent l'écoute et le partenariat avec la société civile organisée à travers des approches participatives et inclusives. Pour mieux impliquer les **communautés dans la co-création de solutions**, de nombreuses CT favorisent des approches axées sur le respect des droits. Parmi ces initiatives, les villes et les régions pionnières soutiennent le droit des populations au logement et au foncier, ainsi qu'à l'accès aux services de base, en particulier l'accès à l'eau potable et à l'assainissement. Plusieurs CT **sont également engagées pour la paix et luttent contre les diverses formes de violence et de discrimination**, notamment celles basées sur le genre et l'appartenance ethnique.

Ces mesures ne se limitent pas aux plus grandes villes. Le rapport présente aussi des exemples dans les villes intermédiaires et de petites villes situées dans des zones côtières et rurales qu'accueillent un nombre croissant de migrants et de populations déplacées, où de nouvelles stratégies de développement économique et de lutte contre la pauvreté, basées sur une approche plus respectueuse de l'environnement et contre le changement climatique. Le rapport souligne notamment le rôle joué par les agences onusiennes et la coopération internationale pour soutenir des villes pilotes (p. ex., en Algérie, au Cap-Vert, au Rwanda, en Tunisie et en Ouganda).

Des nombreuses CT privilégient **des approches plus intégrées de développement local pour promouvoir des initiatives depuis les territoires en donnant priorité à ceux qui en ont le plus besoin. De nombreuses villes et territoires africains mènent des initiatives visant à préserver les écosystèmes et la biodiversité, l'eau, l'agriculture et l'énergie, répondant ainsi non seulement aux ODD, mais également à l'Accord de Paris sur les changements climatiques et au Cadre de Sendai pour la réduction des risques de catastrophe**. À titre d'exemple, plusieurs projets menés en vue d'assurer la **sécurité alimentaire** dans ses différentes dimensions (éviter des famines, améliorer la santé et préserver les écosystèmes), cherchent aussi à promouvoir l'égalité de genre, des modes de consommation et de production responsables.

En outre, les initiatives visant à améliorer l'accès des enfants et des jeunes, et des filles en particulier, à une **éducation de qualité**, vont souvent de pair avec l'amélioration des services de base dans les écoles, notamment l'accès à l'eau potable et à l'assainissement, l'électricité et Internet, ou encore le développement de pratiques de jardinage à petite échelle.

Afin de stimuler l'action publique locale entreprise autour des ODD, CGLU Afrique et plusieurs associations africaines de CT œuvrent à mieux mobiliser leurs membres et à les sensibiliser aux enjeux de l'Agenda 2030, à travers : 1) des conférences, des formations et des ateliers de sensibilisation ; 2) un renforcement des capacités des gouvernements locaux pour aligner les politiques locales avec les ODD (p. ex. l'Académie africaine des collectivités territoriales). Dans certains pays, des plateformes d'apprentissage entre pairs et de *benchmarking* ont été développées (p. ex. MILE). Enfin, plusieurs associations de CT élaborent également des manuels pour mieux coordonner l'action publique et les ODD. L'Union européenne (UE), les agences onusiennes et les acteurs engagés dans des coopérations bilatérales sont des partenaires techniques et financiers pour faciliter la mise en œuvre et la diffusion de ces initiatives locales. Cependant, en raison de la faible participation des CT dans les mécanismes de coordination mis en œuvre par les États, ces pratiques ne sont pas toujours répertoriées dans les Examens nationaux volontaires (ENV) du Forum politique de haut niveau (FPHN) des Nations unies.

Pour que ces initiatives se développent de manière durable, un environnement institutionnel favorable est nécessaire. Or, du fait du décalage persistant entre les besoins pour atteindre les ODD en Afrique et la faiblesse du cadre institutionnel des CT dans de nombreux pays, il n'est pas surprenant d'observer de nombreux retards dans la localisation des ODD. Cette situation est d'autant plus préoccupante compte tenu des coûts sociaux, financiers et environnementaux que comporte la constante expansion des villes, et l'urgence climatique, dont l'impact ne cesse pas d'augmenter.

Des mécanismes nationaux de coordination sont officiellement en place, mais la faible participation des collectivités territoriales est un frein à la localisation effective des ODD

À l'échelle du continent, l'Agenda 2063 propre à l'Afrique est le reflet d'une vision partagée du développement. L'Afrique est d'ailleurs la seule région du monde à avoir formulé une position commune vis-à-vis de l'Agenda 2030 au cours du processus d'Habitat III. À l'échelle nationale, l'engagement à mettre en œuvre les ODD à toutes les échelles est manifeste chez l'ensemble des 35 États africains membres des Nations unies qui ont présenté un Examen national volontaire (ENV) au cours du premier cycle de quatre ans (2016-2019) du Forum politique de haut niveau (sur un total de 54 pays). D'autres pays, à l'image du Burundi, de la République démocratique du Congo,

de la Gambie, du Liberia, de la Libye, du Malawi, du Mozambique, des Seychelles et de la Zambie, se sont engagés à présenter leurs premiers ENV en 2020. Cependant, **pour faire en sorte que le processus national reflète véritablement une approche pan-gouvernementale, la participation des CT aux mécanismes de préparation du rapport et de coordination dans ces pays doit encore être renforcée** (la participation est limitée à 47 % pour les ENV et à 31 % pour la coordination).

Premièrement, il est intéressant de noter qu'une majorité de pays privilégie **l'alignement et l'adaptation des plans de développement nationaux avec l'Agenda 2030** et les agendas de développement continental et infrarégional. On peut citer à titre d'exemple l'Afrique du Sud (Communauté de développement d'Afrique australe et Plan indicatif régional de développement stratégique), le Rwanda (Vision de la communauté d'Afrique de l'Est pour 2050), ou encore le Cap-Vert et Maurice (Modalités d'action accélérée SIDS – le Parcours SAMOA).

Si toutes les visions nationales convergent avec l'Agenda 2063, dans un petit nombre de pays le cycle de planification à l'échelle nationale a coïncidé avec l'adoption de l'Agenda 2030 ce qui a facilité l'alignement des plans adoptés avec les ODD. Mais dans la majorité des cas, les plans de développement nationaux sont en cours de révision en vue de leur alignement sur les ODD. Par ailleurs, il convient

néanmoins de noter qu'en 2018, parmi les 18 pays africains dotés d'une Politique urbaine nationale, la plupart de ces politiques n'étaient pas encore explicitement alignées sur les ODD. En outre, la quasi-totalité des pays d'Afrique ont soumis leurs Contributions déterminées au niveau national (NDC en anglais) en tant que signataires des Accords de Paris sur les changements climatiques. A l'image du reste du monde, les NDC n'intègrent les gouvernements locaux et régionaux que dans quelques pays seulement. C'est le cas notamment de l'Afrique du Sud, du Bénin, du Nigeria et du Sénégal.

Deuxièmement, **des mécanismes institutionnels nationaux de coordination et de pilotage de la mise en œuvre des ODD ont été créés dans la plupart des pays aux plus hauts niveaux politiques**, bien que les dispositifs diffèrent selon les cas. En Afrique du Sud, où ces comités et forums de haut niveau sont relativement récents, ils ont marqué un tournant en matière de gouvernance multiniveaux. Dans d'autres cas, les pratiques de coordination s'appuient sur les systèmes de planification nationale avec quelques réformes (Burkina Faso, Côte d'Ivoire, Ghana et Tchad). La Namibie se distingue par la mise en œuvre d'un mécanisme étendu de coordination et de présentation de rapports, comprenant l'instauration d'un Forum des partenaires du développement, chargé de superviser la coordination de la mise en œuvre des ODD. Certains pays, comme le Kenya,



Un homme marche dans la rue Bein-al Qasreen dans le centre-ville du Caire, Égypte (photo : PnP1, bit.ly/33avN6k).

ont également intégré la mise en œuvre des ODD dans leurs processus budgétaires. Enfin, malgré la tendance croissante à inclure, de manière plus ou moins formelle, les différents acteurs (société civile, secteur privé, etc.) aux processus de coordination, **un nombre encore très restreint de ces structures ont inclus des représentants de CT ou d'associations de pouvoirs locaux.** En effet, seuls neuf pays (Bénin, Burkina Faso, Cap-Vert, Côte d'Ivoire, Éthiopie, Kenya, Mauritanie, Afrique du Sud et Togo) associent ou consultent explicitement les CT au cours du processus de coordination.

Des efforts menés aux niveau local et régional pour s'appropriier les ODD en les intégrant aux plans de développement locaux, à travers des partenariats locaux

L'alignement des plans de développement locaux et régionaux avec les ODD progresse à des rythmes différents selon les pays d'Afrique. **Les associations de gouvernements locaux et régionaux jouent à ce titre un rôle clé dans l'harmonisation des stratégies locales et nationales, et leur alignement sur les ODD.** Les CT et les associations nationales de 19 pays sont actuellement engagées dans ce but, à travers des initiatives et projets spécifiques. Ainsi, des groupes de CT de pays incluant le Cap-Vert, le Nigeria, le Niger, le Kenya, la Sierra Leone, le Bénin, la Tunisie et l'Afrique du Sud, sont en train d'aligner leurs stratégies locales à la fois sur les plans nationaux et sur les ODD, que ce soit avec le soutien du gouvernement national ou avec l'assistance d'organisations internationales.

Dans certains pays, les efforts se concentrent sur les petites villes et sur les villes intermédiaires (Burkina Faso, Ouganda, Togo et Tunisie). C'est également le cas à Madagascar et dans les petits États insulaires en développement d'Afrique (Cap-Vert, Comores et Maurice), où des municipalités pilotes sont en train d'aligner leurs stratégies locales sur les ODD, l'Accord de Paris et le Cadre de Sendai. En outre, l'expérience du Cameroun et de l'Ouganda nous permet de tirer des leçons quant à la nécessité de renforcer la cohérence entre les stratégies nationales et le financement, en plus du nécessaire alignement local/national.

Le rôle du gouvernement national demeure indispensable pour assurer l'alignement et la mise en

œuvre de ces stratégies sur le long terme, à toutes les échelles de gouvernement et sur l'ensemble du territoire. Cependant, ce rapport souligne l'importance pour les CT d'élaborer leurs propres plans locaux de manière participative, afin qu'ils reflètent les priorités locales. La localisation des ODD et leur alignement sur les stratégies nationales doivent également permettre aux CT de mobiliser les ressources locales et nationales nécessaires à l'atteinte de leurs objectifs et renforcer la collaboration entre les différents niveaux de gouvernement pour la localisation des ODD.

Par ailleurs, la nécessité de faire le suivi des progrès accomplis au niveau local est indissociable de l'alignement des ODD. **Le principal défi qui se pose est la faiblesse des bases de données locales en Afrique.** Il s'agit là d'une priorité, afin de parer au déficit de données nécessaires pour mieux comprendre pourquoi les ODD ont progressé ou non selon les villes, et pour pouvoir mieux cibler les politiques locales. Cela implique également de développer une meilleure connaissance et transparence des finances locales, nationales et régionales. Le chapitre met ainsi l'accent sur des initiatives en cours, souvent pilotées à l'échelle nationale, pour collecter des données au niveau local (Ghana, Kenya, Rwanda, Tunisie et Zimbabwe), ainsi que sur plusieurs expériences innovantes initiées par les populations et les organisations communautaires en partenariat avec les gouvernements locaux (p. ex. Slum Dwellers International). Les systèmes de bases de données inter-opérationnelles (comme le « baromètre municipal » en Afrique du Sud, accessible en ligne) créés dans l'objectif d'éclairer les choix complexes auxquels sont confrontés les fonctionnaires des administrations locales en Afrique et développés par les CT en étroite collaboration avec les Bureaux nationaux de statistique, sont rares mais essentiels pour favoriser l'articulation entre les ODD et la gouvernance locale.

Le chapitre fait également mention de plusieurs exemples de partenariats menés entre des CT et des universités, des organisations communautaires et la société civile, afin de renforcer les échanges. Ces projets visent à transmettre aux acteurs locaux les connaissances et l'utilisation des technologies de l'information nécessaires pour mettre en œuvre des solutions et faire face aux défis complexes auxquels ils doivent faire face. L'alignement de ces actions menées au niveau local avec les engagements politiques en faveur de la décentralisation est une incitation forte pour améliorer la capacité des CT à mettre en œuvre les ODD, tout en tenant compte des contraintes de l'urbanisation durable en Afrique.

La localisation des ODD et leur alignement sur les stratégies nationales doivent également permettre aux CT de mobiliser les ressources nécessaires à l'atteinte de leurs objectifs.

Le processus et les engagements envers la décentralisation en Afrique varient fortement selon les pays

La décentralisation est essentielle pour contribuer à la localisation des ODD en Afrique. **Le présent rapport fait état de l'ampleur du déséquilibre entre les engagements pris au niveau national et**

la réalisation effective de ces engagements en matière de délégation de pouvoirs aux gouvernements infranationaux. Ce déséquilibre est en contradiction avec les ambitions affichées par le Nouvel Agenda urbain, et affaiblit la capacité des CT à contribuer à l'Agenda 2030 et à l'Agenda 2063.

En 2018, quatre pays africains (Burundi, Madagascar, Mali et Namibie) avaient ratifié la Charte africaine des valeurs et principes de la décentralisation, de la gouvernance locale et du développement local adoptée en 2014. Un premier groupe de pays d'Afrique, comme **l'Afrique du Sud**, le **Maroc**, **l'Ouganda** et la **Tanzanie**, sont d'ores et déjà dotés d'un « environnement institutionnel favorable ». Dans un deuxième groupe, les réformes avancent. Des lois ou constitutionnelles en matière de décentralisation sont plus récentes et remontent aux 5-10 dernières années. À titre d'exemple, la **Zambie**, le **Bénin** et le **Kenya** sont actuellement en train de réviser des politiques et des lois de décentralisation datant de la décennie passée. Au **Burundi**, au **Ghana** et au **Rwanda**, le gouvernement national a instauré un processus régulier d'évaluation de la performance des CT, en parallèle de l'adoption de réformes fiscales majeures.

Une troisième catégorie comprend un certain nombre de pays où des réformes importantes restent à faire pour parvenir à un environnement institutionnel qui soit favorable aux gouvernements locaux et régionaux. En **Guinée-Conakry**, au **Niger** et au **Cameroun**, les élections locales ont par exemple été reportées, et les progrès en matière de décentralisation ont été très limités au cours de la dernière décennie. De manière plus positive, au **Mali** et en **Tunisie**, les accords de paix ou la transition démocratique ont conduit à renforcer le principe d'autonomie locale. Enfin, les réformes de décentralisation sont au point mort dans un quatrième groupe de pays. Il ne s'agit cependant pas d'un état immuable, comme l'attestent les cas du **Mozambique** et du **Togo**, qui ont entrepris de réformer leurs systèmes électoraux locaux (les premières élections locales du Togo depuis trente-deux ans ont eu lieu en juin 2019), et d'intégrer les gouvernements locaux et régionaux aux mécanismes nationaux de coordination.

De manière générale, les compétences de base des CT relèvent en grande partie des secteurs sociaux et de la provision des services de base. Mais dans beaucoup de pays, le cadre légal est incomplet ou pas suffisamment clair. Les découpages territoriaux aux niveaux municipal et infra-municipal peuvent être mal délimités et les pouvoirs et les compétences locales pas clairement établis. L'intervention des administrations déconcentrées, des agences centrales ou des entreprises publiques nationales peuvent empiéter sur les compétences des pouvoirs locaux, entraînant des confusions. L'intervention du gouvernement central dans la nomination des fonctionnaires locaux peut restreindre l'autonomie locale. Ceci a un impact majeur sur la marge de manœuvre qu'ont les CT pour planifier leur développement et répondre aux besoins de leur territoire. Ainsi, à mesure que le nombre des entreprises publiques et autres organismes étatiques impliqués dans la

gestion des infrastructures urbaines augmentent, le rôle des CT et la planification du développement deviennent plus complexes et requièrent des mécanismes de dialogue et concertation mieux adaptés. Au regard des dynamiques d'urbanisation actuelles, le rôle des villes intermédiaires devient plus important dans la provision de services et d'équipements publics pour relier les régions rurales et urbaines, mais ceci n'est pas toujours pris en compte dans leurs mandats. De même, les gouvernements des villes métropolitaines sont souvent confrontés à une inadéquation entre leurs frontières administratives, relativement statiques, et la croissance tentaculaire des zones urbaines informelles. Tout cela tend à limiter la marge de manœuvre dont disposent les métropoles, les villes intermédiaires et les villes périphériques pour mettre en œuvre les ODD sur leurs territoires.

En outre, le continent africain est caractérisé par des interactions et des arrangements complexes entre les gouvernements locaux élus, les autorités coutumières traditionnelles, et les structures nationales de pouvoir, ce qui rend très difficile toute tentative de rendre plus lisible, ou encore de réformer, l'organisation territoriale et sa gouvernance.

Renforcer le financement local : des moyens insuffisants face à des objectifs ambitieux

Les finances constituent un enjeu clé sur lequel les CT ne peuvent agir seules. Comme il est mentionné dans le Programme d'action d'Addis-Abeba (paragraphe 34), la décentralisation fiscale et l'investissement dans les territoires doivent être renforcées et aller de pair avec les processus de décentralisation administrative et politique. Pour mettre en œuvre les ODD et l'Agenda 2063, les cadres légaux nationaux doivent permettre aux CT d'élaborer des stratégies financières pour la mobilisation de ressources. Inversement, l'État a besoin de s'appuyer sur les dirigeants politiques locaux et des partenariats noués à l'échelle du territoire afin de pouvoir planifier efficacement les investissements les mieux adaptés, et pour mobiliser les revenus nécessaires au développement économique et social local. Ainsi, dans les discussions stratégiques portant sur la meilleure manière de moderniser et construire des infrastructures pour promouvoir le développement et l'intégration régionale, il est crucial de se poser la question de l'échelle la plus appropriée à chaque contexte et à chaque situation. En ce sens, la gouvernance multiniveaux occupe une place de choix.

Les degrés d'autonomie financière varient énormément entre et au sein des pays du continent. Au regard du processus et de la faiblesse de leur base fiscale – du fait à la fois de la pauvreté et de l'informalité –, les CT sont en général confrontées à un déficit financier croissant. Les coûts réels de la mise en œuvre des ODD sont rarement pris en compte, ce qui aggrave leur capacité à répondre. À ce titre, il est primordial d'approfondir le dialogue

Les coûts réels de la mise en oeuvre des ODD sont rarement pris en compte dans chaque pays. Il est primordial d'approfondir le dialogue et la collaboration entre les différents niveaux de gouvernement pour trouver des alternatives de financement adaptées.

et la collaboration entre les différents niveaux de gouvernement pour trouver des alternatives de financement adaptées.

On distingue deux lacunes majeures dans les systèmes de financement infranational, qui freinent la mutation nécessaire du financement des infrastructures et du développement urbain en Afrique suivant la trajectoire définie par les Agendas 2030 et 2063. Tout d'abord, les transferts financiers du gouvernement central vers les gouvernements

Travaux communautaires pour la protection et la gestion du bassin de la rivière Mutsamudu, aux Comores (photo : IWRM AIO SIDS, bit.ly/2MkhQvQ).



locaux et régionaux demeurent imprévisibles dans de nombreux pays. Les formules de répartition sont insuffisamment claires, et les mécanismes de péréquation actuels ne sont pas efficaces pour réduire les disparités entre les régions. Deuxièmement, le pouvoir d'action des CT et leur capacité à innover dans la mise en oeuvre des ODD dépendent largement de leur capacité à mobiliser efficacement des ressources, à établir leurs propres priorités en matière de dépenses, et à emprunter. Compte tenu des niveaux de pauvreté et d'informalité sur le continent, une plus grande autonomie budgétaire au niveau infranational doit s'accompagner d'une amélioration des systèmes de mobilisation des ressources à tous les niveaux, pour un partage plus équitable de la richesse nationale. Plusieurs réformes menées au niveau des villes et des régions portent notamment sur la modernisation des systèmes de cadastres et sur une plus grande transparence. Pour que ces réformes soient mises en oeuvre efficacement et en temps voulu, la participation effective de toutes les parties prenantes, y compris les parlementaires, les CT et les autorités traditionnelles, est primordiale, comme l'ont démontré les exemples du Bénin, de l'Éthiopie, du Kenya, de Maurice, du Rwanda, du Malawi, de la Sierra Leone et de l'Afrique du Sud.

Enfin, compte tenu de l'urgence de répondre au déficit de financement des infrastructures sur le continent, la création de plusieurs fonds multilatéraux spécifiques a été annoncée. Toutefois, dans beaucoup de pays, les CT n'ont toujours pas l'autorisation légale d'emprunter, et même dans les cas où elles le peuvent, cette autorisation est souvent contrainte, strictement contrôlée, et difficile à mettre en oeuvre car les projets à financer ne sont pas souvent conformes aux normes de faisabilité, de redevabilité, et de risque. Il est donc essentiel que les établissements de financement puissent mieux adapter leurs offres aux contextes et aux besoins locaux. Il est aussi crucial que les bailleurs internationaux œuvrent à adapter leurs propres mécanismes de financement afin de soutenir la localisation des ODD, le développement et l'investissement local.

Le chapitre montre aussi des exemples concrets d'initiatives de villes et de régions qui ont su créer des partenariats publics-privés pour appuyer leur développement. Au-delà des leçons que l'on peut tirer de ces expériences, elles sont aussi à la source d'une dynamique vertueuse de changements transformateurs. Tel est l'objectif de l'Agence territoriale africaine, créée à l'initiative des réseaux et associations de CT. Ce projet, parmi d'autres, vise à améliorer les cadres législatifs nationaux et à renforcer les capacités de gestion et de planification financière des administrations locales, afin de leur permettre d'accroître leurs ressources, développer des projets, innover dans la mobilisation de financements, y compris à l'échelle communautaire. 🕒

Conclusions et voie à suivre

La localisation des ODD et des autres agendas mondiaux représente une opportunité pour les CT de promouvoir une approche du développement depuis les territoires, mieux intégrée aux stratégies nationales de développement. En effet, les CT, représentant le niveau de gouvernement le plus proche des citoyens, jouent un rôle fondamental dans la localisation des stratégies de développement national, pour faire ressortir les priorités au niveau local, et pour accroître la confiance de la population dans l'action publique. Pour ce faire, les CT doivent non seulement bénéficier d'un environnement institutionnel favorable, mais aussi s'inscrire dans une stratégie de participation de tous les acteurs afin d'accroître la transparence et la redevabilité. Une stratégie intégrée et multiniveaux qui associe tous les niveaux de gouvernance permettrait de mieux mobiliser les ressources humaines, technologiques et financières. Cette question doit être au cœur de la construction des partenaires internationaux avec les communautés locales. Un dialogue renforcé et une collaboration plus étroite entre niveaux de gouvernement ainsi que des mécanismes adaptés de partage et de diffusion des initiatives et politiques locales sont essentiels pour garantir le développement durable de l'Afrique. Ce continent fait partie des deux régions où le temps presse, et il est du ressort de l'ensemble des parties prenantes d'accélérer le mouvement pour mieux répondre aux besoins des populations les plus vulnérables.

02 Amérique du Nord



Pays dans la région CGLU

13



Population

386 millions



Gouvernements
locaux et régionaux

94 000



Pays ayant présenté
un rapport au FPHN

4



Population mondiale
vivant dans cette région

5.1 %



Population vivant dans
les zones urbaines

82 %

Entre 2016 et 2019

50 %

des pays ont impliqué
leurs gouvernements
locaux et régionaux
dans le processus
de préparation des
Examens nationaux
volontaires

25 %

des pays ont impliqué
leurs gouvernements
locaux et régionaux
dans les mécanismes
nationaux de
coordination

Contexte

Le chapitre consacré à l'Amérique du Nord se concentre principalement sur les États-Unis et le Canada, et fournit quelques informations sur la Jamaïque (en tant que membre de la section régional de CGLU pour l'Amérique du Nord). Les deux premiers figurent parmi les pays les plus développés à l'échelle de la planète (en 2018, ils étaient respectivement classés 12^e et 13^e en termes d'Indice de développement humain). En comparaison avec le reste du monde, la grande majorité des résidents de ces pays bénéficient d'un large éventail de services. Malgré leurs vastes territoires, ces deux pays ont des taux d'urbanisation élevés, autour de 82 %, et la population se concentre dans un petit nombre de grands centres urbains, tandis que le reste, soit environ 250 millions d'habitants, sont dispersés dans des banlieues relativement denses et des petites localités.

Bien qu'il s'agisse de pays relativement riches, ils n'en sont pas moins confrontés à des inégalités socio-économiques profondes. Aux États-Unis, les niveaux de ségrégation urbaine, de pauvreté et de violence sont relativement élevés comparativement aux autres pays de l'OCDE. Les discriminations raciales et basées sur le genre, profondément ancrées dans la société, génèrent des injustices qui mettent en péril la coexistence des différents groupes de population. La situation est moins difficile au Canada, cependant on y observe une hausse du nombre de sans-abris dans les villes, et une dégradation des conditions socio-économiques des ménages.

Les deux pays sont à la fois de grands contributeurs et des victimes du changement climatique : des événements climatiques graves et imprévisibles s'abattent régulièrement sur le continent et la vitesse alarmante de la montée du niveau de la mer met en péril plusieurs métropoles côtières, menaçant des millions d'habitants de déplacements forcés. Compte tenu du contexte institutionnel et de la prévalence de la question climatique dans les échanges locaux-nationaux, ce chapitre s'attarde ainsi tout particulièrement sur la dimension environnementale des ODD, articulée autour des piliers économique, social et culturel. Les principaux domaines de préoccupation sociale dans la région comprennent le logement, l'accès à l'eau potable, l'emploi, l'éducation, la santé, la misère sociale, et les forts taux de suicide dans les communautés autochtones. Ce ne sont là que quelques-uns des défis que les deux pays devront relever pour atteindre les objectifs fixés par les ODD.

Le Canada et les États-Unis partagent de nombreux points communs, ainsi que des divergences importantes. **Le présent chapitre montre que les épisodes d'instabilité politique peuvent rapidement mettre en péril le consensus global qui existe sur la réalisation des Objectifs mondiaux.** En 2016, avec l'arrivée d'un nouveau président, le gouvernement des États-Unis a ainsi menacé de se retirer de l'Accord de Paris et a considérablement remanié ses priorités en matière de développement. À l'inverse, le Canada a maintenu une position claire et constante vis-à-vis du changement climatique, de la promotion de la paix et de la sécurité, et a adopté

une approche ouvertement féministe dans l'élaboration des politiques sur son territoire et à l'international. Enfin, en dépit de l'hégémonie géographique de ces deux pays, il convient aussi de mentionner que la Jamaïque s'est, depuis 2017, politiquement engagée dans la mise en œuvre des ODD.

Les États fédérés et les municipalités sont potentiellement les mieux placés pour impulser des changements : des transformations urgentes, avec d'importants déséquilibres géographiques

Plusieurs initiatives novatrices émanant directement de villes, États fédérés et provinces, présentées à travers le chapitre, témoignent de nombreux efforts visant explicitement à mettre en œuvre les ODD et les autres agendas mondiaux, à travers ses stratégies et plans locaux. Toutefois, ce déploiement de bonnes pratiques, qui concerne principalement les États fédérés et les plus grandes villes, ne doit pas donner une image faussée de la situation. En effet, si les outils à la disposition des CT pour la mise en œuvre des ODD conviennent bien à ces types de gouvernements locaux et régionaux, ils ne sont pas adaptés aux contextes socio-économiques et géographiques des petites localités isolées, majoritaires en Amérique du Nord.



Dans un tel contexte, **les associations et les réseaux de gouvernements locaux et régionaux ainsi que la société civile jouent un rôle de premier plan en matière de sensibilisation, pour encourager les échanges de connaissances et l'émergence d'initiatives locales, sous l'impulsion des CT et de leurs communautés.** L'engagement politique des organisations à but non lucratif, des universités et du secteur privé (fondations philanthropiques, organismes caritatifs) dans la région, est une composante majeure du niveau élevé de mobilisation, de participation et d'inclusion de la société dans son ensemble. Ces acteurs jouent également un rôle clé pour soutenir les gouvernements locaux et régionaux dans la mise en œuvre des programmes de développement durable dans les villes et les territoires.

Aux États-Unis, il est difficile d'évaluer l'alignement des stratégies locales avec les ODD étant donné que le nombre total de plans locaux de développement durable demeure inconnu. Toutefois, sur les 1 800 gouvernements locaux interrogés en 2015, 32 % ont répondu avoir adopté des plans conformes à l'esprit et aux objectifs des ODD. Au niveau des États fédérés, différentes mesures ont été prises, telles que les systèmes de plafonnement et d'échange d'émissions (*cap-and-trade*) comme la *Regional Greenhouse Gas Initiative* ; les États américains et les provinces canadiennes ont mené plusieurs initiatives communes, telles que la *Western Climate Initiative*. Au niveau municipal, plusieurs initiatives collectives ont été menées, à l'image de la coalition « *We Are Still In* », qui rassemble près de 280 villes et comtés des États-Unis, ou encore le réseau des Maires pour le climat. Ce dernier réunit 250 maires engagés pour « faire preuve de leadership en matière de changement climatique en menant des actions concrètes et efficaces dans leurs communautés ».

Bien que de prime abord de nombreuses initiatives mentionnées dans le chapitre ne semblent pas mentionner leur lien direct avec les cadres des agendas mondiaux, les actions quotidiennes des gouvernements locaux et régionaux sont des contributions essentielles à la mise en œuvre des ODD. En effet, les CT d'Amérique du Nord, comme celles des autres régions du monde, prêtent une attention particulière aux enjeux liés à la réduction de la pauvreté (ODD 1), des inégalités (ODD 10) et à la construction d'établissements humains inclusifs et durables (ODD 11). La planification urbaine, le logement, la fourniture des services de base, la mobilité, l'environnement, la résilience, la culture et la prospérité sont autant de dimensions sur lesquelles les gouvernements locaux et régionaux peuvent avoir un rôle actif à travers leurs stratégies de développement territorial, et ainsi contribuer à la réalisation des ODD.

L'analyse montre en effet que la pénurie de logements abordables devient peu à peu un facteur d'exclusion d'une partie des ménages, les rendant de plus en plus vulnérables et exposés au sans-abrisme. Ces risques concernent tout particulièrement les populations migrantes, les ménages victimes de discrimination, et les familles monoparentales (le plus souvent avec une mère seule). **Les CT doivent être en mesure d'apporter des solutions viables pour ces**

populations, en ne laissant personne ni aucun territoire pour compte.

Des mutations sont en cours dans plusieurs autres domaines, en particulier les énergies propres et durables (ODD 7) et les systèmes de transport durables. La quasi-totalité des grandes villes ont adopté des normes LEED d'efficacité énergétique pour la construction des édifices publics¹. De même, plusieurs politiques locales incitent, voire requièrent, d'avoir recours à des organismes de développement certifiés, pour promouvoir l'usage des énergies renouvelables. Ce domaine constitue également une source de revenus pour les CT en tant que productrices d'énergie. Par ailleurs, les gouvernements locaux jouent un rôle clé pour promouvoir un transport plus durable en investissant dans des politiques de mobilité durable. Face à la prédominance de la culture automobile, de telles initiatives transformatrices se fraient peu à peu un chemin. Elles encouragent notamment le changement d'usage des rues, caractérisées traditionnellement par la prédominance de la circulation automobile, au détriment de la sécurité des cyclistes et des piétons.

En outre, les villes ne sont pas les seules collectivités à avoir un rôle à jouer dans le développement durable du territoire ou dans la transition vers un futur bas-carbone. Le chapitre montre qu'au Canada comme aux États-Unis, les communautés rurales et autochtones dépendent encore plus des énergies fossiles que leurs homologues urbaines, alors qu'elles offrent un choix plus limité d'alternatives de transport public. Les équipements et les espaces publics y sont plus dispersés, et difficilement accessibles sans véhicule. De plus, du fait d'un important déclin démographique et d'une baisse de la croissance économique locale, ces communautés rurales et autochtones doivent composer avec des infrastructures plus anciennes et ne sont parfois pas raccordées aux réseaux. Tout cela restreint leur accès à une énergie et à des infrastructures moins polluantes et plus écologiques. Cependant, certains exemples viennent contredire ce postulat, tels que le projet solaire de la nation T'Souke, qui démontre qu'il est possible de développer des alternatives à faible teneur en carbone avec relativement peu de ressources.

À l'image des autres régions présentées dans ce rapport, les villes et les communautés de toutes tailles en Amérique du Nord sont intéressées pour partager, s'inspirer et tirer des leçons de leurs expériences respectives. Dans ce but, **les organisations et les réseaux internationaux de CT doivent continuer à soutenir et à accroître la visibilité des ODD, en particulier aux États-Unis.**

Bien qu'il n'existe pas de mécanisme de coordination au niveau fédéral dans les deux pays, ces derniers disposent historiquement d'un environnement favorable relativement robuste

Si l'on considère l'envergure des actions entreprises à l'échelle des communautés et des CT, celles-ci n'en demeurent pas moins limitées face aux énormes

¹ La certification Leadership in Energy and Environmental Design (LEED) a été instaurée par le Green Building Council, un organisme états-unien à but non lucratif, et a établi un système d'évaluation de la construction et de la mise en service de bâtiments respectant des critères et des politiques de durabilité.

défis qui se posent à l'échelle de la région. **Aux États-Unis comme au Canada, on note l'absence de mécanismes officiels de coordination, tels que le recommandent les Nations unies.** Par conséquent, le présent chapitre plaide en faveur de réformes de l'environnement institutionnel dans ces pays, pour une coordination intergouvernementale efficace nécessaire à la réalisation de l'Agenda 2030 et des autres engagements mondiaux.

La Jamaïque, en tant que petit État insulaire en développement de la région, dispose par contre d'une stratégie nationale propre. Si la Jamaïque et le Canada ont tous deux présentés des Examens nationaux volontaires en 2018, les CT n'ont été impliquées dans le processus qu'au Canada. C'est un premier pas vers la localisation des ODD et leur prise en compte dans les affaires domestiques du pays, en plus de leur soutien au processus de coopération internationale. La « Feuille de route pour la mise en œuvre des ODD en Jamaïque » reconnaît pour sa part explicitement le rôle joué par les gouvernements locaux.

Si l'on observe les différents systèmes de gouvernements infranationaux, les États-Unis comptent trois niveaux de gouvernement : en plus de l'État fédéral, il existe les États fédérés et les gouvernements locaux, avec les comtés au niveau supérieur et les municipalités, les cantons et les districts spéciaux au niveau inférieur – soit environ 89 000 gouvernements infranationaux. Au Canada, le territoire est également divisé en trois niveaux : le gouvernement fédéral, les provinces et les administrations locales – comtés, districts et municipalités – pour un total de 5 209 gouvernements infranationaux. Enfin, la Jamaïque compte un unique niveau de gouvernement infranational, composé de 14 administrations locales. L'analyse développée dans le chapitre soutient que l'organisation fédérale propre au Canada et aux États-Unis est l'un des facteurs principaux pouvant expliquer que les gouvernements infranationaux de ces pays ont des compétences et des marges de manœuvre particulièrement importantes. En effet, **et comme le montrent les exemples d'initiatives locales cités ci-dessus, la mise en œuvre des agendas mondiaux dans ces deux pays a été très fortement impulsée directement par le niveau local et communautaire.** Cependant, ces mécanismes de prise de décision ne sont pas institutionnalisés. Tant que ces deux pays n'instaureront pas de systèmes officiels de coordination à l'échelle nationale, ces initiatives feront peser un coût humain important en termes de bien-être, de qualité environnementale et même de productivité économique, avec un impact sur la mise en œuvre de l'Agenda 2030.

Les perspectives de localisation des ODD en Amérique du Nord doivent être considérées à l'aune d'un processus complexe de décentralisation et de déconcentration, qui découle de la forme fédérale des États. Aux États-Unis et au Canada, les lois sur les administrations locales sont adoptées au niveau des États fédérés et des provinces. Au Canada, les gouvernements municipaux ne disposent à l'origine ni de statut constitutionnel ni de droits spécifiques, et ont acquis de facto dans chaque territoire leur

La localisation, l'atténuation et l'adaptation au changement climatique sont autant de composantes d'une politique efficace de mise en œuvre des ODD, qui dépendent en grande partie de la participation assidue des différents niveaux de gouvernement.

statut de gouvernements légitimes et autonomes. En outre, les États-Unis ont l'un des cadres législatifs les plus complexes dans le monde en matière de gouvernements locaux, ainsi qu'un système nébuleux d'allocation des taxes et des transferts, censé assurer la bonne fourniture des services par les trois niveaux de gouvernement. Dans ces deux pays, l'élaboration des politiques, la réglementation de la fiscalité locale et la gestion des dépenses sont des compétences partagées entre les gouvernements locaux, fédérés/provinciaux et nationaux. En témoigne la capacité des gouvernements locaux à mener des politiques novatrices en termes de production d'énergie : bien que ces décisions soient souvent prises indépendamment des municipalités, les pouvoirs financiers et de planification de ces dernières leur permettent de soutenir l'émergence de projets locaux d'énergie renouvelable, et des initiatives visant à réduire la consommation d'énergie à l'échelle de la communauté. Enfin, les compétences des gouvernements locaux en matière de services publics sont relativement similaires dans la région. Dans ces deux pays, les CT, et en particulier les grands centres urbains, sont en charge de responsabilités de haut niveau, et sont relativement bien pourvues en ressources humaines et financières.

D'une part, **la complexité des systèmes de décentralisation doit être considérée pour mieux pouvoir harmoniser les stratégies des CT et des gouvernements fédéraux** en Amérique du Nord, et contribuer de manière plus ambitieuse à la mise en œuvre des ODD dans la région et au niveau international. D'autre part, compte tenu du contexte institutionnel de ces deux pays, **il est d'autant plus important de s'attacher à la mise en œuvre et à la création de partenariats au niveau local pour assurer une approche territorialisée du développement et la localisation des agendas mondiaux.**

Des processus de gouvernance collaborative sont nécessaires face à l'ampleur des défis à relever, et à leurs impacts tant locaux que mondiaux

L'Amérique du Nord est l'une des régions les plus exposées aux effets du changement et du réchauffement climatique. Son économie n'en reste pas

moins basée sur des systèmes de production et de consommation avec un fort impact sur la situation environnementale et qui, par ailleurs, aggravent sa propre vulnérabilité. En effet, les États-Unis sont le deuxième pays émetteur mondial de gaz à effet de serre (GES) et sont responsables de 15 % des émissions mondiales provoquant du changement climatique. Le Canada a une empreinte environnementale moindre que celle de son voisin américain en termes absolus, cependant il figure lui aussi en haut du classement des plus grands émetteurs de GES par habitant au monde, du fait de la taille de son économie et de sa population. La localisation, l'atténuation et l'adaptation au changement climatique sont autant de composantes d'une politique efficace de mise en œuvre des ODD, qui dépendent en grande partie de la participation assidue des différents niveaux de gouvernement.

Comme mentionné précédemment, **les processus de gouvernance multiniveaux et de répartition des pouvoirs dans les deux pays sont relativement complexes.** Bien que le gouvernement fédéral ne puisse pas imposer de stratégies de façon hiérarchique, il ne faut pas moins insister sur la nécessité de cadres et de dispositifs intégrés, et de pistes de financements concertées. Or, ceux-ci doivent s'inscrire dans un large éventail de programmes coordonnés au niveau fédéral. Selon l'ingénierie actuelle, des fonds sont alloués aux gouvernements fédéraux et locaux selon des formules de dépenses non contraignantes, et des demandes de subventions concurrentielles. Il convient aussi de noter qu'il n'existe à ce jour aucun lien explicite avec les ODD, l'Accord de Paris ou le Nouvel Agenda urbain.

Cependant, il existe aux États-Unis des programmes, basés sur des formules précises, de financement et de subventions multiniveaux dédiés à des secteurs tels que le logement, le transport public, l'aviation, le fret ferroviaire, et les infrastructures essentielles, parmi lesquelles les infrastructures énergétiques et hydrauliques. Au Canada, on trouve peu d'initiatives impliquant ouvertement les trois niveaux de gouvernement. Le gouvernement fédéral a fréquemment recours à ses compétences résiduelles et à son autorité sur les dépenses (à travers les subventions, transferts et cotisations) pour poursuivre ses propres objectifs. Ce genre d'initiative n'implique pas souvent les gouvernements municipaux et, quand ils le sont, le gouvernement fédéral a l'obligation de faire participer en premier lieu les provinces. Il est plus fréquent que provinces et municipalités travaillent conjointement à l'élaboration de plans sectoriels pour atteindre des objectifs économiques, sociaux ou environnementaux précis.

Dans de tels contextes de fragmentation de l'autorité gouvernementale, une prise de conscience urgente est nécessaire à l'échelle nationale pour disséminer et reproduire les solutions développées dans des milliers de CT et districts spéciaux. On observe néanmoins que plusieurs villes ont commencé à percevoir l'action locale à travers le prisme des ODD. Ces villes agissent dans l'idée que les régions métropolitaines les plus durables sur les plans économique, social et environnemental seront plus

performantes au niveau mondial. Cependant, bien qu'une poignée de priorités locales et nationales se soient alignées sur les ODD, **peu de villes sont réellement en mesure de mobiliser le temps, l'expertise et les données nécessaires pour mettre en œuvre et faire le suivi des agendas mondiaux sans une approche intergouvernementale et de coordination au niveau fédéral.**

Cela a des conséquences directes sur la situation actuelle en termes de logement et d'accès aux services de base, de protection et gestion des ressources en eau, de gestion des déchets et de transition des territoires vers un futur bas-carbone. À titre d'exemple, les déchets et les eaux usées générés par les ménages, les entreprises et les industries au niveau municipal, sont d'importants polluants à l'échelle de la région. Or, si les CT tentent de modifier progressivement les comportements de leurs citoyens, de telles initiatives ne peuvent que partiellement compenser le volume de pollution générée. Le soutien du gouvernement fédéral américain aux politiques et actions locales menées dans ce domaine est devenu encore plus urgent en 2018, suite à l'arrêt par la Chine de la route transpacifique des déchets (réglementation « Chinese Sword »). Jusqu'alors, les États-Unis envoyaient 40 % de leur plastique, papier et autres matières recyclables en Chine. La nouvelle réglementation interdisant l'importation de ces déchets a en outre entraîné des restrictions consécutives dans les pays où la route a été détournée : la Thaïlande, le Vietnam et la Malaisie. De manière générale, cette politique a eu un impact considérable sur le marché du recyclage et des conséquences importantes pour de nombreuses municipalités. Au plus près du problème, certaines CT ont réussi à instaurer des politiques locales de tri et des objectifs zéro déchet, en créant des systèmes de redevances spécifiques ou des programmes stratégiques. À l'inverse, plusieurs CT qui dépendaient des redevances provenant de l'exportation de ces déchets ont dû modifier en profondeur leurs politiques locales, en suspendant complètement leurs programmes de recyclage.

En outre, l'absence de plans nationaux d'aide au logement et la baisse des investissements fédéraux, conjuguées à la pénurie de foncier, ont généré un marché du logement peu réglementé, et l'émergence de phénomènes d'expulsions, d'inoccupation, de gentrification, de discrimination et de ségrégation économique. Au Canada comme aux États-Unis, les gouvernements ont cherché à répondre à ces défis en concevant des solutions en partenariat avec les CT et les communautés, comme l'illustrent la récente Stratégie nationale pour le logement (NHS) au Canada, la taxe sur les logements vacants à Vancouver, la réaffectation de propriétés vacantes à Los Angeles, le soutien aux propriétaires occupants au moyen de la réallocation des recettes fiscales touristiques ou assimilées à Seattle, ou encore le soutien accru aux nouveaux programmes immobiliers dédiés à la location plutôt qu'à la vente. ●

Conclusions et voie à suivre

Les tendances actuelles de localisation des ODD en Amérique du Nord suggèrent que certaines CT sont mieux équipées que d'autres en matière d'outils, de ressources humaines et de connaissances, afin de prendre les mesures nécessaires pour atteindre les Objectifs mondiaux. Néanmoins, ces initiatives disparates peuvent paraître dérisoires faces à l'ampleur des risques de catastrophes encourus. Elles semblent aussi insuffisantes face à la vulnérabilité socio-économique grandissante des populations, due au déclin social et financier des villes petites et intermédiaires, conjugué à la réglementation limitée des marchés du logement et à la dépendance vis-à-vis des modes de transports privés et automobiles. Par conséquent, les progrès observés se concentrent dans quelques territoires seulement, et les inégalités s'accroissent au sein même des sociétés canadiennes et américaines. Les disparités géographiques, économiques, sociales et politiques croissantes dans ces deux pays augmentent les risques de désaccords entre les différents législateurs quant aux moyens d'atteindre les ODD. Ce sont aussi des facteurs de dysfonctionnement et de détérioration des services et des infrastructures, aggravant encore plus ces inégalités. **Des efforts encore plus importants doivent être entrepris pour « ne laisser personne pour compte » et garantir que les bénéfices engendrés par la mise en œuvre des ODD seront partagés le plus largement possible.**

03 Amérique latine et Caraïbes



Entre 2016 et 2019

50 %

des pays ont impliqué leurs gouvernements locaux et régionaux dans le processus de préparation des Examens nationaux volontaires

35 %

des pays ont impliqué leurs gouvernements locaux et régionaux dans les mécanismes nationaux de coordination

Pays dans la région CGLU

22



Population

630 millions



Gouvernements locaux et régionaux

17 000



Pays ayant présenté un rapport au FPHN

18



Population mondiale vivant dans cette région

8,3 %



Population vivant dans les zones urbaines

81 %

Contexte

La région de l'Amérique latine et des Caraïbes a connu des transformations politiques majeures au cours de ces dernières années. Si 70 millions d'habitants de la région sont sortis de la pauvreté au cours des quinze dernières années, on assiste depuis quatre ans à un ralentissement considérable de la croissance du produit intérieur brut (PIB) (qui a même diminué en 2016), et à une recrudescence de l'extrême pauvreté depuis 2017. La situation sociale et économique est de plus en plus instable dans plusieurs pays de la région (p. ex. en Argentine), et certains ont vu les conflits sociaux s'aggraver au point de compromettre leur stabilité institutionnelle (p. ex. au Venezuela et au Nicaragua). Les mouvements de migration interne à la région viennent aujourd'hui s'ajouter aux flux migratoires traditionnels, notamment en raison de la situation critique au Venezuela et en Amérique centrale. Comme le souligne le rapport quadriennal de la Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPAL), présenté en avril 2019 lors du Forum des pays d'Amérique latine et des Caraïbes sur le développement durable, les inégalités et les violences ne cessent d'augmenter dans la région, et des efforts supplémentaires sont nécessaires pour lutter contre les effets du changement climatique et renforcer l'intégration régionale.

L'Amérique latine est l'une des régions du monde les plus urbanisées, avec près de 80,7 % d'urbains. Ce fort taux d'urbanisation, dans des territoires souvent vastes et peu développés, a engendré un certain nombre de défis en lien avec l'accès aux services publics et au logement, l'inclusion sociale, les structures de gouvernance des grandes métropoles et le rôle des villes intermédiaires. Si l'urbanisation a généré de nouvelles opportunités sur le marché du travail, il s'agit majoritairement d'emplois de mauvaise qualité. Enfin, un autre défi rencontré dans la région réside dans le déclin de la confiance des citoyens envers les institutions publiques, et leur insatisfaction à l'égard de la fourniture des services publics, en particulier de santé et d'éducation.

L'augmentation des responsabilités des collectivités territoriales en font des acteurs incontournables pour la réalisation des Objectifs

Les collectivités territoriales (CT) d'Amérique latine et des Caraïbes ont mis en œuvre un large éventail d'actions qui contribuent à la réalisation des agendas de développement durable, listées tout au long de ce chapitre, et dont certaines se démarquent de par leur fort potentiel transformateur. Ainsi, plusieurs villes et régions luttent contre la ségrégation sociale, pour améliorer les conditions de vie dans les quartiers les plus défavorisés, promouvant la paix et l'inclusion sociale. D'autres sont engagées contre le changement climatique, pour la protection de l'environnement et de la biodiversité, parfois

même en l'absence de directives claires de la part des gouvernements nationaux (c'est le cas des CT en Équateur, en Argentine, au Brésil, au Mexique et en Colombie).

Plusieurs CT ont saisi l'opportunité offerte par l'Agenda 2030 pour réviser leurs plans stratégiques et leurs politiques publiques, adopter des approches territoriales de développement plus intégrées en impliquant les acteurs locaux et en renforçant les partenariats avec les citoyens. Dans les pays fédéraux (Brésil, Mexique, Argentine) comme dans les pays unitaires décentralisés (Colombie, Équateur, Pérou), les gouvernements régionaux (sous forme d'États fédérés, de provinces ou de départements) ont joué un rôle particulièrement actif dans la promotion de stratégies de développement territorialisées. Ils ont aussi appuyé les initiatives de municipalités de petite taille pour qu'elles intègrent les ODD dans leurs stratégies. En outre, un certain nombre de CT pionnières dans la région sont en train d'élaborer des Examens locaux volontaires, visant à recueillir des informations et des données nécessaires à la localisation des ODD. À travers ce processus, ces CT s'imposent comme des acteurs à part entière de la mise en œuvre des ODD au niveau mondial (p. ex. Mexico City et l'État d'Oaxaca au Mexique, Barcarena, Santana de Parnaíba et l'État du Paraná au Brésil, Buenos Aires en Argentine et La Paz en Bolivie).

Un trait distinctif propre aux CT d'Amérique latine est qu'un grand nombre des solutions mises en œuvre par les gouvernements locaux sont issues de

L'Amérique latine est l'une des régions les plus urbanisées du monde, avec

80,7%

d'urbains

consultations citoyennes, à travers des processus de planification et de budgets participatifs. Ayant acquis une certaine notoriété à l'international, ces processus se sont ensuite diffusés dans l'ensemble de la région et au-delà. En réponse aux impératifs de redevabilité dans ces régions (p. ex. à Canoas et Curitiba au Brésil, San Salvador au Salvador, La Paz en Bolivie, Medellín et Bogotá en Colombie, et Buenos Aires en Argentine), ces processus contribuent notamment à construire des systèmes de gouvernance plus transparents, fondés sur des institutions ouvertes et accessibles même aux plus vulnérables.

Toutefois, la mobilisation des CT se limite principalement aux plus grandes villes et régions, ainsi qu'aux quelques villes intermédiaires les plus novatrices, et demeure insuffisante face à l'ampleur des défis à relever. **Des efforts conjoints de la part des gouvernements nationaux, des organisations de CT et des institutions internationales sont nécessaires afin de soutenir et renforcer la mobilisation au niveau local, transformer ces initiatives en moteurs de changement**, encourager les expérimentations locales, et améliorer la coordination avec les stratégies nationales. Dans ce but, les réseaux régionaux et associations nationales de gouvernements locaux et régionaux ont joué un rôle particulièrement important pour faire la promotion des ODD et des agendas de développement au niveau régional. En Argentine, en Bolivie, au Brésil, au Costa Rica, en Équateur, au Mexique, au Pérou et en République dominicaine, les stratégies de plaidoyer et de sensibilisation des associations nationales et régionales, en collaboration avec les gouvernements nationaux, les universités, le secteur privé et la société civile, ont souligné l'importance de la localisation des ODD.

Bien que l'adoption de l'Agenda 2030 ait renforcé le dialogue entre les différents niveaux de gouvernement, la participation des CT aux mécanismes de suivi et de coordination n'est pas encore institutionnalisée

Les 18 Examens nationaux volontaires (ENV) élaborés par les pays de la région entre 2016 et 2019, ainsi que les stratégies respectives de ces pays pour intégrer les ODD, témoignent de leur engagement fort pour la mise en œuvre de l'Agenda 2030. On retrouve des éléments de ces ENV dans les rapports de la CEPAL, et les documents préparatoires aux

forums régionaux annuels organisés à Santiago du Chili. Au sein de la région, l'Agenda 2030 a une influence importante sur les stratégies et les plans nationaux de développement de moyen et long terme, ainsi que sur la planification et la coordination de ces stratégies par les gouvernements nationaux.

La majorité de ces pays ont intégré les ODD à leurs plans de développement déjà existants (p. ex. Argentine, Bolivie, Brésil, Chili, Costa Rica, El Salvador, Paraguay, Pérou, République dominicaine et Venezuela), tandis que d'autres (p. ex. Colombie, Équateur et Mexique) n'ont formulé ou révisé leurs plans de développement que pendant ou après 2016. Par ailleurs, certains pays ont élaboré des feuilles de route et des stratégies spécifiques pour atteindre les ODD (p. ex. Colombie, El Salvador, Mexico et République dominicaine), ainsi que des plans territoriaux pour mettre en œuvre les ODD (p. ex. Colombie, Équateur). Un autre groupe de pays a même créé de nouvelles institutions pour mieux coordonner la mise en œuvre de l'Agenda 2030 (p. ex. Brésil, Chili, Colombie, Costa Rica, El Salvador, Honduras, Mexique, Panama, Paraguay, République dominicaine et Uruguay). D'autres ont plutôt choisi de confier ces mandats à des institutions existantes (p. ex. Argentine, Cuba, Équateur, Guatemala, Pérou et Venezuela), le plus souvent aux ministères de planification, ou directement auprès des services de la présidence.

Les CT ne sont encore que peu impliquées dans les processus d'élaboration des ENV et de coordination de la mise en œuvre et du suivi des ODD. Dans certains pays comme le Brésil, le Costa Rica, le Honduras et la République dominicaine, les gouvernements locaux et régionaux sont directement associés en tant que parties prenantes à la préparation des ENV. Dans d'autres, les modalités de participation aux ENV peuvent être des consultations plus ponctuelles, ou indirectes, par le biais d'ateliers d'information ou d'envois de questionnaires. En outre, des organisations de gouvernements locaux ont remarqué que dans certains cas, même quand les ENV mentionnent qu'une consultation a eu lieu, les associations nationales des pouvoirs locaux n'ont dans les faits pas été véritablement impliquées (c'est le cas en Argentine, Chili, Colombie, El Salvador et Paraguay). Il en va de même concernant leur implication dans les mécanismes de coordination, bien que certains pays se distinguent, dans lesquels les CT sont consultées et participent aux processus de coordination au plus haut niveau (p. ex. Brésil, Costa Rica, Honduras, Mexique et République dominicaine). Afin d'améliorer la participation et la prise en compte des acteurs locaux, les CT doivent être dûment représentées et prendre part aux processus nationaux de coordination de la mise en œuvre de l'Agenda 2030. Il s'agit là d'un levier essentiel pour favoriser l'appropriation par les CT, plutôt que de considérer ces agendas comme étrangers et secondaires aux processus politiques locaux et nationaux. **Le renforcement des mécanismes de gouvernance multiniveaux pour coordonner la mise en œuvre des ODD est un vecteur essentiel pour assurer la cohérence et l'efficacité des politiques publiques.**

Un grand nombre des solutions mises en œuvre par les gouvernements locaux sont issues de consultations citoyennes, notamment à travers des processus de planification et des budgets participatifs.

Les processus de décentralisation dans la région sont inégaux et leur progression est relativement incertaine du fait des mutations actuelles de la vie politique

Les processus de décentralisation en Amérique latine ont débuté dans les années 1980 et 1990 dans le cadre des politiques de « réformes structurelles » ; ils ont depuis lors enregistré des progrès significatifs, comme l'illustrent bien les précédents rapports GOLD. Cependant, et bien que les autorités locales de la quasi-totalité des pays de la région soient actuellement démocratiquement élues, ces processus n'ont été ni linéaires ni homogènes. Ainsi, les 14 pays ayant entrepris des réformes importantes de l'administration locale au cours des dix dernières années ont connu des progrès notables, mais aussi plusieurs déconvenues.

Le Brésil et la Colombie sont les pays où les progrès en matière de décentralisation ont été les plus significatifs, bien qu'il reste à voir si cette tendance va se poursuivre ou s'inverser sous le gouvernement actuel du Brésil. En Bolivie, la Constitution de 2009 a facilité l'adoption en 2010 d'un cadre juridique reconnaissant quatre niveaux de gouvernements autonomes – départements, provinces, municipalités et autonomies des peuples indigènes paysans –, chacun disposant de ses propres compétences, ressources financières et représentants élus. Au Pérou et en Équateur, la décentralisation progresse depuis respectivement les années 2000 et 2008. En Argentine et au Mexique, généralement considérés comme des pays fédéraux et décentralisés, les provinces et États fédérés concentrent la majeure partie des pouvoirs et des ressources, mais les avancées au niveau municipal sont plus faibles. Au Mexique, l'évolution la plus récente en matière de décentralisation a été la transformation du district fédéral en un gouvernement autonome. En Amérique centrale et dans les Caraïbes, les municipalités disposent généralement de fonctions et ressources limitées, à l'exception du Guatemala et du Nicaragua, où les municipalités disposent d'un peu plus d'autonomie fiscale par rapport au reste de la sous-région. Enfin, dans les trois pays restants du Cône Sud – le Chili, le Paraguay et l'Uruguay –, la décentralisation est limitée, bien que l'on observe des progrès en Uruguay depuis quelques années.

Les CT de la région sont très hétérogènes en matière de compétences et de fonctions. De manière générale, les municipalités sont responsables de la gestion des services publics essentiels, du développement urbain, du développement économique, des services sociaux et culturels, et de la promotion de la démocratie locale. Les gouvernements régionaux disposent également de pouvoirs dans ces secteurs, en plus d'autres domaines (ex. la planification et la promotion du développement régional, la santé, ou encore les infrastructures). Toutefois, dans la pratique, les réponses aux questions « qui fait quoi ? » et, surtout, « avec quels moyens ? », ne sont pas clairement définies dans de nombreux pays. Certaines compétences peuvent être exercées de

facto par le gouvernement central ou des niveaux intermédiaires, soit directement, soit à travers des entreprises ou des agences spécialisées (p. ex. au Chili, au Paraguay et au Brésil pour certains services tels que l'eau, l'assainissement et l'entretien des routes). **Face à l'enchevêtrement des compétences déléguées, partagées et concurrentielles au sein même des pays, en particulier dans les domaines en lien avec le développement durable, des mécanismes de coordination efficaces sont nécessaires.**

Pour réduire les disparités fiscales entre territoires, les systèmes de transferts doivent être repensés pour tirer le meilleur parti de la décentralisation et assurer un meilleur équilibre budgétaire

Les CT d'Amérique latine et des Caraïbes représentent en moyenne respectivement 19,3 % et 22,7 % des dépenses et des recettes totales des administrations publiques, soit 6,3 % et 6,2 % du PIB. Cela représente moins de la moitié de la moyenne des pays de l'OCDE (16,2 % et 15,9 % du PIB respectivement). Il convient de noter que les CT de la région jouent un rôle important dans l'investissement public, à hauteur de 40 % (inférieur à la moyenne de l'OCDE, de 57 %).

Les recettes propres des gouvernements locaux et régionaux représentent en moyenne 48 % de leurs revenus. La part provenant des transferts intergouvernementaux dans les budgets locaux est en hausse et représente entre 45 % et 58 % des budgets des gouvernements intermédiaires et locaux respectivement. Si les systèmes de transferts sont généralement prévisibles et transparents, basés sur des formules précises, les subventions accordées sont souvent conditionnées, ce qui restreint l'autonomie locale. Des réformes de ces systèmes de transferts sont nécessaires pour garantir une meilleure efficacité des mécanismes de péréquation et corriger les disparités territoriales. Enfin, l'accès des CT à des financements externes est autorisé dans la plupart des pays (à l'exception du Chili), mais il est soumis à des réglementations strictes et généralement réservé aux dépenses d'investissements (« règle d'or »).

Les pays d'Amérique latine doivent faire face à des défis considérables pour faire progresser les processus de décentralisation politique et financière. Bien que les budgets infranationaux aient augmenté, des disparités se sont creusées entre les différents niveaux de gouvernement. Du fait de leur dépendance accrue aux transferts intergouvernementaux, l'autonomie locale et les capacités de planifications des CT ont été réduites. En outre, on observe des disparités persistantes, et même accrues, entre les territoires périphériques ou frontaliers et les régions centrales qui bénéficient d'un plus fort dynamisme économique et de meilleures infrastructures. **La mise en œuvre des**

Les aires métropolitaines concentrent 45 % de la population urbaine de la région. La mise en place de systèmes de gouvernance métropolitains représenterait une avancée considérable dans la mise en œuvre des agendas mondiaux, étant donné la capacité de ces territoires à impulser des changements sociaux, économiques et environnementaux.

ODD est une opportunité unique d'approfondir les processus de décentralisation, de renforcer les capacités et les financements des CT pour promouvoir la localisation des agendas mondiaux, et évoluer ainsi vers de nouveaux modèles de développement, plus inclusifs et durables.

La planification du développement doit pouvoir s'appuyer sur des données et indicateurs locaux, afin de soutenir les processus de localisation

Pour favoriser la mise en œuvre des ODD dans la région, la majorité des pays doivent promouvoir une plus grande collaboration entre gouvernements locaux et nationaux, ainsi que la cohérence des plans de développements locaux et nationaux avec les objectifs de l'Agenda 2030, en considérant les villes de toutes tailles, zones rurales comme urbaines. Ainsi, une bonne coordination de la planification du développement peut permettre de créer des synergies, de réduire les doublons et les superpositions, et de catalyser la mobilisation des ressources locales et nationales.

Ce chapitre présente divers exemples de politiques nationales visant à mieux intégrer les ODD dans les systèmes de planification locaux et nationaux, et à améliorer la coordination entre les différents niveaux de gouvernement. On y découvre notamment les efforts déployés en ce sens en Colombie et en Équateur, et les principales difficultés rencontrées en termes de coopération verticale et horizontale (p. ex. des États fédérés et des municipalités au Mexique, des provinces équatoriennes).

Il dresse aussi le constat que de nombreux obstacles restent à surmonter pour obtenir des données locales désagrégées, et trouver des indicateurs communs adaptés aux différents niveaux de gouvernements. Or, de telles données sont essentielles pour l'articulation des différentes stratégies de planification et la poursuite des objectifs de l'Agenda 2030. Pour une meilleure coordination des

stratégies nationales et territoriales de développement, **il est donc essentiel de renforcer les capacités de planification des CT, ainsi que de définir ou de renforcer les mécanismes de financement favorisant la coordination entre les différents niveaux de gouvernement. Pour ce faire, la collecte et la mise à disposition de données et d'indicateurs locaux constituent une étape fondamentale.**

Renforcer les systèmes de gouvernance territoriale à mesure que la taille et l'importance des aires métropolitaines continuent de croître

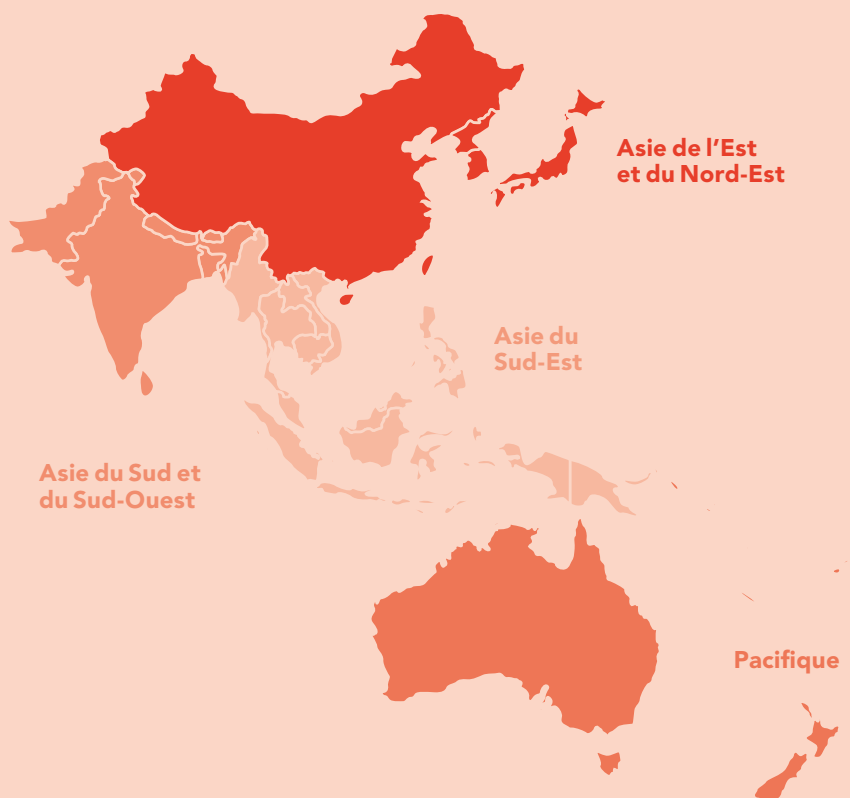
Comme cela est mentionné dans le chapitre, plusieurs réformes ont été menées ces dernières années pour repenser les structures de gouvernance métropolitaines (p. ex. au Brésil, en Bolivie, en Colombie ou encore au Costa Rica). En dépit de ces efforts déployés pour créer ou consolider des aires métropolitaines, plusieurs grandes villes ne disposent toujours pas d'un gouvernement métropolitain adapté, doté des compétences et des ressources nécessaires pour gérer l'aire métropolitaine dans son ensemble. Des obstacles persistent en matière de fragmentation juridictionnelle ou de gestion des externalités. Or, le phénomène métropolitain prend de plus en plus d'ampleur dans la région : les aires métropolitaines concentrent 45 % de la population urbaine et sont souvent des territoires pionniers en matière de changements sociaux, économiques et environnementaux. Ainsi, la mise en place de systèmes de gouvernance métropolitains représenterait une avancée considérable dans la mise en œuvre des agendas mondiaux.

Par ailleurs, le fossé qui continue de se creuser entre les zones rurales et urbaines rend nécessaire de repenser les cadres de gouvernance territoriale et de favoriser des approches de développement territorial plus intégrées, pour une collaboration accrue entre les municipalités rurales, les villes de taille moyenne et les grandes villes. L'existence (ou l'absence) de politiques de développement territorial, ainsi que les disparités en termes d'investissement public, tendent à exacerber les inégalités entre les régions du centre, mieux connectées et plus dynamiques économiquement, et les villes périphériques et les territoires plus isolés. En outre, la consolidation des agglomérations urbaines, des villes petites et intermédiaires, et de leur gouvernance, ne doit pas se faire au détriment des zones rurales environnantes. Comme le montre ce chapitre, les zones urbaines et rurales sont fortement interdépendantes. **Impliquer les villes intermédiaires et les villages à la mise en œuvre des ODD représente à la fois une priorité et un véritable défi, qui ne peut être relevé sans le soutien des gouvernements nationaux et, dans les pays fédéraux, des gouvernements régionaux. Ainsi, le développement de stratégies territoriales intégrées est au cœur de la réalisation des ODD.** ☉

Conclusions et voie à suivre

Le chapitre présente les programmes de développement urbain et territorial de la région comme des vecteurs essentiels pour la mise en œuvre des ODD. Les CT jouent un rôle particulièrement important pour encourager la participation citoyenne et la transition vers des formes de gouvernance coopérative plus efficaces. Néanmoins, comme le souligne le rapport de la CEPAL présenté lors du Forum régional sur le développement durable, de nombreux défis doivent encore être relevés pour garantir la prise en compte effective des agendas mondiaux par l'ensemble de la société latino-américaine. Les problèmes structurels auxquels sont confrontés de nombreux territoires et villes dépassent les frontières de leurs juridictions et de leurs compétences. Pour que les initiatives et solutions locales se multiplient, et pour accroître leur impact, **il est nécessaire de créer des conditions favorables à leur essor en réexaminant les approches de développement non durables actuellement en vigueur. Pour cela, le renforcement de l'environnement institutionnel et une meilleure mobilisation des ressources sont des éléments clés de la transition vers un développement plus durable dans la région, au même titre que la coopération et la collaboration entre les différents niveaux de gouvernement, le renforcement des capacités des CT et la création d'espaces de participation et de consensus.**

04 Asie-Pacifique



Pays dans la région CGLU

37



Population

4,12 milliards



Gouvernements
locaux et régionaux

437 000



Pays ayant présenté
un rapport au FPHN

28



Population mondiale
vivant dans cette région

54 %



Population vivant dans
les zones urbaines

50 %

Entre 2016 et 2019

39 %

des pays ont impliqué
leurs gouvernements
locaux et régionaux
dans le processus
de préparation des
Examens nationaux
volontaires

21 %

des pays ont impliqué
leurs gouvernements
locaux et régionaux
dans les mécanismes
nationaux de
coordination

Contexte

La région Asie-Pacifique, telle que définie par CGLU, est divisée en quatre sous-régions : l'Asie du Sud et du Sud-Ouest, l'Asie du Sud-Est, l'Asie de l'Est et du Nord-Est, et les États insulaires du Pacifique. **La région abrite 54 % de la population mondiale (4,1 milliards d'habitants), parmi lesquels 50 % d'urbains.** Concentrant plus de 60 % de la croissance économique mondiale, c'est l'une des régions du monde les plus diverses, et à la croissance la plus rapide. Les niveaux d'urbanisation, déjà élevés, progressent rapidement, et la population urbaine devrait atteindre 3 milliards d'habitants d'ici 2035. Aujourd'hui, la majorité de ses 2,26 milliards de résidents urbains y vivent dans des environnements urbains relativement densément peuplés. La région compte plus de 4 400 centres urbains de plus de 50 000 habitants. Le nombre de villes de plus d'1 million d'habitants dépasse les 300, parmi lesquelles 21 sont des mégalopoles (agglomérations urbaines de plus de 10 millions d'habitants). Plusieurs d'entre elles vont jusqu'à former des « supra-villes », ou « régions urbaines », avec des populations dépassant les 50 millions (telles que Delhi-Lahore, ou la région métropolitaine Pearl Delta). Les villes petites et moyennes, qui abritent environ 56 % de la population urbaine, connaissent aussi une croissance rapide, entraînant la création dans plusieurs pays de longs corridors urbains et regroupements (*clusters*). La région Asie-Pacifique compte environ 437 000 entités gouvernementales infranationales avec, selon les pays, jusqu'à quatre niveaux distincts de gouvernements infranationaux, allant des grandes villes très peuplées aux petits quartiers semi-autonomes ou aux villages de quelques milliers d'habitants.

Le rapport de 2019 de la Commission économique et sociale des Nations unies pour l'Asie et le Pacifique (CESAP) relatif aux progrès effectués dans la mise en œuvre des ODD fait état d'avancées considérables dans la région, notamment en matière de réduction de la pauvreté, d'éducation et d'allongement de l'espérance de vie. **Cependant, il souligne aussi le fait que « si la région poursuit sur sa trajectoire actuelle, elle n'atteindra aucun des 17 Objectifs de développement durable (ODD) d'ici à 2030 ».** Dans un grand nombre de domaines, peu de progrès ont été relevés : la sécurité alimentaire (ODD 2), le soutien à l'industrie, à l'innovation et aux infrastructures (ODD 9), la réduction des inégalités (ODD 10), la construction de villes et de communautés durables (ODD 11), la lutte contre le changement climatique (ODD 13), la protection de la vie sous-marine (ODD 14) et terrestre (ODD 15), ou le soutien à la paix, à la justice et le renforcement institutionnel (ODD 16). La situation s'est détériorée concernant l'accès à l'eau et l'assainissement (ODD 6), le travail décent et la croissance économique (ODD 8), et la promotion de systèmes de consommation et de production responsables (ODD 12). En outre, les disparités infrarégionales sont de plus en plus fortes, et plusieurs sous-régions accusent un retard croissant. Si l'on se réfère aux indicateurs de

performance des ODD, la moyenne des pays d'Asie du Sud est en deçà de la médiane mondiale (à l'exception du Bhoutan) ; les pays d'Asie du Sud-Est se situent autour de la médiane (excepté le Myanmar, à un niveau bien inférieur) ; les pays d'Asie orientale, à savoir l'Australie et la Nouvelle-Zélande, sortent du lot en dépassant la médiane.

Accroître la contribution des CT d'Asie-Pacifique à la localisation des ODD : un facteur clé pour la réalisation des ODD dans la région

Malgré une dynamique positive et un engagement accru des acteurs de la région Asie-Pacifique pour la localisation des ODD, les progrès observés sont très inégaux sur le territoire, conditionnés par les environnements et cadres institutionnels institués à l'échelle nationale. Les CT, leurs associations nationales et les réseaux régionaux auxquels ils appartiennent jouent un rôle déterminant en appui au développement de stratégies territoriales pour la localisation des ODD et autres agendas mondiaux. Ainsi, les réseaux facilitent la diffusion et le partage de connaissances, encouragent les échanges entre pairs, jouent un rôle important de plaidoyer auprès des institutions nationales et régionales, et promeuvent la création de partenariats avec les organisations de la société civile, les universités et le secteur privé. Un petit groupe de pays se distingue, où des progrès manifestes en matière d'alignement des politiques et des stratégies avec les ODD ont été



réalisés (Japon, Corée du Sud, Chine et Indonésie, suivis par l’Australie, les Philippines et la Nouvelle-Zélande). Dans d’autres pays fédéraux comme l’Inde et le Pakistan, les efforts d’alignement sont plus lents, et sont concentrés au niveau des États fédéraux ou des provinces, bien que l’on note quelques initiatives entreprises par les districts et les autorités locales. Dans le reste de la région, les situations évoluent à des rythmes plus variés (Cambodge, Malaisie, Népal, Sri Lanka, Thaïlande, Vietnam, et les petits États insulaires en développement). De manière générale, la diffusion des ODD au niveau infranational dans la région demeure limitée, et **il est nécessaire que l’ensemble des partenaires – y compris les CT engagées dans des pratiques durables, la société civile, les gouvernements nationaux et les institutions internationales – s’engagent pour renforcer l’engagement des CT dans les stratégies de localisation des ODD et des autres agendas mondiaux de développement durable.**

En outre, on observe déjà de nombreuses initiatives menées dans les villes, les régions et les provinces qui, bien qu’elles ne soient pas nécessairement étiquetées « ODD », œuvrent pour promouvoir un avenir plus durable. La majorité de ces initiatives consistent en des projets spécifiques, mais pourraient servir de bases sur lesquelles bâtir des approches territoriales intégrées. **Le déploiement et la transposition à plus grande échelle des actions locales par le biais d’approches territoriales intégrées peuvent aussi servir de moteur pour mener**

à bien les mutations en termes de gouvernance, et atteindre les objectifs fixés pour 2030. Pourtant, le potentiel représenté par les CT pour atteindre les ODD de manière effective n’est pas toujours reconnu. Des réformes majeures en matière de gouvernance, de financement et de gestion de l’administration publique sont nécessaires pour que l’action locale atteigne son plein potentiel transformateur.

Des stratégies nationales et des dispositifs institutionnels qui varient d’un pays à l’autre : l’adoption d’une approche territorialisée du développement local peut renforcer la cohérence entre ces politiques pour assurer la mise en œuvre des ODD

Les pays d’Asie-Pacifique ont pris des mesures importantes au niveau national pour intégrer les ODD dans leurs stratégies de développement. D’après le rapport de synthèse de la CESAP sur les Examens nationaux volontaires (ENV) de 2019, une majorité de pays ont ainsi revu ou réorienté leurs plans nationaux de développement pour les aligner sur les objectifs de l’Agenda 2030, et assurer une meilleure prise en compte des ODD.

L’analyse développée dans ce chapitre fait ressortir que de nombreux pays conçoivent et utilisent leurs systèmes de planification nationaux comme des outils au service de la localisation des ODD, bien que les stratégies diffèrent fortement entre les pays. Alors que certains pays se sont manifestement engagés en faveur d’une planification plus intégrée et de politiques sectorielles plus cohérentes, incluant les CT dans le processus, dans d’autres pays les stratégies nationales envers la localisation des ODD sont encore fragiles ou en cours de définition.

Un premier groupe de pays s’est doté de politiques visant à promouvoir et améliorer la coordination verticale et horizontale, à développer des formations pour renforcer les capacités infranationales pour piloter les mécanismes de développement et à explorer des mécanismes de financement de soutien innovants. Au **Japon**, le gouvernement central s’appuie ainsi sur une tradition ancienne de collaboration étroite entre les niveaux central et local de gouvernement pour établir des partenariats directement avec les CT, et incorporer les ODD à ses stratégies et à ses politiques. En **Corée du Sud**, ce sont les CT qui ont été les premières à s’engager pour la promotion du développement durable. Ce n’est qu’en 2018 que le gouvernement central a élaboré une feuille de route pour la mise en œuvre des ODD. Il a en même temps adopté un *New Deal* quinquennal pour la régénération urbaine, et présenté un amendement au projet de Loi spéciale sur l’autonomie, la décentralisation et l’administration locale, promulguée dans l’objectif de renforcer la collaboration entre le gouvernement central et les gouvernements locaux.

En **Chine**, alors que traditionnellement le gouvernement central tend à imposer ses stratégies au niveau local, une série de mécanismes et de politiques

Laos (photo : Sasha Popovic, bit.ly/31XrtXZ).



ont été développés dans l'objectif de consolider l'adhésion des gouvernements et acteurs locaux en faveur des ODD, et de trouver des solutions innovantes aux défis posés en termes de gouvernance. Ainsi, plusieurs CT ont été impliquées dans des « initiatives pilotes » destinées à expérimenter des réformes de gouvernance et des politiques durables plus ambitieuses, qui en parallèle favorisent à travers un système de « récompenses » l'action des CT en faveur des politiques durables. En **Indonésie**, la stratégie actuelle de localisation consiste à faire la jonction entre des initiatives du pouvoir central et des projets émanant du niveau local. Cette approche multiforme met l'accent sur la nécessité d'une planification intégrée pour répondre au défi posé par la grande diversité des systèmes de gouvernance infranationaux répartis sur l'ensemble de l'archipel. CGLU ASPAC est impliqué dans ce processus à travers le projet triennal « LOCALISE ». En **Australie**, le gouvernement fédéral a publié en 2016 un Plan pour des Villes intelligentes. Les initiatives locales peuvent bénéficier des « City Deals », des partenariats entre l'Etat, les CT et le secteur privé, dédiées à la mobilisation de fonds d'investissement pour le financement de projets spécifiques. En **Nouvelle-Zélande**, où les conseils municipaux sont depuis longtemps engagés dans l'élaboration de politiques durables, la stratégie nationale pour les ODD est encore en cours de définition. Le gouvernement central est néanmoins en train de mettre en œuvre, en parallèle, un nouveau Programme de croissance urbaine.

Un deuxième groupe de pays n'ont pas encore clairement défini des stratégies de territorialisation ou développé une approche de « ruissellement » des politiques du niveau central vers les niveaux infranationaux. La plupart de ces pays reconnaissent la nécessité de mieux prendre en compte les ODD au niveau local, mais les cadres institutionnels, l'assistance technique et les incitations nécessaires pour impulser des actions locales font souvent défaut. Aux **Philippines**, dans l'objectif de réduire les inégalités régionales, les CT sont contraintes par la législation de mettre en œuvre le plan national de développement. Cependant, dans le contexte actuel, les mécanismes de soutien et les fonds pour l'intégration des ODD dans les stratégies locales sont encore peu adaptés, et la participation des acteurs locaux reste très inégale. Au **Pakistan**, en mars 2018, le Conseil économique national a instauré le Cadre national des ODD, sous l'égide de la Commission de planification du Pakistan. Cependant, la majorité de ces politiques et plans d'action nationaux et régionaux ne sont pas accompagnés des ressources financières adéquates, et l'établissement de priorités locales demeure entravé par des processus décisionnels largement descendants. En **Inde**, sous l'impulsion du gouvernement central, chaque État fédéré s'est doté d'une unité ou département spécifique, entièrement dédié aux questions relatives aux ODD. Cependant, la participation des gouvernements locaux est encore limitée.

D'autres pays comme le **Bangladesh**, le **Cambodge**, le **Laos**, la **Malaisie**, le **Myanmar**, le **Népal**, le **Sri Lanka**, la **Thaïlande** et le **Vietnam**,

emploient des approches plus traditionnelles, à l'initiative du gouvernement central, avec des processus de consultation des gouvernements ou administrations infranationaux très limités, voire inexistants.

Les progrès les plus rapides en matière de localisation des ODD ont donc été observés dans le premier groupe de pays cité ci-dessus. De manière générale, l'impératif majeur auquel la région est confrontée dans la poursuite de cet objectif est le renforcement des mécanismes de coordination, pour le développement de politiques et de stratégies intégrées. D'autres défis concernent la diversité des approches employées dans la région en matière de planification, le déséquilibre existant entre les besoins et les budgets alloués, le manque d'indicateurs infranationaux et la disponibilité des données, et plus généralement l'amélioration des processus de développement territorial tels que la coordination au niveau infranational.

Des environnements institutionnels plus ou moins favorables à l'action locale au sein de la région : la décentralisation et la participation des communautés locales au cœur du processus de réalisation de ODD

Des politiques de décentralisation efficaces sont essentielles pour soutenir les efforts effectués en matière de gouvernance, renforcer les capacités des CT et encourager la localisation des ODD grâce à des stratégies de développement territorial effectives. Depuis les années 1990, de telles politiques ont été menées dans la grande majorité des pays d'Asie-Pacifique, mais les schémas de décentralisation diffèrent considérablement d'un pays à l'autre. Au-delà des divergences en termes de progrès et d'expériences, et bien que la décentralisation ne soit pas, en soi, une panacée, **le présent rapport fait apparaître des disparités fortes entre les pays décentralisés où les CT ont plus de pouvoir, et les pays où elles disposent d'un environnement moins favorable. Dans le premier groupe de pays, et en particulier quand on trouve dans ces pays des dirigeants locaux engagés, les CT sont un partenaire clé du gouvernement central dans la mise en œuvre des ODD, à travers le développement d'initiatives menées depuis les territoires, grâce à la mobilisation d'acteurs locaux, de ressources et de l'ensemble des potentialités locales.** Dans le cas contraire, quand les CT disposent de faibles pouvoirs, capacités et ressources, leurs contributions s'en trouvent limitées, et elles occupent un rôle plus passif. Cette différence entre les deux groupes est ainsi fortement visible au regard des progrès effectués dans la mise en œuvre des ODD.

Selon le rapport publié en 2018 par CGLU ASPAC et Cities Alliance, « Évaluation de l'environnement favorable des villes » (Évaluation CEE), les pays les plus économiquement développés de la région – Australie, Japon, Nouvelle-Zélande et Corée du Sud –, suivis du Bhoutan, de l'Indonésie et des Philippines, présentent les environnements les plus favorables à

l'action locale. La Chine figure aussi en tête du classement, malgré un régime politique plus centralisé. Dans ces pays, les CT bénéficient d'un degré d'autonomie relativement élevé dans la mise en œuvre de politiques de développement local. L'Indonésie et les Philippines se situent un peu plus bas dans le classement en matière de politiques urbaines et de développement durable pour la première, et de décentralisation financière pour la seconde.

Au milieu du classement, on trouve un deuxième groupe de pays incluant la Thaïlande, le Vietnam et l'Inde, ainsi que certaines îles du Pacifique, comme Vanuatu. La majorité de ces pays affichent de mauvaises performances en matière de décentralisation fiscale. Un troisième groupe comprend les pays où les réformes des collectivités territoriales sont encore à leurs débuts, et où l'administration locale est davantage déconcentrée que décentralisée. Ce groupe comprend le Cambodge, le Laos, la Malaisie, le Myanmar et le Sri Lanka. Tous enregistrent des résultats faibles en matière d'autonomie locale et de décentralisation financière. Enfin, on distingue les pays au bas du classement, parmi lesquels le Bangladesh, le Pakistan et le Timor-Leste, où les réformes de décentralisation ont soit stagné, soit régressé. Dans la région Pacifique, les Maldives, Fidji, Kiribati et les Îles Salomon font également partie de ce groupe, les collectivités locales y étant particulièrement peu développées.

L'Évaluation CEE fait de l'autonomie des gouvernements locaux et de leurs communautés une priorité parmi les réformes à mener à l'échelle régionale, tout en notant certains progrès accomplis dans ce domaine. Les CT jouent un rôle important pour mieux mobiliser les acteurs locaux, en particulier les organisations de la société civile, le secteur privé et le milieu universitaire. Dans plusieurs pays, elles ont ainsi développé des outils pour encourager la participation de la société civile au processus de prise de décision budgétaire ou encore à la planification, tel que prôné par les ODD. Ces mécanismes doivent être accompagnés d'une meilleure coordination infranationale et régionale pour permettre d'exploiter au maximum le potentiel du niveau local. En outre, la participation des femmes demeure limitée (les femmes représentent en moyenne 19 % des membres des parlements et des gouvernements locaux), bien que certains pays comme le Népal, l'Inde, l'Indonésie ou le Sri Lanka, aient introduit des quotas obligatoires pour la représentation des femmes.

Le financement des CT d'Asie-Pacifique : des déséquilibres financiers importants et nécessité de stimuler les investissements durables dans les infrastructures

Des investissements majeurs sont nécessaires pour atteindre les ODD dans la région Asie-Pacifique (estimés à 1,5 milliard par an). Or, à l'heure actuelle, les financements alloués aux CT sont insuffisants pour faire face à ces défis, et les processus de décentralisation financière qui ont été menés n'ont

pas permis de les doter de sources de financement adéquates. En moyenne, les dépenses et les revenus des CT dans la région représentent autour de 33 % des dépenses et des revenus publics totaux (soit respectivement 8 et 9 % du PIB, contre 16 % en moyenne dans les pays de l'OCDE). Ces nombres varient considérablement entre les pays davantage décentralisés comme l'Australie, le Japon et la Corée du Sud, où les dépenses et les revenus des CT représentent en moyenne 15,2 % et 15,4 % du PIB, et les pays les moins décentralisés, tels que le Cambodge, la Malaisie, le Myanmar et le Sri Lanka, où ils s'élèvent à seulement 1,7 % et 2,2 % du PIB. Dans l'entre-deux, on distingue l'Indonésie, où dépenses et revenus infranationaux s'élèvent à 8,1 % du PIB, et la Thaïlande et les Philippines, avec des résultats proches de ceux des pays les moins



décentralisés. La Chine et le Vietnam sont des cas particuliers : les dépenses des gouvernements infranationaux y sont particulièrement élevées, autour de respectivement 21,6 % et 15 % du PIB.

Au cours des dernières années, des réformes fiscales ont été mises en œuvre dans une grande partie des pays de la région, avec deux grandes orientations divergentes vers plus de décentralisation et, à l'inverse, une tendance à la recentralisation. En effet, on observe dans plusieurs pays une tendance à la recentralisation des finances publiques à travers la hausse des transferts conditionnels (c'est le cas de l'Indonésie, de la Thaïlande et du Vietnam).

D'après les évaluations de la CEE et de la CESAP sur les progrès réalisés dans la mise en œuvre des ODD, les réformes les plus importantes à mettre en place concernent l'autonomie financière des CT. Il est

question du renforcement progressif de systèmes fiscaux locaux, ainsi que d'une meilleure redistribution des recettes fiscales nationales (en particulier pour optimiser les transferts intergouvernementaux) pour améliorer la mobilisation des ressources locales dans les différents pays, et promouvoir une gouvernance inclusive et responsable. D'autres réformes sont également nécessaires pour favoriser l'accès des CT à l'emprunt et aux marchés financiers, afin que ces dernières aient les moyens d'investir pour répondre aux besoins locaux de services et d'infrastructures. En outre, **des instruments financiers innovants doivent être développés, pour réorienter les fonds disponibles vers des projets de développement durable dans les villes et les territoires, vers la lutte contre le changement climatique et la construction de communautés résilientes.**



Immeubles de logements sociaux à Fitzroy, Melbourne, Australie (photo : © Ainara Fernandez Tortosa).

Bien que la mise en œuvre des ODD s'appuie de plus en plus sur l'instauration de mécanismes de gouvernance multiniveaux, la participation des CT aux processus de coordination et d'évaluation demeure faible

La collaboration entre les différents niveaux de gouvernement s'est intensifiée depuis l'adoption de l'Agenda 2030. Pour « ne laisser personne pour compte », la mise en œuvre de l'Agenda 2030 nécessite une approche spatiale et territoriale et une meilleure coordination entre tous les niveaux de gouvernement.

Si certains pays ont recours à des dispositifs institutionnels préexistants pour assurer la coordination et le suivi de la mise en œuvre des ODD, d'autres ont dû créer des instances nationales de coordination au plus haut niveau des gouvernements, ou encore des mécanismes spécifiques pour faciliter la participation des acteurs non gouvernementaux. Toutefois, il convient de noter que, de manière générale, la participation des CT reste limitée dans la région. Les CT sont consultées, d'une manière ou d'une

Pêcheurs ramassant des filets à Mannar, Sri Lanka (photo : Adam Jones, bit.ly/2p7TtK4).



autre, par ces mécanismes nationaux dans six pays seulement : le Japon, l'Indonésie et, dans une moindre mesure, en Australie et au Samoa. En Inde et au Pakistan, ce sont les gouvernements des États fédéraux qui sont consultés. Dans certains pays, les CT sont consultées plutôt au niveau régional ou local (p. ex. Chine, Inde, Indonésie et Philippines). Dans plusieurs cas, malgré l'existence de mécanismes nationaux multi-acteurs, les CT n'y sont pas clairement associées (p. ex. en Corée du Sud, en Malaisie ou en Thaïlande). Enfin, certains pays n'ont pas encore défini de mécanismes de coordination.

Quant à la préparation des Examens nationaux volontaires (ENV) pour les Nations unies, les CT n'y sont pas non plus systématiquement consultées. Entre 2016 et 2019, vingt-huit pays ont présenté des ENV, tandis que neuf se sont engagés à présenter les leurs d'ici à 2020. Or, les CT n'ont été invitées à participer au processus de consultation que dans 11 des 28 pays, principalement dans le cadre d'ateliers multi-acteurs ou des consultations ponctuelles. Dans le cadre de la coordination régionale, des CT ont aussi été conviées aux Forums d'Asie-Pacifique pour le développement durable et aux Forums des Maires de l'ASEAN, organisés chaque année.

Des efforts importants doivent être faits pour accroître la participation des CT aux mécanismes de coordination et de suivi des ODD aux niveaux national et régional. Une réforme des structures et des cadres institutionnels est aussi nécessaire pour renforcer la coordination verticale et horizontale entre les différents niveaux de gouvernements et les institutions. En effet, la coordination verticale est un enjeu majeur, et les réformes à mener ont pour objectif d'encourager le dialogue et la coopération entre les différents niveaux. Néanmoins, la coopération horizontale est aussi un levier important au niveau infranational pour promouvoir les stratégies de développement territorial, renforcer la collaboration entre les régions, les provinces et le niveau municipal, et améliorer la gestion des zones métropolitaines, des mégalofoles et des corridors urbains, en pleine expansion. 🕒

Les CT n'ont été invitées à participer au processus de consultation que dans 11 des 28 pays, principalement dans le cadre d'ateliers multi-acteurs ou des consultations ponctuelles.

Conclusions et voie à suivre

La complexité inhérente à la région Asie-Pacifique, en raison de sa superficie et de sa diversité, s'est traduite par une évolution très inégale de la localisation des ODD parmi les pays qui la composent. Du fait de défis composites et variés, et de la multiplicité des modèles d'organisation territoriale, de stratégies et d'institutions infranationales, il résulte de ce chapitre qu'il est impossible de définir une feuille de route « standard » qui s'appliquerait à l'ensemble des pays de la région. Cependant, pour soutenir et élargir les initiatives locales, **pour impliquer davantage les gouvernements locaux et régionaux et les citoyens dans la réalisation de l'Agenda 2030, les instruments et mécanismes les plus urgents à mettre en oeuvre sont : le développement des cadres de gouvernance appropriés, une planification et une mobilisation des ressources efficaces, et une approche territoriale cohérente et intégrée.** La mise en oeuvre de ces mesures s'impose comme une étape essentielle pour inverser la trajectoire actuelle de développement de la région, et accélérer la transition vers un avenir durable et prospère.

05 Eurasie




Pays dans la région CGLU


12

 Population


289 millions

 Gouvernements
locaux et régionaux


67 000

 Pays ayant présenté
un rapport au FPHN

8

 Population mondiale
vivant dans cette région

3,8 %

 Population vivant dans
les zones urbaines

65 %

Entre 2016 et 2019

28 % des pays ont impliqué leurs gouvernements locaux et régionaux dans le processus de préparation des Examens nationaux volontaires

14 % des pays ont impliqué leurs gouvernements locaux et régionaux dans les mécanismes nationaux de coordination

Contexte

Les douze pays d'Eurasie étudiés ont tous adopté l'Agenda 2030 et les ODD, avec des degrés d'engagement et des stratégies de mise en œuvre divers. Huit pays ont déjà présenté leurs Examens nationaux volontaires (ENV) aux Nations unies (Arménie, Azerbaïdjan, Biélorussie, Géorgie, Kazakhstan, Mongolie, Tadjikistan et Turkménistan) et quatre autres prévoient de le faire en 2020 (Kirghizistan, Russie, Ukraine et Ouzbékistan). Dans l'ensemble, **les responsabilités et le rôle joué par les gouvernements locaux et régionaux dans la réalisation des objectifs nationaux et mondiaux y sont mentionnés et reconnus par les gouvernements centraux.**

Bien que les processus de décentralisation dans la majorité des pays d'Eurasie demeurent limités, les gouvernements locaux et régionaux d'Eurasie ont développé des efforts considérables pour améliorer la fourniture des services publics dans la région. En outre, ces pays ont subi des transformations économiques radicales, suite au démantèlement des anciens systèmes d'économie planifiée, ayant entraîné le déplacement des populations entre zones urbaines et rurales. Cela a eu un impact significatif sur la qualité de vie de ces populations et leur santé.

Ces mutations économiques, conjuguées aux réformes institutionnelles des années 1990, ont généré une forte polarisation de la société, en bénéficiant en premier lieu aux plus grandes villes, en particulier les capitales, au détriment des régions moins peuplées et des villes et districts industriels et mono-sectoriels, rendus plus vulnérables par le nouveau contexte économique. Ainsi, en Arménie, en Azerbaïdjan, en Géorgie, au Kirghizistan et au Tadjikistan, entre 35 % et 50 % de la population urbaine totale se concentrent dans les capitales, qui bénéficient généralement d'un statut administratif spécial. Dans les autres pays de la région, la répartition de la population urbaine est plus équilibrée entre les grandes, moyennes et petites villes. Il convient enfin de noter que, suite aux conflits armés et aux révolutions en cours dans la région, plusieurs de ces pays connaissent une forte instabilité politique.

La localisation des ODD en Eurasie n'en est encore qu'à ses débuts, mais des progrès notables sont en cours avec l'appui de la communauté internationale

Les régimes politiques centralisés et le contrôle exercé par les gouvernements centraux sur les CT en Eurasie entravent le bon fonctionnement des gouvernements infranationaux, freinent la participation et l'engagement des citoyens dans les processus de prise de décision au niveau local. Malgré tout, **les CT d'Eurasie ont mis en œuvre un large éventail d'actions, alignées sur les ODD, en réponse aux nombreux défis qu'elles rencontrent** : améliorer la fourniture des services locaux, promouvoir un développement économique

durable, combattre la montée des inégalités territoriales, et lutter contre les défis environnementaux de plus en plus pressants.

En effet, il arrive que les actions impulsées par les CT contribuent de facto à la localisation des ODD, sans que ces dernières, peu informées quant aux agendas mondiaux de développement, n'en soient conscientes. En outre, les CT de la région Eurasie entreprennent de nombreuses actions pour promouvoir le développement durable, en particulier dans les secteurs de la santé et de l'éducation, dédiées à l'ensemble de la population, des plus jeunes aux plus âgés. Plusieurs initiatives locales visent aussi à améliorer les infrastructures urbaines et l'environnement bâti, pour rénover l'offre de services publics, promouvoir un plus haut niveau de vie et offrir de nouvelles opportunités aux habitants. Concernant la protection de l'environnement et la réduction des risques de catastrophe, les projets des CT s'étendent à des domaines allant de la protection des écosystèmes et de la biodiversité à la gestion de l'eau, des forêts, à l'agriculture, à l'énergie, aux infrastructures durables et à la gestion des déchets – des sujets qui reflètent les objectifs de l'Agenda 2030 et de l'Accord de Paris sur les changements climatiques.

En parallèle, un certain nombre de villes et de régions ont développé des stratégies et plans locaux de développement qui intègrent les grands principes du développement durable. Dans



certains cas, en Ukraine, en Arménie, en Géorgie et au Kirghizistan, ces stratégies ont été élaborées avec des ONG de la société civile, avec comme volonté première d'ouvrir la voie vers un développement territorial et urbain plus inclusif et durable.

Les associations nationales et internationales de gouvernements locaux et régionaux, conjointement avec leurs réseaux, ont joué un rôle considérable dans la région pour faire la promotion des principes du développement durable, pour une meilleure prise en compte des ODD par les acteurs locaux. Malgré leur présence limitée dans la région, n'existant que dans la moitié des pays concernés, les associations de gouvernements locaux et régionaux participent à sensibiliser les dirigeants et experts locaux à la question des ODD, à travers le renforcement de leur capacité et des formations. Depuis sa création en 1998, l'Assemblée des Capitales et des Grandes Villes, qui rassemble des villes de la quasi-totalité de la Communauté économique eurasiatique (55 en Russie, 11 au Kazakhstan, dix en Ukraine, quatre en Biélorussie, trois en Géorgie, deux au Kirghizistan, une au Tadjikistan et une en Arménie), a été particulièrement active dans la promotion du développement urbain durable dans la région et l'organisation d'ateliers d'échanges entre pairs.

Les organisations internationales jouent un rôle actif dans l'ensemble des pays d'Eurasie (à l'exception de la Russie) **en soutien aux efforts déployés par les CT pour mettre en œuvre les ODD, principalement à travers l'assistance technique et des cofinancements.** À cet égard, le PNUD est particulièrement impliqué dans la région. Ainsi ces pays bénéficient-ils d'un important soutien financier et technique de la part des organisations financières et des bailleurs internationaux. Enfin, les organisations internationales peuvent servir de levier en appui à la localisation des ODD dans la région, par le biais d'échanges entre municipalités et la création de plateformes de partage de connaissances.

Un point important relevé dans le chapitre est que le niveau d'implication des gouvernements locaux et régionaux pour mettre en œuvre les ODD est étroitement lié au degré de décentralisation de chaque pays. En outre, dans les pays où les processus de décentralisation sont les plus avancés (Russie, Ukraine, Arménie, Géorgie et Kirghizistan), la mise en œuvre des ODD au niveau local, même quand elle est mandatée par le gouvernement

central, est souvent fortement conditionnée par les contextes géographiques, climatiques, économiques, démographiques et ethnographiques. Dans ces circonstances, les CT se voient contraintes de trouver des approches uniques et originales dans l'exécution de leurs tâches. De même, les CT, et tout particulièrement lorsqu'elles sont élues, ne peuvent mener à bien leur mission sans impliquer la société civile et le secteur privé, ce qui a un impact sur les performances des politiques locales, comme le montrent les exemples du Kirghizistan, de l'Arménie, de la Géorgie, de la Russie et de l'Ukraine.

L'organisation territoriale et les cadres institutionnels des gouvernements locaux et régionaux en Eurasie sont le reflet d'un héritage historique propre à la région

En Eurasie, **la structure administrative et les systèmes de gouvernements locaux existants ont la particularité d'être ce qu'on appelle « quasi décentralisés », combinant à la fois des entités déconcentrées et d'autres partiellement décentralisées.** Tous les pays d'Eurasie, à l'exception de la Géorgie, sont ainsi dotés de trois niveaux de gouvernement infranationaux, mêlant le plus souvent des fonctions déconcentrées et décentralisées. Au plus haut niveau se trouvent les régions (oblast), les républiques autonomes ou encore les « villes d'importance nationale ». Ces régions sont ensuite divisées en districts, ou en « villes d'importance régionale ». Au niveau intermédiaire, les districts comprennent des « villes d'importance au niveau du district », des villes et des villages, et des établissements ruraux et urbains. Dans de nombreux cas, et tout particulièrement dans les entités régionales, les membres des organes exécutifs sont nommés par le gouvernement central ou des entités supérieures, et opèrent sous la tutelle des échelons supérieurs. De telles entités déconcentrées coexistent ainsi avec les autorités élues, à travers un système dual d'administration territoriale.

Il convient de noter que les différents pays étudiés à travers ce chapitre en sont à des étapes différentes du processus de décentralisation : le Kazakhstan et la Biélorussie ont tous deux des systèmes très centralisés ; en Arménie et en Géorgie, il y a des gouvernements locaux (au niveau le plus bas) relativement autonomes ; en Russie, il existe deux niveaux infranationaux autonomes ; et dans d'autres pays comme l'Ukraine et l'Azerbaïdjan, des entités locales autonomes coexistent aux côtés d'entités « quasi décentralisées » subordonnées au gouvernement central.

Pour mieux comprendre le fonctionnement des politiques de développement dans la région, il faut se référer aux particularités de l'organisation territoriale eurasiatique. Dans la majorité des pays d'Eurasie, le rôle des CT et de la société civile dans la planification du développement urbain reste très limité, les pouvoirs des CT et leur rôle dans le processus de développement ne sont pas clairement

En Eurasie, le rôle présumé des CT se limite à la mise en œuvre des directives et des objectifs fixés par le gouvernement central. Celles-ci sont également chargées de fournir des données statistiques conformes aux indicateurs de mise en œuvre des ODD.

définis. **En outre, les systèmes administratifs centralisés et les réglementations nationales restreignent le plus souvent la capacité des villes et des territoires à adapter leurs schémas de développement aux mutations sociales, économiques et environnementales en cours.** La décentralisation et l'autonomisation des CT sont ainsi essentielles pour leur permettre de mener à bien leurs stratégies de planification du développement urbain.

Ces dernières années, **les gouvernements locaux et régionaux ont été l'objet d'un grand nombre de réformes visant soit à renforcer, soit à réduire leur autonomie.** Une tendance générale qui s'est dessinée au cours des cinq, voire dix dernières années, sous l'impulsion des gouvernements centraux, a été la fusion des municipalités, donnant lieu à des municipalités de plus grande taille. Cela s'observe notamment en Arménie, en Azerbaïdjan, en Géorgie, au Kirghizistan, en Russie et en Ukraine. Ces fusions sont principalement motivées par l'incapacité des CT de petite taille à fournir des services publics adéquats, et des inégalités fiscales croissantes dues à leur base fiscale restreinte et aux faibles capacités de gestion de ces CT. Le processus de fusion en Eurasie a eu deux principaux impacts. D'une part, l'accroissement de la taille moyenne des municipalités a éloigné les gouvernements locaux des citoyens, et rendu plus difficile la participation de ces derniers aux prises de décision les concernant. D'autre part, pour les municipalités de petite taille n'ayant ni les ressources ni les compétences nécessaires pour entreprendre les investissements requis (approvisionnement en eau, énergie), ou pour fournir des services publics sociaux (éducation, santé, protection sociale), les fusions de municipalités leur ont aussi permis de réaliser des économies d'échelle importantes. Toutefois, et ce même dans les grandes villes autonomes, les impôts locaux ne représentent encore qu'une faible part des ressources locales nécessaires à l'exercice des compétences locales.

Dans un contexte où la mise en œuvre des ODD dépend principalement de l'initiative des gouvernements centraux, la participation des CT aux mécanismes nationaux de coordination, de suivi et d'évaluation, demeure insuffisante

La mise en œuvre des ODD, du Nouvel Agenda urbain et des autres agendas mondiaux a des répercussions sur les relations politiques et institutionnelles entre les différents niveaux de gouvernement en Eurasie. L'ensemble des pays d'Eurasie se sont dotés, aux plus hauts niveaux de gouvernement, de mécanismes institutionnalisés de gestion, de coordination et de suivi des stratégies de développement. Ces mécanismes, ou organismes, sont chargés de superviser le processus de « nationalisation » des ODD, c'est-à-dire l'adaptation des ODD aux contextes nationaux. Dans sept pays, des mécanismes de

coordination ont été créés, spécifiquement dédiés à la mise en œuvre des ODD, alors que trois autres pays ont confié cette mission à des organismes intergouvernementaux préexistants, qui ont été investis de nouveaux mandats pour assurer la mise en œuvre et le suivi des ODD. En Arménie et au Kirghizistan, des organes spécifiques ont été créés, à savoir la Taskforce Inter-agences en Arménie, et le Comité de coordination au Kirghizistan, chargés d'adapter, de mettre en œuvre et de faire le suivi des ODD.

Si l'on se réfère aux huit ENV présentés au Forum politique de haut niveau (FPHN) entre 2016 et 2019, la quasi-totalité des gouvernements nationaux eurasiens évoquent le rôle important des CT dans les dispositifs institutionnels de mise en œuvre des ODD. Cependant, la simple évocation dans les ENV du rôle des CT dans les processus de mise en œuvre des ODD ne suffit pas à garantir que les CT soient réellement impliquées dans les mécanismes nationaux de coordination. En effet, dans une majorité de pays, **les CT sont uniquement perçues comme des agents d'exécution, sans réel rôle décisionnaire dans les orientations stratégiques.** Dans seulement deux pays sur les huit ayant participé au FPHN, les CT sont effectivement associées aux dispositifs nationaux de coordination pour la mise en œuvre des ODD (en Biélorussie et en Géorgie). En outre, les CT d'Eurasie n'ont été impliquées dans le processus d'élaboration des ENV que dans un nombre limité des pays (Arménie, Azerbaïdjan, Biélorussie, Géorgie, Mongolie et Tadjikistan). Les rapports du Kirghizistan, de la Russie, de l'Ukraine et de l'Ouzbékistan sont attendus pour 2020.

L'approche descendante, dite « top-down », qui prévaut dans l'élaboration et le suivi des stratégies de mise en œuvre des ODD dans la région Eurasie, transparaît dans la structure et la composition des entités de coordination. Bien que les CT de la région disposent de manière générale de l'expertise nécessaire pour mener à bien plusieurs tâches en lien avec les ODD, leur rôle présumé se limite à la mise en œuvre des directives et des objectifs fixés par le gouvernement central. Le plus souvent, les programmes de développement régionaux et nationaux sont ainsi élaborés et approuvés par les gouvernements centraux, sans impliquer explicitement les gouvernements locaux et régionaux. Ces derniers sont ensuite mandatés pour élaborer, indépendamment, leurs programmes de développement local en tenant compte des directives et priorités nationales. Ils sont également chargés de fournir des données statistiques conformes aux indicateurs de mise en œuvre des ODD. Tout au long de ce processus, les CT œuvrent sous la supervision du gouvernement central, chargé de coordonner (voire de valider) ces stratégies, et de fournir l'assistance technique nécessaire. Le gouvernement central est aussi impliqué à travers l'allocation de subventions pour la mise en œuvre des stratégies locales et régionales. Enfin, les bailleurs et les organisations internationales jouent un rôle essentiel de soutien à ces pays pour atteindre les ODD à travers une assistance technique et financière.

L'autonomie administrative, fiscale et financière, est essentielle pour tirer le meilleur parti des capacités d'investissement des CT et concrétiser la mise en œuvre des ODD sur les territoires

Les CT eurasiennes (qu'il s'agisse d'entités autonomes ou déconcentrées) remplissent d'importantes fonctions sociales et de développement, en droite ligne avec les ODD et les grandes priorités régionales : cela inclut l'enseignement général et la maternelle ; les soins de santé généraux, primaires et spécialisés ; le logement et les équipements ; les transports publics ; l'accès à l'énergie ; la planification urbaine ; les activités récréatives et culturelles ; le développement économique ou encore le soutien aux petites entreprises. Néanmoins, il convient de noter que certains ODD constituent des défis particuliers pour les CT de la région eurasiatique (ODD 8, 9, 12, 13 et 16).

Le déséquilibre entre les compétences dévolues aux différents niveaux de gouvernement et les financements qui leur sont alloués, ainsi que le manque de clarté dans la répartition de ces compétences, posent un défi majeur pour les pays d'Eurasie. Bien que la mise en œuvre de l'Agenda 2030 soit considéré comme une responsabilité partagée entre les différents niveaux de gouvernement, les compétences sont essentiellement dévolues des plus hautes instances de gouvernement vers les plus basses. Les fonctions de maintenance et d'exploitation sont généralement à la charge des échelons inférieurs sous la supervision des niveaux supérieurs, responsables de la bonne mise en œuvre des services dans leur ensemble. Cette responsabilité financière double, ou partagée, conduit à une certaine confusion quant au rôle de chaque niveau, et à des difficultés de coordination pouvant mener au dysfonctionnement des équipements et services publics. **Une gestion saine, transparente et rigoureuse des ressources locales, ainsi que l'accès des CT à des financements à long terme, sont essentiels pour que ces dernières puissent mener à bien les responsabilités qui leur sont dévolues.**

De plus, la majorité des gouvernements infranationaux en Eurasie disposent de budgets et de capacités d'investissement relativement importants, à l'exception du Kirghizistan, de l'Arménie et de l'Azerbaïdjan. La part des CT dans le PIB atteint 9,4 % dans la région. La Biélorussie, le Kazakhstan et la Russie sont les pays où les CT représentent la plus grande part des dépenses publiques totales (40 %), suivis par l'Ouzbékistan et le Tadjikistan, où elles représentent environ un tiers des dépenses totales, et par l'Ukraine (26 %). Dans des secteurs spécifiques, tels que l'éducation, la santé ou le logement, la part des CT s'élève de 70 % à 80 % des dépenses publiques totales. Les gouvernements régionaux, en particulier, représentent une part importante de l'investissement public total. Cependant, il convient de rappeler que les CT eurasiennes disposent de peu de marge de manœuvre décisionnelle quant à leurs dépenses. Les CT de Russie et du Kazakhstan sont les

seules de la région à avoir des compétences propres, distinctes de celles du gouvernement central, alors que dans les autres pays la répartition des compétences reste vague.

Concernant les revenus infranationaux, les CT eurasiennes sont largement tributaires du partage des recettes fiscales nationales et des subventions de péréquation. Dans l'ensemble des pays, la part de la fiscalité partagée dans les revenus des gouvernements locaux s'est considérablement accrue, représentant entre 20 % et 30 % des revenus infranationaux en Arménie et en Ukraine, 40 % à 50 % en Géorgie et en Russie, entre 60 % et 80 % en Ouzbékistan, au Kirghizistan, en Biélorussie et au Tadjikistan. De plus, dans les pays ayant substitué des subventions de péréquation par une fiscalité partagée (p. ex. Tadjikistan et Biélorussie), la part des subventions dans les recettes des gouvernements locaux et régionaux a diminué. Seuls quelques pays ont institutionnalisé l'attribution des subventions (p. ex. la Russie et le Kazakhstan). Réciproquement, la part des recettes propres est limitée, puisque les impôts locaux ne représentent qu'une faible part des budgets locaux : entre 3 % et 8 % en Ukraine, en Russie et au Tadjikistan, et entre 15 % et 20 % en Arménie, en Géorgie et au Kirghizistan. **Sur le long terme, la dépendance financière des gouvernements locaux à l'égard des transferts du gouvernement central constitue un obstacle à la mise en œuvre effective des recommandations et des objectifs du Nouvel Agenda urbain et des ODD.**

Un autre obstacle réside dans le manque de stabilité, de prévisibilité et de transparence dans l'affectation des revenus et l'allocation de subventions aux CT de la région : seule une petite partie des revenus générés au niveau local et collectés au niveau national sont redistribués aux gouvernements locaux de façon régulière, alors que le reste de ces revenus est alloué de manière anarchique et peu transparente. Il en résulte une grande incertitude pour les gouvernements locaux quant à leur capacité de financement pour financer des initiatives en faveur du développement durable. **L'amélioration des mécanismes de financement intergouvernementaux, au fondement même du processus de décentralisation, se trouve au cœur de la localisation des ODD. En Eurasie, elle englobe trois grands axes d'action : la clarification des compétences et des pouvoirs de dépenses ; la dévolution de ressources fiscales propres aux gouvernements locaux ; des mécanismes de transferts intergouvernementaux clairs, transparents et prévisibles.** En ce sens, la Russie et le Kazakhstan se distinguent dans la région, en affichant des progrès notables. ◉

Conclusions et voie à suivre

Comme démontré dans ce chapitre, les CT eurasiennes sont engagées sur de nombreux fronts pour la promotion d'un développement plus durable. Néanmoins, pour qu'elles atteignent leurs objectifs, une réforme des dispositifs institutionnels est nécessaire, afin de renforcer la gouvernance et d'accroître la redevabilité des gouvernements locaux et régionaux. Pour une meilleure prise en compte des ODD dans les politiques locales, les gouvernements nationaux doivent relever un certain nombre de défis, parmi lesquels : **poursuivre les processus de décentralisation ; accroître l'autonomie financière des CT et rendre les relations fiscales intergouvernementales plus transparentes ; sortir des approches traditionnelles dans les relations entre les différents niveaux de gouvernements qui restent très centralisés ; lutter contre les disparités économiques aux niveaux local et régional, pour un développement régional plus harmonieux ; et rendre l'accès aux services publics de base plus équitable.** En retour, les CT doivent adopter des positions plus fermes dans leurs relations avec les gouvernements centraux, tout en assurant la fourniture efficace des services dont ils sont responsables et en restant redevables envers leurs citoyens.

06 Europe



Pays dans la région CGLU

41



Population

555 millions



Gouvernements
locaux et régionaux

100 000



Pays ayant présenté
un rapport au FPHN

37



Population mondiale
vivant dans cette région

7,3 %



Population vivant dans
les zones urbaines

74 %

Entre 2016 et 2019

63 %

des pays ont impliqué
leurs gouvernements
locaux et régionaux
dans le processus
de préparation des
Examens nationaux
volontaires

50 %

des pays ont impliqué
leurs gouvernements
locaux et régionaux
dans les mécanismes
nationaux de
coordination

Contexte

La région Europe, telle que définie par CGLU, comprend 41 pays ; c'est la troisième région la plus urbanisée au monde, derrière l'Amérique du Nord et l'Amérique latine. D'après des données fournies par Eurostat, les villes des 28 États membres représentent 59 % de la population totale, concentrent 68 % du PIB et 62 % des emplois à l'échelle de l'Union européenne (UE). En revanche, 41 % de la population de la région vivent en zone rurale, d'où la nécessité de mettre en œuvre des politiques visant à préserver la cohésion territoriale.

Actuellement, la situation politique dans la région est fortement perturbée par le « Brexit », ainsi que par des tensions commerciales mondiales et une grande incertitude politique. Malgré la reprise économique qui a succédé à la crise financière mondiale de 2008-2009, l'exacerbation des inégalités territoriales et socio-économiques, ainsi que les troubles sociaux et politiques qui en résultent, ont été des vecteurs d'instabilité institutionnelle. Les politiques migratoires suscitent également de vives controverses entre les États membres de l'UE. En outre, au niveau infranational, les collectivités locales et régionales éprouvent encore des difficultés à rétablir leurs investissements au niveau d'avant la crise, ce qui pèse sur leur capacité à faire face aux nouveaux défis qu'elles rencontrent : le changement climatique, l'impact des nouvelles technologies, l'augmentation de la pression sociale – qui se manifeste à travers la crise du logement et la hausse de la précarité –, ou encore le vieillissement de la population.

Les collectivités territoriales européennes, conjointement avec leurs associations et réseaux, mènent des initiatives innovantes qui contribuent au bien-être de leurs communautés

Les CT européennes se sont particulièrement impliquées dans la localisation de l'Agenda 2030, notamment dans les domaines de l'action climatique, de l'inclusion sociale, du développement de l'économie inclusive et circulaire, et de la gouvernance urbaine et territoriale. En effet, de nombreuses villes, provinces et régions ont déjà harmonisé leurs plans et politiques de développement local avec les ODD ou elles sont en train de le faire. En leur qualité de niveau de gouvernement le plus proche des citoyens, les CT ont également initié une série de mesures (p. ex. coopération intermunicipale, partenariats urbains/ruraux) visant à renforcer la coopération entre, et au sein même, des territoires, dans l'objectif de lutter contre la hausse des inégalités et de répondre aux grands défis environnementaux. Les CT européennes ont ainsi donné priorité aux politiques de lutte contre la ségrégation sociale et la discrimination, la promotion de l'égalité de genre, l'amélioration des services d'éducation, de soins et de santé. Elles ont également entrepris de renforcer la participation de la société civile, du secteur privé, des partenaires sociaux et des

universités aux processus de décision politique, afin de co-crée des alternatives durables. Enfin, les CT européennes occupent une place croissante dans la coopération et le développement international, notamment par l'intermédiaire de la coopération décentralisée.

Le présent chapitre souligne le rôle important des associations et des réseaux de CT, à la fois à l'échelle européenne et nationale. Au nord et à l'ouest de l'Europe (p. ex. en Allemagne, Autriche, Belgique, Danemark, Finlande, Islande, Norvège, Pays-Bas et Suède), les CT et leurs associations nationales ont été les principaux moteurs des processus de localisation. Si leur activité est en augmentation en Espagne, en France, en Italie, au Portugal, au Royaume-Uni et dans les pays baltes, elle demeure encore limitée en Irlande et dans les pays d'Europe centrale (à l'exception de la République tchèque). De manière générale, les associations et réseaux sont les moins actifs en Europe de l'Est et du Sud-Est. En outre, les institutions supranationales européennes, à l'image du Comité des régions, et les associations de CT telles que le CCRE/PLATFORMA¹, la Conférence des régions périphériques maritimes (CRPM) et Eurocities, ont tiré profit du consensus généré au niveau mondial autour de l'Agenda 2030 pour accroître la place accordée aux priorités territoriales dans les dispositifs politiques européens. **Ainsi, les associations**

¹ PLATFORMA est une coalition paneuropéenne de 30 collectivités territoriales, qui comprend les associations les représentant aux niveaux national, européen et mondial.



² Voir par exemple le cas de l'Allemagne à l'adresse suivante : <https://sdg-portal.de>.

de CT ont été de puissants accélérateurs des processus de localisation à travers des actions de sensibilisation des citoyens, de diffusion d'informations et de partage d'expériences. Elles ont encouragé leurs membres à se mobiliser pour la mise en œuvre des ODD et à expérimenter de nouvelles initiatives locales, tout en exerçant une influence politique majeure à l'échelle européenne. Cependant, cette tendance ne s'applique pas à l'ensemble de la région. Les associations de CT de plusieurs pays, en particulier dans les parties centrales et au sud-est de l'Europe, tendent encore à considérer les ODD comme des objectifs qui sont plus éloignés de leurs problématiques territoriales. **Il convient d'accroître les efforts de mobilisation et de sensibilisation pour encourager les villes et les régions de ces territoires à s'engager concrètement pour atteindre les ODD.**

Les villes, régions et associations de CT les plus dynamiques se sont aussi impliquées dans la mise en place d'instruments de suivi et d'évaluation². Un suivi effectif des ODD au niveau infranational offre de nombreuses opportunités en matière de capitalisation, de renforcement de la coordination avec le niveau national et les institutions européennes, de transparence et redevabilité à l'égard des citoyens et acteurs locaux. À cet égard, un certain nombre de CT ont élaboré des Examens locaux volontaires (p. ex. Barcelone, le Pays basque, Besançon, Helsinki et Vienne), afin de contribuer directement au processus national et mondial de suivi des ODD, de promouvoir le partage de connaissances et favoriser les échanges entre les CT. Cependant, **de nombreuses CT soulignent que l'insuffisance de leurs ressources humaines et financières ainsi que le manque de coordination multiniveaux, conjuguées à la méconnaissance de ces enjeux au niveau local, sont les principaux obstacles à la mise en œuvre des ODD dans la région.**

À l'échelle mondiale, l'Europe est la région où les CT sont les plus impliquées dans les mécanismes nationaux de mise en œuvre des ODD, mais le soutien substantiel des gouvernements nationaux et de l'UE demeure nécessaire

Trente-sept pays européens ont soumis leurs Examens nationaux volontaires aux Nations unies entre 2016 et 2019. La majorité de ces pays ont manifesté leur volonté d'instaurer des mécanismes nationaux de coordination dans le cadre de la mise en œuvre de l'Agenda 2030. Établis au niveau du gouvernement central (du chef de l'État ou du cabinet du Premier ministre), la plupart de ces mécanismes sont interministériels, afin de garantir une plus grande cohérence entre les politiques menées. Certains de ces mécanismes requièrent un engagement multipartite, incluant les CT et leurs associations. Dans certains cas, notamment dans les pays nordiques et aux Pays-Bas, des dispositifs de consultation bien établis sont les garants de la

participation effective et efficace des CT. Cependant, le niveau d'engagement des CT dans ces processus est encore limité et doit être approfondi. Parmi les 37 pays ayant présenté un rapport aux Nations unies, on en dénombre uniquement 20 où les CT sont officiellement impliquées (ou consultées) dans les dispositifs de suivi des ODD. En outre, dans plusieurs de ces 20 pays, les CT ne sont invitées à prendre part qu'aux comités consultatifs multipartites, et non aux principales commissions politiques ou structures intergouvernementales. Selon les CT, le principal problème réside dans le soutien limité qu'elles reçoivent de la part des gouvernements nationaux. **Il est du ressort de l'UE et des gouvernements nationaux d'accorder plus d'attention à l'inclusion des CT et des autres parties prenantes dans les processus de suivi et d'évaluation des ODD.**

Le chapitre fait également apparaître que la majorité des pays européens ont déjà révisé leurs stratégies nationales à l'aune des ODD (p. ex. Allemagne, Belgique, France, Hongrie, Italie, Luxembourg, Roumanie et Suisse). Certains pays sont en train de définir des cadres nationaux et des stratégies intersectorielles spécifiques (p. ex. Bosnie-Herzégovine et Espagne), alors que d'autres n'ont pas encore complété ce processus (notamment l'Autriche, l'Islande, la Moldavie, la Norvège, les Pays-Bas, le Portugal et le Royaume-Uni). Au niveau européen, les institutions européennes ont renouvelé leur engagement pour la mise en œuvre des ODD, mais aucune stratégie pour la mise en œuvre des ODD n'a encore été définie par l'UE à ce jour. Parmi les recommandations émises dans ce chapitre figure ainsi l'élaboration par l'UE d'une stratégie et d'un plan d'action pour une Europe durable à l'horizon 2030, qui devraient être élaborés en partenariat avec les CT et les organisations de la société civile, afin d'introduire une approche territorialisée dans la mise en œuvre des ODD.

De plus, des études récentes montrent que les CT et les associations nationales sont impliquées dans la définition des stratégies nationales pour les ODD dans un certain nombre de pays européens, et que leur participation aux ENV est en hausse depuis quelques années. 23 pays (soit 63 % du total des 37 pays ayant présenté un rapport) ont effectué une consultation des CT préalablement à l'élaboration de leurs ENV. Cela fait des pays européens les pays les plus inclusifs en matière de participation des gouvernements locaux, contre une moyenne de 44 % si l'on compte l'ensemble des régions dans le monde. Cependant, le degré effectif de consultation et d'implication des CT dans la mise en œuvre des ODD dépend également d'autres facteurs, tels que leurs relations politiques avec le gouvernement central, le niveau de décentralisation du pays, le niveau de dynamisme des associations de CT dans leur participation aux ENV, et le niveau d'engagement général des dirigeants politiques locaux dans la mise en œuvre des ODD. **Un soutien accru et des efforts conjoints doivent être entrepris, par les gouvernements nationaux et infranationaux, pour renforcer la sensibilisation citoyenne et l'alignement des stratégies et politiques de développement avec les ODD.**



Londonderry, Irlande du Nord, Royaume-Uni (photo : PLACE Built Environment Centre, t.ly/800DP).

Renforcer le dialogue multiniveaux et la coopération verticale et horizontale à tous les niveaux de gouvernance (local, régional, national et européen)

Dans le cadre de la mise en œuvre des ODD, de nombreuses institutions européennes soutiennent une approche de gouvernance multiniveaux, incluant le respect du principe de subsidiarité et la reconnaissance du rôle des CT dans le dispositif institutionnel de l'UE. En 2011, les présidents du CCRE, de l'Assemblée des régions d'Europe (ARE), de la CRPM et d'Eurocités ont adopté une déclaration commune, intitulée « Gouverner en partenariat. Unis pour construire une Europe plus forte ». À travers cette déclaration, ils invitent à impliquer, à travers des mécanismes de coopération verticale et horizontale, l'ensemble des acteurs concernés par la politique de cohésion. En outre, une plateforme européenne multipartite a été créée en 2018 pour le suivi des ODD avec, entre autres, la participation du CCRE et d'Eurocités et comprenant un groupe spécialement dédié à la mise en œuvre des ODD aux niveaux local et régional.

Il convient de faire de l'approche territoriale un levier pour garantir une participation accrue des CT, de la société civile, des partenaires sociaux, du secteur privé et des institutions

publiques. Le principe de partenariat, instauré par la politique de cohésion de l'UE, joue un rôle important à cet égard, étant donné qu'il vise à promouvoir la coopération entre les acteurs concernés, y compris les gouvernements locaux et régionaux. En outre, le principe de gouvernance urbaine multiniveaux revêt une importance particulière dans cette région. L'Agenda Urbain pour l'UE (Pacte d'Amsterdam), adopté en 2016, insistait déjà sur la nécessité d'approches intégrées et durables en matière de développement urbain, en partenariat direct avec les villes. Ce dispositif d'Agenda Urbain, à travers la promotion de la coopération multiniveaux, pourrait être une source d'inspiration pour la gouvernance du futur Agenda stratégique de l'UE 2019-2024. Au niveau national, plusieurs pays ont choisi de développer des Politiques urbaines nationales (PUN) dans le but de mieux coordonner et de garantir une certaine cohérence entre les politiques publiques (p. ex. en Allemagne, Belgique, Espagne, France, Pays-Bas, Pologne, Portugal, Suède et Suisse). Certains pays, comme la Slovaquie, sont en cours d'élaboration de leur PUN, alors que d'autres, comme la Finlande, ont développé des programmes urbains nationaux spécifiques.

Dans les pays les plus décentralisés, le dialogue et la collaboration entre les différents

niveaux de gouvernements sont des principes déjà bien ancrés dans les institutions. Dans ces pays, et tout particulièrement dans les pays nordiques et les pays fédéraux, la coordination multinationale est souvent appuyée par la création de forums intergouvernementaux et interinstitutionnels, de commissions permanentes ou encore de conseils consultatifs dédiés à un large éventail de secteurs. Des instances de dialogue entre le gouvernement central et les gouvernements locaux/régionaux existent dans plusieurs pays comme l'Allemagne, l'Espagne, la France, l'Italie et les pays nordiques. Ces instances sont souvent présidées par le Premier ministre, et rassemblent des ministres et des hauts représentants de tous les niveaux de gouvernements infranationaux, y compris des associations de CT. **Dans les pays européens les moins décentralisés,**

la collaboration entre les différents niveaux de gouvernement, jugée insuffisante ou insatisfaisante, doit être renforcée. C'est le cas dans les pays des Balkans, non membres de l'UE, où l'on trouve peu d'exemples de dispositifs intergouvernementaux, et de pays comme la Moldavie qui demeurent très centralisés, malgré plusieurs tentatives de décentralisation depuis 2012. Cependant, beaucoup de ces pays disposent aujourd'hui d'associations nationales de CT, ce qui devrait faciliter les discussions futures entre les CT et les gouvernements centraux. Comme on l'a vu plus haut, les ODD constituent une opportunité pour les pays concernés de concevoir de nouveaux mécanismes de coordination de haut niveau, destinés à garantir la mise en œuvre et le suivi de ces objectifs à travers une approche multinationale et multipartite.



Enfin, le chapitre met en lumière le lien étroit qui existe, à travers la coopération internationale pour le développement, entre la mise en œuvre des ODD par les pays européens au sein de leurs propres frontières (et à l'échelle de l'UE), et la poursuite de l'Agenda 2030 dans les pays non européens partenaires, conformément à l'ODD 17 (Partenariat mondial pour la réalisation des objectifs). À cet égard, la majorité des agences bilatérales européennes de coopération au développement ont fait de la mise en œuvre des ODD une composante à part entière de l'Aide publique au développement (APD) et des politiques connexes. De même, les CT sont reconnues pas les institutions européennes comme des partenaires importants de la coopération pour le développement et des acteurs clés pour la réalisation des ODD, en particulier à travers PLATFORMA.

Des structures décentralisées robustes, garantes d'une plus grande autonomie locale, sont essentielles pour soutenir la mise en œuvre des ODD

L'Europe est l'une des régions où les institutions et les politiques publiques sont les plus décentralisées. Instaurée en 1985, la Charte européenne de l'autonomie locale est aujourd'hui ratifiée par les 47 pays membres du Conseil de l'Europe. **La décentralisation a progressé dans la quasi-totalité des pays.** Elle est plus avancée au Nord et en Europe occidentale : Le Danemark, la Finlande, la Norvège et la Suède atteignent les plus hauts niveaux d'autonomie locale en Europe, avec la Suisse, la Pologne et l'Allemagne, suivis de l'Italie, la France, la Norvège et l'Autriche. En Europe centrale et orientale, les processus de décentralisation sont encore en cours dans un grand nombre de pays membres de l'UE, les CT bénéficiant d'une forte autonomie juridique et, dans une certaine mesure, administrative (p. ex. Bulgarie, Roumanie, Estonie, République tchèque et Slovaquie). Dans les pays des Balkans, non membres de l'UE, la décentralisation en est encore à ses débuts, à l'exception de la Croatie où les ressources sont les plus décentralisées. En outre, les évolutions récentes montrent que, en comparaison avec les pays unitaires, les CT des pays fédéraux et quasi fédéraux sont investies de fonctions et de responsabilités plus vastes, leurs parts dans les recettes et les dépenses publiques sont plus élevées en pourcentage du PIB. Ainsi, les dépenses des CT des pays fédéraux représentent 21,5 % des dépenses publiques totales, contre 9,7 % dans les pays unitaires, à l'exception de certains pays comme le Danemark, la Finlande et la Suède, qui affichent des ratios autour de 27,4 %.

Ces dernières années, les CT européennes ont été confrontées à des défis majeurs et à des réformes significatives de leur environnement institutionnel, qui ont eu un impact sur l'étendue de leurs responsabilités, sur leurs ressources et leur autonomie. Dans les États européens fédéraux ou quasi fédéraux, ces réformes visaient particulièrement à améliorer la répartition des compétences entre les différents échelons de gouvernement, à améliorer les relations fiscales intergouvernementales, à consolider les pactes de stabilité internes, à réviser les dispositifs de péréquation et à améliorer la coordination des politiques. Dans les pays unitaires, les réformes du secteur public ont consisté principalement à renforcer la décentralisation et les mécanismes de gouvernance multiniveaux, à accroître les économies d'échelle et à améliorer l'efficacité de la gestion publique. En outre, les réactions des pays à la crise mondiale de 2008-2009 – et les mesures d'austérité qui ont en découlé – ont influé sur les processus de décentralisation à des degrés divers. Les pays du sud de l'Europe, les plus impactés par la crise (Grèce, Espagne et Italie), sont ceux où les réformes ont été les plus importantes. D'autres réformes plus récentes ont également porté sur l'organisation territoriale, à travers



Bureau exécutif de CGLU réuni au siège du Parlement européen à Strasbourg (photo : UCLG-CGLU, bit.ly/2AULQJg).

Les pays avec des structures très décentralisées, dotés de dispositifs de gouvernance multiniveaux et qui manifestent un engagement fort envers leurs villes et leurs territoires, sont à la pointe de la mise en œuvre des ODD.

de nombreux processus de fusion de municipalités et de régions au sein du continent. Aujourd'hui, le nombre total de gouvernements locaux en Europe avoisine les 100 000.

Le chapitre met en lumière le **caractère « asymétrique » de la décentralisation en Europe, désignant les cas où des gouvernements infranationaux de même niveau disposent de pouvoirs politiques, administratifs ou fiscaux différents.** Parmi les États fédéraux, la Belgique et l'Espagne sont très asymétriques, tandis que l'Autriche, l'Allemagne et la Suisse sont plus symétriques. Parmi les États unitaires, l'Italie et le Royaume-Uni se distinguent par leur asymétrie. De même, la plupart des États des Balkans, non membres de l'UE, ont des fonctions et des responsabilités asymétriques. Il convient aussi de noter que, dans les pays peu décentralisés, les compétences des administrations locales sont souvent limitées à des secteurs tels que les services publics généraux, la culture et les loisirs et, dans une moindre mesure, les affaires économiques, les transports, le logement et les équipements publics. En résumé, la création d'un environnement favorable, garant d'une plus grande autonomie locale, est un élément clé de la mise en œuvre des ODD : le chapitre fait ressortir que les pays avec des structures très décentralisées, dotés de dispositifs de gouvernance multiniveaux et qui manifestent un engagement fort envers leurs villes et leurs territoires, sont à la pointe de la mise en œuvre des ODD.

Les restrictions budgétaires imposées aux CT européennes freinent leur capacité à mettre en œuvre les agendas mondiaux

Bien que le concept de développement durable soit largement reconnu, **l'état actuel de l'autonomie fiscale des CT limite leur marge de manœuvre pour mettre en œuvre les ODD au niveau local.** En effet, la crise économique mondiale a entraîné une baisse globale des dépenses infranationales par rapport au PIB (de 13,9 % en 2009 à 10,8 % en 2016) et aux dépenses publiques totales (de 27,3 % à 23,3 %). Dans la majorité des pays européens, les ressources fiscales constituent la première source de revenus, suivies par les transferts et les redevances. La part des ressources propres

dans les recettes infranationales varie considérablement selon les pays, allant de 70 % (ou plus) en Islande, Bosnie-Herzégovine, Monténégro, Suisse, Allemagne, Lettonie, Finlande, France, Finlande, Suède et au Portugal, contre entre 30 et 40 % seulement en Belgique, Pologne, Danemark, Grèce et au Royaume-Uni. D'importantes réformes fiscales ont été menées dans plusieurs pays pour renforcer l'autonomie fiscale et financière des collectivités locales et, dans le cas des pays fédéraux et quasi fédéraux, régionales (p. ex. en Belgique et Espagne). En outre, certains pays se sont emparés de la crise comme d'une opportunité pour impulser de nouvelles réformes fiscales (p. ex. République tchèque et Estonie), dont beaucoup portaient sur l'optimisation des recettes provenant de l'impôt foncier, au moyen de la création de nouvelles taxes, ou du réajustement de taxes déjà existantes (p. ex. en Irlande, aux Pays-Bas, en Espagne, au Portugal et en France).

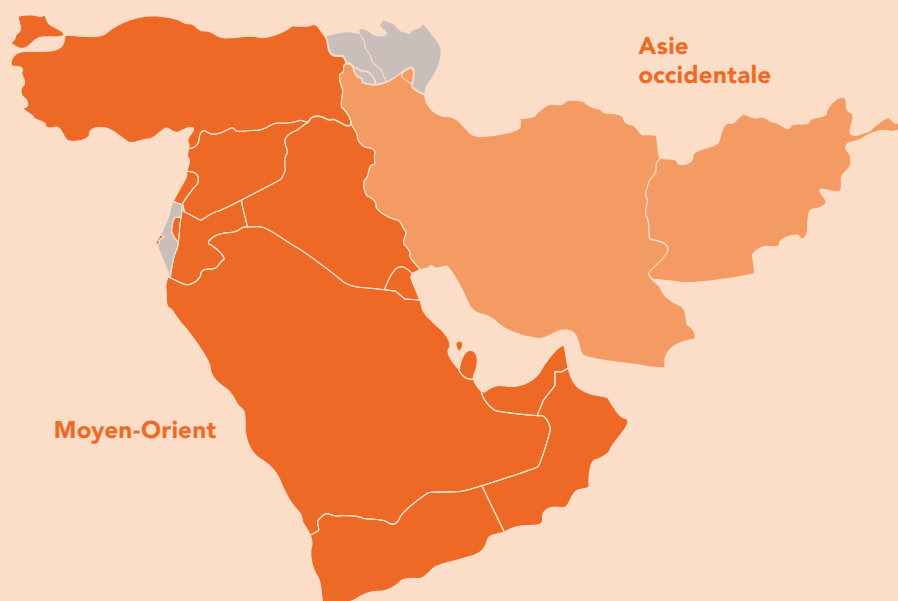
De manière générale, la plupart des CT subissent d'importantes pressions financières. En réponse aux nouveaux défis auxquels elles sont confrontées, liés au changement climatique, aux flux migratoires ou aux mutations sociales. En outre, elles ont dû composer avec **les nouvelles régulations fiscales et financières de l'UE introduites suite à la crise financière, qui limitent les marges de manœuvre des CT pour investir dans les infrastructures nécessaires et préparer un avenir plus durable.**

En dépit de ces politiques de restrictions budgétaires, **les gouvernements infranationaux continuent à jouer un rôle important dans l'investissement public (ils sont responsables de près de 51 % de l'investissement public total dans les pays de l'UE), ils constituent un maillon essentiel pour accéder aux financements nécessaires pour atteindre les ODD.** En Belgique, en France, en Finlande, en Allemagne, en Italie, au Portugal, en Roumanie, en Espagne, en Suède et en Suisse, les gouvernements infranationaux étaient responsables de la majorité des investissements publics en 2016. Dans certains pays, les CT ont réussi à bénéficier de financements externes à travers l'accès aux marchés financiers ou des mécanismes de mise en commun des ressources, souvent par l'intermédiaire des associations nationales de CT. Des efforts particuliers ont été déployés, au niveau macroéconomique, pour renforcer la coordination fiscale intergouvernementale à travers des accords de coopération, des pactes de stabilité internes et l'instauration de « conseils fiscaux », afin de promouvoir une gestion saine et durable des finances publiques et d'améliorer la discipline budgétaire (p. ex. en Autriche, en Belgique, en Allemagne, en Italie, au Portugal et en Espagne). ☉

Conclusions et voie à suivre

Le rapport fournit des recommandations pour accélérer le processus de localisation des agendas mondiaux dans les pays européens. Ces recommandations visent à : **intégrer les ODD aux stratégies et aux politiques de l'UE**, tout en garantissant une approche territorialisée du développement durable et la cohérence des politiques publiques ; **accroître la participation des CT et de leurs associations nationales au processus de localisation à travers l'Europe ; renforcer l'autonomie des CT en approfondissant les processus de décentralisation**, à travers des politiques et des instruments financiers adaptés ; **consolider les mécanismes de gouvernance multiniveaux** et la coopération entre les différents niveaux de gouvernements ; **encourager la participation des CT aux mécanismes nationaux de suivi et de coordination** de la mise en œuvre des ODD ; soutenir les efforts déployés par les gouvernements locaux et régionaux pour **bâtir des systèmes de suivi au niveau local**, compatibles avec les systèmes nationaux et européens ; et **promouvoir le rôle de la plateforme européenne multipartite sur les ODD**, en tant qu'organe consultatif permanent au service de l'élaboration d'une stratégie européenne pour une Europe durable en 2030.

07 Moyen-Orient et Asie occidentale



Pays dans la région CGLU

15



Population

364 millions



Gouvernements
locaux et régionaux

3.100

*Ce nombre ne comprend que les autorités locales élues d'Iran, de Jordanie, du Liban, de la Palestine et de la Turquie.



Pays ayant présenté
un rapport au FPHN

12



Population mondiale
vivant dans cette région

4,8 %



Population vivant dans
les zones urbaines

67 %

Entre 2016 et 2019

8 %

des pays ont impliqué leurs gouvernements locaux et régionaux dans le processus de préparation des Examens nationaux volontaires

8 %

des pays ont impliqué leurs gouvernements locaux et régionaux dans les mécanismes nationaux de coordination

Contexte

Avec une superficie totale de 7 126 420 kilomètres carrés et une population de 364 millions d'habitants, la région Moyen-Orient et Asie occidentale (MEWA) est caractérisée par une très forte hétérogénéité. D'un côté, les monarchies des États arabes du Conseil de coopération du Golfe (CCG), incluant Bahreïn, le Koweït, Oman, le Qatar, l'Arabie saoudite et les Émirats arabes unis (EAU), figurent parmi les pays les plus riches de la planète, affichant des PIB/habitant en PPA allant de 50 526 à 154 008 USD. Par ailleurs la Palestine, le Yémen et l'Afghanistan font partie des pays les plus pauvres, avec des PIB/habitant en PPA avoisinant respectivement 4 885 USD, 2 150 USD et 1 981 USD. En outre, c'est une région très fortement urbanisée, avec 67 % d'urbains, et les tendances actuelles montrent que 96 millions d'habitants supplémentaires devraient rejoindre les villes d'ici 2030. La Jordanie et les États arabes du Golfe sont parmi les plus urbanisés (84 % de la population y est urbaine), alors qu'à l'autre extrémité, en Afghanistan et au Yémen, respectivement 27 % et 35 % de la population seulement vivent en ville. Le taux de croissance annuelle de la population urbaine dans la région atteint les 2,6 %, bien au-dessus de la moyenne mondiale de 1,97 %, et cette évolution devrait se poursuivre sous l'impulsion continue de l'exode rural. Enfin, les moins de 25 ans représentent plus de la moitié de la population, et les jeunes âgés de 15 à 25 ans constituent 20 % de la population active.

Depuis le début des années 2000, les guerres et les conflits n'ont eu de cesse d'accabler une partie de la région, tout particulièrement l'Afghanistan, l'Irak, la Palestine, la Syrie et le Yémen, causant des destructions massives et le déplacement forcé de pans entiers de la population. Ainsi, récemment, les populations fuyant le conflit syrien se sont réfugiées dans les pays voisins : on compte environ 3,6 millions de réfugiés syriens en Turquie, 1,1 million au Liban, 630 000 en Jordanie, 245 000 en Irak, et 118 000 en Égypte. Au Yémen, l'un des deux pays les plus pauvres de la région, près des trois quarts de la population ont été forcés de fuir leur foyer, par vagues multiples, et vivent dans des situations nécessitant une assistance et une protection immédiate. De plus, les risques liés à la mauvaise gestion des ressources en eau, au surpâturage et au changement climatique constituent une menace permanente pour les pays de la région, particulièrement exposés aux tremblements de terre, aux risques de sécheresse et de pénurie d'eau, et à la désertification.

La situation politique actuelle a représenté un obstacle majeur à la mise en œuvre des ODD dans une grande partie de la région MEWA. À cet égard, l'instabilité politique, conjuguée à des sociétés conservatrices et à des régimes traditionnellement très centralisés, représentent des défis considérables. Dans les États arabes du Golfe, des ressources considérables ont été allouées pour financer des programmes en lien avec les ODD, avec des résultats significatifs. Ainsi, plusieurs de ces pays sont prêts d'atteindre leurs objectifs en matière

d'éradication de la pauvreté, de sécurité alimentaire, d'accès universel aux soins de santé et à l'éducation. Néanmoins, des inégalités fortes persistent, en particulier entre les genres, et les femmes de ces pays sont souvent privées de leurs droits du fait des normes culturelles locales et des lois coutumières en vigueur. Des progrès ont néanmoins été observés dans ce domaine, et la part des femmes dans la population active est en forte augmentation. Depuis 2015, des femmes ont également été élues pour siéger aux conseils municipaux dans plusieurs pays (p. ex. en Arabie saoudite, Iran et Irak).

Faire des CT des vecteurs de changement en les dotant des capacités nécessaires pour mettre en œuvre les ODD dans leurs villes et sur leurs territoires

En dépit des systèmes de gouvernance fortement centralisés hérités de leur passé et de l'instabilité générée par les multiples conflits dans la région, **plusieurs opportunités s'offrent aux CT de la région MEWA pour contribuer à la mise en œuvre des ODD.** À l'échelle régionale, CGLU maintient une présence active sur le territoire à travers le bureau régional de CGLU-MEWA. Au cours de ces dernières années, de nombreuses initiatives ont ainsi été menées pour promouvoir la localisation des ODD auprès des gouvernements locaux et de leurs représentants, à travers des formations, des ateliers et des



conférences. En 2018 et 2019, CGLU-MEWA a achevé avec succès un projet pilote visant à cartographier la mise en œuvre des ODD. Ce projet a d'abord été initié en Turquie, et vise à être dupliqué dans d'autres pays de la région. Des organisations internationales comme le PNUD et ONU-Habitat ont également joué un rôle de premier plan en soutien aux pays de la région MEWA pour mettre en œuvre les ODD au niveau local (p. ex. à Bahreïn, en Arabie saoudite, en Jordanie, en Palestine, en Irak et en Afghanistan).

La Turquie, le Liban et la Palestine sont les seuls pays de la région où les CT ont développé des organisations nationales. Ainsi, les gouvernements locaux turcs sont rassemblés au sein de l'Union des municipalités de Turquie (UMT), chargée de communiquer et de diffuser plus largement auprès de l'ensemble des maires et des municipalités du pays des informations relatives aux ODD. L'Union municipale régionale de Marmara a également organisé des ateliers et des séminaires sur les ODD pour ses membres. Certains gouvernements locaux turcs se sont également engagés directement dans l'organisation d'ateliers liés aux ODD, allant parfois jusqu'à élaborer leurs propres rapports de mise en œuvre (p. ex. Bakırköy, Esenler et Maltepe). En Palestine, l'Association des autorités locales palestiniennes (APLA) est depuis toujours un membre actif des réseaux mondiaux d'autorités locales, dans l'objectif d'accroître la visibilité de ses membres sur la scène internationale. En Irak, la création d'une Association nationale de CT, encore à un stade institutionnel et politique embryonnaire, a été principalement motivée par la nécessité de diffuser des informations et de permettre aux municipalités d'échanger entre elles.

Le chapitre démontre qu'au sein de la région MEWA, de nombreuses CT ont tenté, par divers moyens, d'implanter et de mettre en œuvre les ODD sur leurs territoires et dans leurs communautés – souvent en dépit de contraintes imposées par les gouvernements nationaux. Peu à peu, les questions d'habitat informel, d'accès aux services essentiels et de gestion urbaine se sont trouvées au cœur des politiques locales et nationales menées dans la région. Plusieurs municipalités ont ainsi pris part à des initiatives internationales, en particulier dans les domaines du changement climatique, du développement durable et de la résilience. À ce titre, plusieurs villes de la région font partie de la Convention mondiale des maires pour le climat et l'énergie ; Amman en Jordanie, Byblos au Liban et Ramallah en Palestine ont rejoint le réseau 100 Resilient Cities, un projet philanthropique de la Fondation Rockefeller, et sont en cours d'élaboration d'une évaluation des principaux défis qu'elles rencontrent en termes de résilience et de plans pour relever ces défis.

Au cours des dernières années, plusieurs pays de la région ont mis en œuvre des stratégies de développement urbain en réponse à de multiples défis territoriaux et urbains (notamment en Turquie, Arabie saoudite, Qatar et Afghanistan). Confrontées à l'arrivée massive de nouveaux habitants et à la croissance rapide d'établissements informels, plusieurs municipalités ont impulsé des projets visant

à reconstruire et réhabiliter les infrastructures urbaines, et par là même à améliorer les conditions de vie des habitants. D'autres composantes essentielles des ODD apparaissent de plus en plus fréquemment dans les stratégies municipales, telles que la consommation et l'approvisionnement durable en eau, la gestion des déchets, la gestion des transports et de l'énergie. Cela étant, peu d'informations sont disponibles actuellement pour évaluer les nouveaux programmes locaux au regard des ODD et des autres agendas mondiaux. Dans la majorité des cas, **les gouvernements nationaux, les bailleurs internationaux, les organismes de coopération et le secteur privé jouent un rôle important en soutien (technique et/ou financier) à la mise en œuvre des ODD au niveau local.** Enfin, le chapitre fait apparaître que le niveau d'engagement et de mobilisation des CT dans la localisation des ODD est étroitement lié au degré de décentralisation et/ou au niveau de richesses et de ressources financières disponibles au niveau national.

Promouvoir un environnement favorable aux CT par le biais d'une plus grande autonomie, la dévolution de compétences et une participation accrue aux processus de décision locaux

Comme il est mentionné tout au long du chapitre, les pays de la région MEWA se caractérisent par un haut degré de centralisation. Seule la Turquie se distingue, en tant que membre fondateur du Conseil de l'Europe, pour avoir remanié son système d'administration locale afin de l'aligner sur la Charte européenne de l'Autonomie locale. On retrouve une structure de gouvernance infranationale similaire dans l'ensemble des pays de la région, constituée de gouvernorats, de districts et de municipalités pour les zones urbaines, et de gouvernorats et de villages dans les zones rurales. En Turquie, il existe en outre des municipalités métropolitaines. Dans la majorité des cas, les gouverneurs provinciaux disposent de pouvoirs substantiels sur leurs homologues municipaux, qui se manifestent par la nomination directe des autorités locales et/ou par la prestation de services locaux. De nombreux pays de la région ont aussi créé des ministères distincts chargés des questions relatives aux gouvernements locaux, avec un impact relatif.

L'une des principales caractéristiques des CT de la région MEWA, à l'exception de la Turquie, est qu'elles sont dotées de pouvoirs, d'autonomie et de capacités limités. Ainsi, elles disposent d'une faible marge de manœuvre pour incorporer les ODD à leurs opérations quotidiennes. Du fait de processus de décentralisation incomplets, la plupart de ces villes doivent composer avec des mandats peu clairs et aléatoires pour planifier et gérer le développement de leur territoire. De plus, dans la plupart de ces pays, les CT ne disposent pas de revenus locaux propres suffisants pour financer leurs dépenses annuelles et demeurent dépendantes des transferts du gouvernement national. Les moyens politiques et

financiers sont concentrés dans les mains du gouvernement central, et la dévolution de compétences aux échelons provincial, métropolitain et local, demeure partielle. En outre, le manque de transparence et de clarté dans la répartition des compétences entre les différents acteurs, publics et privés, favorise les redondances et la concurrence institutionnelle.

Les processus de coordination entre les différents niveaux de gouvernance se sont principalement développés selon une approche hiérarchique, au détriment des approches basées sur l'appropriation commune, la négociation ou la participation inclusive. La représentation des gouvernements locaux dans les processus de prise de décision au niveau national est d'autant plus faible que le rôle et l'efficacité des associations nationales de CT sont très limités. Ceci ne concerne pas la Turquie, qui se distingue avec l'UMT, créée en 1945 et qui joue un rôle consultatif important dans l'élaboration de la législation. L'UMT est membre de la Commission présidentielle des gouvernements locaux. Au Liban, le Comité des maires, actif depuis 1995, réunit les représentants des principales villes du pays.

Enfin, **les cadres juridiques de mobilisation citoyenne sont historiquement peu développés dans la région, et les canaux de participation y sont inadaptés, voire inexistant.** Bien que les maires aient un rôle important à jouer dans la promotion d'une culture de la participation à l'échelle de leur ville, leurs actions vont rarement au-delà des pratiques politiques conventionnelles. En conséquence, les degrés de participation varient considérablement d'un pays à l'autre. Si la participation des citoyens dans le processus de prise de décision est réelle en Afghanistan, elle demeure marginale au Liban et en Jordanie, avec quelques améliorations observées ces dernières années. En Turquie, le canal de participation principal reste les élections municipales, lors desquelles les citoyens peuvent élire leur maire et des listes affiliées à des partis politiques.

Attribuer des ressources financières suffisantes aux CT pour les accompagner dans la mise en œuvre des ODD

À l'exception de la Turquie, les CT de la région MEWA ne disposent pas de ressources financières suffisantes pour financer leur fonctionnement et leurs projets, ni de mandats adéquats pour mener à bien des actions en faveur des ODD. En conséquence, elles rencontrent des difficultés pour financer la fourniture de services et les équipements en infrastructures. Il est donc essentiel de repenser les systèmes d'allocation des ressources et leur répartition entre les différents niveaux de gouvernement, afin de dépasser ces difficultés, d'atteindre les ODD et les objectifs fixés dans la région MEWA. La Turquie et la Palestine sont vraisemblablement les pays les plus décentralisés en matière de dépenses des collectivités locales. Concernant les revenus, bien que dans un certain nombre de pays les municipalités

Dans la région, la Turquie et la Palestine sont vraisemblablement les pays les plus décentralisés en matière de dépenses des collectivités locales.

perçoivent des impôts fonciers (Iran, Jordanie, Turquie et Palestine), la part des CT dans les recettes publiques totales demeure faible (à l'exception de la Turquie, où elle avoisine les 50 %). Les taxes et les redevances locales jouent encore un rôle mineur. L'absence de tenue des registres fonciers, la structuration des recettes fiscales et des systèmes de recouvrement (à titre d'exemple, plusieurs CT de la région n'ont pas de système efficace pour collecter impôts et redevances), entravent la capacité des administrations locales à se financer et à fournir des services publics de base. Dans des pays comme l'Irak, l'Iran, la Jordanie, le Liban et les États arabes du Golfe, les CT sont largement dépendantes des transferts intergouvernementaux. Or, dans de tels cas, la clarification des critères et des formules d'allocation de ces transferts n'est pas nécessairement le gage d'une amélioration des finances locales. Dans la majorité des cas, ce sont les régions métropolitaines qui bénéficient le plus de ces transferts, au détriment des villes intermédiaires ou de petite taille.

L'urbanisation croissante n'a fait qu'aggraver la pression financière qui pèse sur les CT de la région. Plus généralement, l'absence de cadre législatif adapté restreint fortement l'accès des CT à des sources alternatives de financement. La plupart ne peuvent ainsi pas émettre d'obligations municipales, ni avoir recours à des mécanismes de captation de la plus-value foncière, à des partenariats public-privé (PPP), ou à d'autres mécanismes basés sur la valorisation foncière. Pour que les CT aient accès à ces mécanismes, il est nécessaire d'approfondir les processus de décentralisation financière. Cependant, on observe quelques tentatives allant à l'encontre de l'interdiction pour les municipalités d'émettre des obligations municipales, dont certaines ont été couronnées de succès, comme le montrent les exemples de Téhéran et de Tabriz, en Iran. En retour, les CT ont eu recours massivement à des financements externes à court terme, ce qui a affaibli leur capacité financière générale et a servi d'argument aux gouvernements nationaux pour promouvoir les fusions de municipalités.

Pour que les gouvernements locaux de la région MEWA soient en mesure de jouer un rôle plus important dans la mise en œuvre des ODD et des autres agendas mondiaux – tels que le Nouvel Agenda urbain, le Cadre de Sendai pour la réduction des risques de catastrophe, et l'Accord de Paris sur les changements climatiques – **ces derniers ont besoin de sources de**

financement local plus robustes, performantes et fiables. Ainsi, il est fondamental qu'ils puissent percevoir une juste part de la valorisation foncière opérée suite à des projets de réhabilitation financés par des investissements publics, afin de pouvoir financer des infrastructures et fournir des services de meilleure qualité et plus inclusifs.

Appuyer la participation des CT aux mécanismes de suivi et d'évaluation de la mise en œuvre des ODD en vue d'améliorer les processus de coordination verticale et horizontale

À l'exception de la Syrie et du Yémen, les principes inhérents aux ODD ont été intégrés dans les Stratégies nationales de développement des pays de la région MEWA, adaptés pour refléter les valeurs islamiques prédominantes dans nombre de ces pays. **Entre 2016 et 2019, 12 pays de la région MEWA ont présenté leurs Examens nationaux volontaires (ENV) à l'occasion du Forum politique de haut niveau (FPHN).** Ces pays se sont quasiment tous dotés des mêmes mécanismes de suivi et de mise en œuvre des ODD : un conseil ministériel de haut niveau ; un comité national de coordination ; une commission nationale pour le développement durable, composée de divers représentants ministériels et généralement supervisée par un ministère

particulier, souvent celui en charge de la planification, de l'économie, ou encore par le Premier ministre lui-même. Il convient aussi de noter que, dans la lignée des systèmes traditionnels centralisés de gouvernance, l'élaboration des stratégies nationales et la mise en œuvre des ODD relèvent exclusivement de la responsabilité des institutions nationales, bien que les ENV qui ont été présentés fassent souvent référence à des processus participatifs.

De fait, à l'exception une fois encore de la Turquie, les processus participatifs destinés aux gouvernements locaux et à la société civile ne sont pas toujours bien définis. **Les gouvernements locaux sont rarement invités à participer activement à la définition des stratégies de mise en œuvre des ODD,** ou aux mécanismes nationaux de coordination et de préparation des ENV. À l'inverse, en Turquie, l'UMT, l'Association nationale des CT, s'est vue attribuer la responsabilité de coordonner les contributions respectives des administrations locales au processus de suivi et de faire connaître les expériences intéressantes menées au niveau local dans le pays. Ainsi, 50 municipalités turques ont été contactées directement, et plus de 1 400 indirectement, afin de fournir leurs contributions. En outre, en 2019, l'UMT était conviée à intégrer la délégation nationale au FPHN. Cela n'a pas été le cas des associations nationales palestinienne et libanaise, qui n'ont pas été invitées à contribuer au processus des ENV. ☉



Passants dans la Istiklal Caddesi, Istanbul, Turquie (photo : © Jaime Puigpinós Serra).

Conclusions et voie à suivre

Bien que la région MEWA soit caractérisée par une diversité socio-économique, culturelle et historique considérable, des tendances similaires émergent dans l'approche adoptée par ces pays dans le cadre des ODD et des autres agendas mondiaux. Pour promouvoir la mise en œuvre des ODD aux niveaux local et régional, et assurer la fourniture des services publics de base, **une participation accrue et renforcée des gouvernements infranationaux est nécessaire, ainsi que le renforcement de leurs capacités et de leurs ressources.** Cela est d'autant plus important pour **permettre aux CT de jouer un rôle actif dans le développement de leurs villes et de leurs territoires** (ce qui est particulièrement pertinent pour les territoires en situation de conflit). Enfin, une autre priorité réside dans **l'instauration de mécanismes de gouvernance plus participatifs pour mobiliser les jeunes et les habitants des villes**, qui constituent une part croissante de la population. Ainsi, ces derniers pourront se saisir des opportunités offertes par les ODD, participer à la conception de leur propre futur et à celui de leur territoire.

08 Aires métropolitaines

Amérique du Nord

abrite

9 %

des régions
métropolitaines du monde

Europe

abrite

10 %

des régions
métropolitaines du monde



Amérique latine et Caraïbes

abrite

13 %

des régions
métropolitaines du monde

Afrique

abrite

12 %

des régions
métropolitaines du monde

Asie-Pacifique

abrite

56 %

des régions
métropolitaines du monde

Contexte

Le monde est en train de devenir de plus en plus urbain. Plus de 1,8 milliard d'habitants vivent dans des villes de plus d'un million d'habitants (soit 43 % de la population urbaine et 24 % de la population mondiale). 556 millions d'habitants (soit 13 % de la population urbaine) sont concentrés dans 33 mégalo-poles de plus de dix millions d'habitants. Selon la définition de CGLU, les aires métropolitaines – entendues à la fois comme espace géographique et de gouvernance locale à part entière – désignent les agglomérations urbaines de plus d'un million d'habitants, en prenant en compte les zones urbaines contiguës et les spécificités du bassin d'emploi. Les grandes villes et les zones métropolitaines jouent un rôle clé dans l'économie et la société mondialisées. Mais elles concentrent aussi les principaux défis auxquels la planète est confrontée en matière de développement durable : lutte contre le réchauffement climatique, construction de communautés résilientes, promotion de l'inclusion sociale et de l'équité, et développement de modèles de développement économique plus durables.

À travers ces défis, des spécificités régionales émergent. Plus de la moitié des aires métropolitaines dans le monde sont en Asie-Pacifique (56 %), où se trouvent aussi les villes les plus vulnérables aux catastrophes naturelles. 12 % des aires métropolitaines sont situées en Afrique, où la population urbaine devrait tripler d'ici 2050. Alors qu'entre 40 % et 58 % des urbains y vivent déjà dans des bidonvilles, cette croissance exerce une pression accrue sur les systèmes de planification urbaine, d'où la nécessité de les réformer pour mieux gérer l'expansion urbaine. 13 % des aires métropolitaines dans le monde se trouvent en Amérique latine et dans les Caraïbes, qui concentrent 46 % de la population urbaine de la région. Dans cette région, qui regroupe la majorité des 50 villes les plus dangereuses au monde, la sécurité est une préoccupation majeure. En Europe, les questions d'inclusion sociale et de durabilité sont au centre des priorités dans les zones urbaines, qui représentent 10 % des aires métropolitaines de par le monde. Enfin, les mégapoles d'Amérique du Nord comptent pour 9 % des aires métropolitaines mondiales et doivent faire face, entre autres, à des défis en lien avec la fragmentation institutionnelle, les inégalités de revenus et les difficultés d'accès à un logement abordable.

Ce chapitre analyse les différentes manières dont les aires métropolitaines font face à ces défis, souvent à travers des solutions novatrices et variées. La localisation des ODD est un levier pour améliorer la qualité des politiques publiques et la gouvernance au niveau local, promouvoir une approche plus intégrée du développement durable, et permettre une meilleure coordination entre les différents niveaux de gouvernements et les territoires. Elle peut aussi favoriser une participation accrue des citoyens et des acteurs locaux, en particulier ceux issus des groupes les plus vulnérables, en accord avec le précepte de « ne laisser personne pour compte ». **Pour atteindre ces objectifs, des réformes majeures doivent être menées dans l'ensemble des régions du monde** afin de doter l'échelle métropolitaine de ressources humaines,

techniques et financières adéquates. En outre, des systèmes d'allocation de compétences claires, et de gouvernance métropolitaine non fragmentée et multinationaux, sont essentiels pour assurer la mise en œuvre de l'Agenda 2030.

Les aires métropolitaines sont porteuses de solutions ambitieuses, à la mesure des défis auxquels elles sont confrontées dans la réalisation des ODD

À l'échelle mondiale, les aires métropolitaines, dont plusieurs sont considérées comme les « principaux moteurs économiques » de leurs pays, sont perçues comme créatrices de richesses, d'emplois et de productivité. Néanmoins, **face à une croissance effrénée et aux conséquences de la financiarisation des économies urbaines, ces aires métropolitaines sont confrontées à la nécessité de promouvoir un développement socio-économique plus inclusif et durable**. En effet, ces facteurs génèrent plusieurs externalités négatives, parmi lesquelles la ségrégation territoriale et la polarisation sociale, la segmentation du marché du travail (entre les travailleurs hautement qualifiés et les travailleurs précaires), et la dégradation de l'environnement.

La lutte contre le changement climatique est l'un des principaux défis rencontré par les aires métropolitaines. Les plus grandes villes et réseaux sont les principaux instigateurs de changement pour un développement plus durable depuis plus de deux



décennies, à l'image du Pacte mondial des maires pour le climat et l'énergie, initié conjointement par le C40, ICLEI et CGLU, avec le soutien d'ONU-Habitat, de la Commission européenne et d'autres partenaires internationaux, et qui a produit jusqu'ici des résultats notables au niveau local. En outre, plusieurs solutions pour réduire les émissions de GES se dessinent à l'échelle métropolitaine : énergies propres et renouvelables, systèmes de transport intégrés et multimodaux (y compris la mobilité douce), bâtiments énergétiquement performants, création d'espaces verts, parmi d'autres. De nombreuses aires métropolitaines ont pris certaines mesures pour rationaliser la consommation d'eau et optimiser la gestion et le recyclage des déchets. Elles ont également adopté des stratégies de résilience pour réduire leur vulnérabilité et atténuer les effets du changement climatique.

Dans le cadre des politiques de développement économique, plusieurs tendances émergentes viennent compenser les externalités négatives générées : économie circulaire, économie sociale et collaborative, usage maîtrisé des nouvelles technologies au service des « villes intelligentes », et des données comme « biens communs », programmes de soutien à l'innovation et aux petites entreprises, ou encore intégration de l'économie informelle dans le tissu urbain des pays en développement. Pour renforcer les liens avec les zones périurbaines et améliorer la qualité et la sécurité alimentaire, certaines aires métropolitaines sont aussi en train de développer des systèmes agroalimentaires territorialisés.

La promotion de l'inclusion sociale et de l'équité est un autre défi majeur à relever pour les aires métropolitaines à travers le monde. Ainsi, de nombreuses villes promeuvent un meilleur accès à un logement convenable et abordable, l'égalité de genre, l'inclusion des jeunes et des groupes les plus

vulnérables (p. ex. migrants, personnes handicapées et personnes âgées), et la fourniture équitable des services de base (eau, assainissement, collecte des déchets, sécurité alimentaire et urbaine). Garantir l'accès de toutes et de tous à un logement convenable et abordable est l'un des défis majeurs qui se pose pour les métropoles – comme en témoigne leur engagement dans la campagne mondiale « Villes pour le logement convenable » (lancée en juillet 2018 à New York). C'est un enjeu aussi bien dans les pays développés que dans les pays en développement, à l'image des initiatives de réhabilitation de bidonvilles dans les pays du Sud. En outre, les défis liés aux migrations ont conduit plusieurs villes à développer des initiatives ciblées qui conjuguent des politiques solidaires et des stratégies d'accueil (p. ex. lors de la crise des migrants en Méditerranée), et qui font de ces villes des « villes solidaires » ou des « villes sanctuaires », allant parfois même à l'encontre des directives nationales, comme cela est mentionné dans la Déclaration des maires de Marrakech (2018).

L'Agenda 2030 et les autres agendas mondiaux représentent des opportunités uniques de faire évoluer les processus d'élaboration des politiques au niveau métropolitain

En règle générale, et bien qu'à des rythmes variés, **les villes de grande taille – et par conséquent les aires métropolitaines – se sont montrées les plus actives dans le processus de mise en œuvre des ODD, parfois même avec les gouvernements centraux.** Des métropoles comme Buenos Aires, Barcelone, Berlin, Copenhague, Durban, Los Angeles, Madrid, Mexico, Medellín, New York, Quito, Paris, Shenzhen ou encore Séoul, se sont



Peinture murale réalisée à l'occasion de la deuxième édition du Wall Art Festival à Grigny, une ville de l'agglomération parisienne (photo : © Amanda Fléty Martínez).

ainsi investies pleinement dans la mise en œuvre de l'Agenda 2030, notamment en arrimant leurs stratégies de développement et leurs politiques publiques sur les ODD, en prenant les dispositions institutionnelles nécessaires pour assurer leur mise en œuvre de manière coordonnée, en mobilisant les acteurs métropolitains et les citoyens autour des ODD, et en partageant leurs expériences respectives.

Le plus souvent, les aires métropolitaines ont ainsi commencé par mobiliser les structures métropolitaines et engager les partenaires locaux dans la campagne pour atteindre les ODD. Plusieurs villes ont conçu des mécanismes spécifiques (politiques et techniques) pour les guider dans une approche axée sur le développement durable. Dans le même temps, elles ont soutenu un vivier d'initiatives locales axées sur les populations les plus vulnérables (p. ex. les jeunes à Buenos Aires), et ont cherché à expérimenter de nouveaux mécanismes de gouvernance et de nouveaux types de partenariats pour encourager une responsabilisation des acteurs, renforcer la légitimité des politiques publiques, et la diffusion de nouveaux savoirs, de créativité, de ressources et de technologies. Cela s'est fait, entre autres, à travers des partenariats privés (p. ex. la Semaine de la durabilité à Quito) ou publics (p. ex. le partenariat entre le Conseil municipal de Los Angeles et l'Université occidentale). Néanmoins, le développement de processus de gouvernance inclusifs et durables au-delà des frontières administratives des municipalités est souvent entravé par des déficits en matière de gouvernance métropolitaine.

Les grands forums de dialogue politique au niveau mondial (p. ex. Habitat III, COP, FPHN) se sont révélés être des événements propices aux échanges de connaissances, et des incitations à agir. De même, les réseaux et les associations de CT, la coopération ville-à-ville et les partenariats noués avec des plateformes de recherches jouent un rôle important de capitalisation à partir des initiatives locales existantes (p. ex. le réseau *Sustainable Development Solutions* [SDSN], *LSE Cities*).

Si l'on observe les efforts déployés par les métropoles pour arrimer leurs politiques publiques sur l'Agenda 2030, on distingue différents types d'approches. La première est la plus restreinte, car elle tend à considérer les villes comme de simples agents mandatés pour l'exécution des directives nationales : le processus manque de dimension holistique, de participation des parties prenantes et de transparence (c'est le cas au Caire). Un deuxième groupe de villes ont entamé le processus d'alignement de leurs politiques sur les ODD, mais sans avoir pu mettre en place les réformes institutionnelles et administratives nécessaires pour la bonne mise en œuvre de ces politiques, souvent à cause du renouvellement des équipes municipales suite aux élections locales (p. ex. Madrid). Un troisième groupe de villes ont adopté récemment des plans de développement territorial intégrés et participatifs, prenant ou non en compte les ODD (p. ex. les cas respectifs de Durban/eThekweni et de

Il est essentiel de repenser les systèmes de gouvernance métropolitains, en particulier les plus complexes, afin de pouvoir appréhender la zone urbaine fonctionnelle dans son ensemble, au-delà des frontières institutionnelles, sociales et spatiales, en droite ligne avec les recommandations des agendas mondiaux.

Berlin). L'approche adoptée par ce groupe de villes promeut une plus grande redevabilité (p. ex. New York City), en produisant les données nécessaires au suivi de ces politiques, souvent en partenariat avec des institutions spécialisées (p. ex. SDSN, *World Council on City Data*). **Cependant, la déclinaison des indicateurs de suivi des ODD dans le contexte métropolitain demeure un défi majeur.**

La fragmentation institutionnelle et la complexification des modèles de gouvernance métropolitains entravent la mise en œuvre de politiques urbaines durables par les CT

L'environnement institutionnel mis en place à l'échelle métropolitaine peut soit favoriser soit entraver la mise en œuvre des ODD. En effet, l'instauration de dispositifs de gouvernance métropolitains adéquats peut concourir au développement d'une vision intégrée du développement durable. Ainsi, il est essentiel de repenser les systèmes de gouvernance métropolitains, en particulier les plus complexes – à l'image des mégapoles, des régions urbaines et des corridors urbains – afin de pouvoir appréhender la zone urbaine fonctionnelle dans son ensemble, au-delà des frontières institutionnelles, sociales et spatiales, en droite ligne avec les recommandations des agendas mondiaux. Cela soulève plusieurs enjeux majeurs, souvent interdépendants : la fragmentation institutionnelle, la gouvernance multiniveaux et les mécanismes de financement.

Premièrement, le manque de coordination entre les différentes institutions concernées a un impact évident sur la mise en œuvre des ODD, comme on a pu l'observer à Los Angeles, Manille, Bangkok ou encore à Sao Paulo. Dans ces grandes villes, l'imbrication et la multiplication des niveaux de gouvernements infranationaux, et la concurrence qui existe entre eux pour l'obtention de ressources, sont autant de facteurs qui entravent la création d'un environnement concurrentiel favorable. Ainsi, depuis quelques années, de nombreux pays tentent de réduire la fragmentation des institutions, et d'accorder une plus grande place aux gouvernements locaux dans les processus de gouvernance, avec des résultats variés (p. ex. le Canada, la Colombie, la France, l'Afrique du

Sud ou la Nouvelle-Zélande). De manière générale, **la nécessité de veiller à l'intégration et à la cohérence des politiques qui sont menées sur leur territoire est un enjeu majeur pour les aires métropolitaines.** Pour atteindre cet objectif, et garantir l'alignement de ces politiques sur les ODD, il est indispensable que les différents niveaux de gouvernement coopèrent davantage.

Deuxièmement, la gouvernance multiniveaux est indissociable des processus de décentralisation : elle demeure encore un défi dans des mégalo-poles comme Lagos ou Jakarta. Le degré d'autonomie locale influe également sur la capacité des aires métropolitaines à relever les défis qui se présentent à elles, et à mettre en œuvre les ODD. Alors que, dans les pays d'Europe du Nord, les villes bénéficient d'un degré élevé d'autonomie financière et de compétences propres dans les secteurs de la santé, de l'éducation et de l'environnement, à l'inverse les CT d'Afrique, d'Asie-Pacifique et d'Amérique latine ont des pouvoirs et des moyens techniques, financiers et humains limités, et se retrouvent donc tributaires des politiques nationales ou régionales. Ces lacunes structurelles limitent leurs marges de manœuvre pour proposer des alternatives et mobiliser des ressources propres pour répondre aux besoins de leurs territoires. **De nouveaux dispositifs et structures de gouvernance qui garantissent une meilleure coordination entre les niveaux de gouvernement, et une meilleure allocation des ressources, sont indispensables pour promouvoir une gouvernance métropolitaine polycentrique et intégrée.** En outre, et comme le souligne ce chapitre, **ces nouveaux mécanismes métropolitains doivent davantage prendre en compte l'importance et les spécificités des villes et des territoires périphériques s'ils veulent contribuer à réduire les inégalités territoriales.**

Il convient de rappeler que l'existence même de gouvernements métropolitains n'est pas en soi la garantie d'une mise en œuvre plus efficace des ODD, et ce pour deux raisons principales : d'abord, les autorités métropolitaines sont très souvent nommées par l'Etat, ou bien indirectement élues, ce qui affaiblit leur légitimité politique ; ensuite, ces gouvernements disposent le plus souvent d'une marge de manœuvre très limitée en termes de compétences exclusives et contraignantes et de financement pour agir sur leur territoire dans son ensemble (zone urbaine fonctionnelle). C'est le cas à Londres, Barcelone, Paris ou encore Montréal. En octobre 2015, la Déclaration de Montréal sur les aires métropolitaines plaidait déjà pour une plus grande considération par les gouvernements centraux des aires métropolitaines. La Déclaration mentionnait aussi la nécessité d'allouer des compétences et des outils financiers supplémentaires à l'échelle métropolitaine, tout en renforçant la redevabilité et la participation citoyenne à ce niveau. Elle soulignait à ce sujet la réticence exprimée par les gouvernements centraux pour partager leur autorité et leurs compétences avec ces villes, ce qui constitue un défi majeur pour la mise en œuvre des ODD.

En résumé, le chapitre énonce quelques principes clés pour assurer un système de gouvernance métropolitaine équitable et durable : des **gouvernements**

locaux renforcés, en dotant les autorités métropolitaines de représentants élus et **redevables** auprès de leurs citoyens ; le respect du principe de **subsidiarité**, avec une définition claire des rôles et des pouvoirs de chacun ; des **ressources et des instruments financiers adéquats** pour inciter les collectivités territoriales à coopérer davantage entre elles.

Mieux identifier et prendre en compte les caractéristiques et les défis spécifiques rencontrés par les aires métropolitaines dans les Examens nationaux volontaires

Une analyse des Examens nationaux volontaires (ENV) que les États membres des Nations unies ont soumis au Forum politique de haut niveau en 2016, 2017, 2018 et 2019, révèle la quasi-absence de mention des contributions des aires métropolitaines. En effet, alors que le rôle des CT dans la réalisation de l'Agenda est de plus en plus mis en avant par les gouvernements centraux (à des degrés variables), très peu d'entre eux insistent sur les contributions de la sphère métropolitaine. Cela est d'autant plus préoccupant qu'une grande partie des défis identifiés dans l'Agenda 2030 se manifestent dans les grandes villes, qui font office de laboratoires d'expérimentation de solutions. Ainsi, **les autorités métropolitaines doivent redoubler d'efforts pour se faire entendre sur la scène mondiale, et tout particulièrement dans le processus de suivi et d'évaluation (ENV). Certains vont même jusqu'à élaborer leurs propres Examens locaux volontaires dans l'espoir de faire entendre leurs voix.**

Il est intéressant de noter que l'ENV du Mexique pour 2018 constate que les aires métropolitaines, en tant que grands ensembles de populations, « ont le potentiel de contribuer aux progrès réalisés à l'échelle nationale », qu'elles soient ou non dotées d'un gouvernement métropolitain. L'ENV 2018 de la Pologne fait figure d'exception, en soulignant l'intégration des aires métropolitaines dans le système de gouvernance multiniveaux pour la mise en œuvre des ODD. Or, de manière générale, les défis métropolitains ne sont que très peu pris en compte à l'échelle nationale pour la réalisation de l'Agenda 2030. Les ENV sont souvent élaborés suivant une approche sectorielle, et consistent à mettre en avant des bonnes pratiques dans des domaines spécifiques (p. ex. ENV 2018 de la Grèce), ou à souligner des initiatives locales plus modestes (p. ex. Quito dans l'ENV 2018 de l'Équateur). Enfin, certains ENV mentionnent les grands défis métropolitains de leur territoire selon la perspective du gouvernement central, y compris les Politiques urbaines nationales et les plans de gestion des villes (c'est le cas de Riyad tel que développé dans l'ENV d'Arabie saoudite en 2018). **Afin que les ENV prennent mieux en compte la dimension métropolitaine, et les défis et opportunités qui y sont rattachés, il est primordial de donner aux initiatives métropolitaines plus de visibilité et de promouvoir un travail plus collaboratif entre les différentes sphères de gouvernement. ☉**

Conclusions et voie à suivre

La lecture de ce chapitre révèle que nombre de villes métropolitaines ont joué un rôle de premier plan dans la mise en œuvre de l'Agenda 2030 et des autres agendas connexes, en les intégrant directement à leurs politiques, plans et stratégies de développement. Le chapitre fait ressortir **des prérequis essentiels pour atteindre effectivement les objectifs fixés par cet Agenda, parmi lesquels : une approche intégrée du processus d'élaboration des politiques métropolitaines ; une coordination adéquate entre les différentes sphères de gouvernement ; une participation accrue des citoyens et des autres acteurs métropolitains.** Pour relever ces défis, les solutions innovantes offertes par les aires métropolitaines doivent être davantage perçues comme des atouts sur lesquels capitaliser, en établissant des plateformes de partage de connaissances et d'expériences en matière de politique publique. Cependant, dans l'objectif d'améliorer les pratiques métropolitaines, beaucoup reste encore à faire pour créer un environnement juridique et institutionnel favorable (p. ex. approfondir les processus de décentralisation, repenser les mécanismes de financement traditionnels...), développer de nouveaux mécanismes de gouvernance multiniveaux et multi-acteurs, et orienter les financements vers des investissements durables.





Il existe une infinité de possibilités. Lorsqu'elles sont élaborées à partir des réalités locales et adaptées à celles-ci, les stratégies de développement localisées contribuent à transformer les modèles de développement durable au niveau mondial.

Travail de groupe lors des activités d'apprentissage de CGLU organisées durant le Séminaire et Campus 2017 à Barcelone (photo : UCLG-CGLU/Mark Schardan, bit.ly/2oqhSu3).

Le Programme à l'horizon 2030 (ou Agenda 2030) vise à éliminer la pauvreté, promouvoir la prospérité humaine et la paix, réduire les inégalités, inverser la tendance à la dégradation de la planète, et renforcer le Partenariat mondial pour le développement durable. L'adoption, entre 2015 et 2016, de l'Accord de Paris sur les changements climatiques, du Programme d'action d'Addis-Abeba sur le financement du développement, du Cadre de Sendai pour la réduction des risques de catastrophe et du Nouvel Agenda urbain, représente un espoir sans précédent pour la coopération multilatérale et la promotion de modèles de développement plus inclusifs et respectueux de l'environnement. Les collectivités territoriales (CT), en adoptant largement ces objectifs et en s'engageant activement dans leur mise en œuvre, ont démontré leur ferme volonté de contribuer à la réalisation des agendas mondiaux.

À la fin du premier cycle quadriennal d'évaluation des progrès réalisés, les premiers états des lieux montrent des résultats mitigés. Alors que l'économie mondiale subit un nouveau ralentissement, le multilatéralisme est actuellement menacé par la polarisation des politiques nationales. Les inégalités économiques croissantes et les tensions mondiales renforcent l'inquiétude des populations concernant l'avenir et leur méfiance à l'égard des systèmes et des institutions politiques, alors qu'un nombre croissant de conflits armés et de catastrophes naturelles entraîne des migrations massives.

La présente conclusion récapitule en premier lieu les principaux résultats du rapport sur les progrès accomplis en matière de mise en œuvre des agendas mondiaux. La section 1 présente une analyse des changements qu'ont induits les tendances mondiales sur le contexte de mise en œuvre des ODD. Elle conclut que l'importance et la centralité

du phénomène urbain et territorial dans le processus de développement ne fera qu'augmenter, et avec lui, l'importance et le rôle des CT dans la réalisation des ODD. L'étude se poursuit ensuite dans la section 2, avec un aperçu des progrès réalisés concernant la localisation des agendas mondiaux. Cette section souligne la façon dont les politiques territorialisées des CT (qui impliquent un travail d'alignement sur les ODD, la défense de l'accès universel aux biens publics ou la nécessité des données localisées pour le suivi et l'évaluation des ODD, entre autres) constituent des étapes fondamentales et parfois même motrices, vers la réalisation des ODD. La section 3 fournit une analyse de l'évolution des environnements institutionnels visant à la localisation des ODD. Elle examine conjointement la décentralisation, les mécanismes de gouvernance multiniveaux et les moyens disponibles pour financer le passage aux modèles de développement durable. Cette section souligne le fait que, pour atteindre les ODD, les environnements institutionnels doivent favoriser la gouvernance multiniveaux, afin de garantir la cohérence des politiques et de favoriser l'action locale, tout en ouvrant la voie aux débats sur les différentes approches en fonction de chaque contexte. Enfin, la section 4 avance plusieurs recommandations visant à élaborer une feuille de route des CT, pour accélérer et intensifier l'action locale en vue de la réalisation des ODD. ☉

1. Quelles sont les tendances mondiales qui affectent la mise en œuvre de l'Agenda 2030 ?

1.1 Des progrès insuffisants : plusieurs signaux d'alarme

Le Rapport 2019 du Secrétaire général des Nations unies au Forum politique de haut niveau signale que « des progrès ont été accomplis et que certaines tendances sont évidemment favorables à la mise en œuvre des ODD », mais que « la réponse mondiale n'a pas été suffisamment ambitieuse¹ ». Les taux d'extrême pauvreté et de mortalité infantile continuent de baisser, tout comme l'incidence des maladies. Des progrès ont été accomplis concernant certains objectifs d'égalité de genre, d'accès à l'électricité, de productivité de la main-d'œuvre et de réduction du chômage. En outre, la part de la population urbaine vivant dans des bidonvilles a diminué, les zones marines protégées se sont étendues et certains moyens de mise en œuvre évoluent rapidement.

Dans l'ensemble, les gouvernements nationaux ont fait preuve d'un haut niveau d'engagement dans la réalisation des ODD : depuis 2016, 142 pays ont présenté leur Examen national volontaire (ENV). Ensemble, ils représentent 86 % de la population mondiale. La majorité des pays ont intégré l'Agenda 2030 et les ODD dans leurs plans et stratégies de développement nationaux ou ont élaboré des feuilles de route spécifiques à leur réalisation. Presque tous les pays ont mis en place des structures de coordination aux échelons supérieurs de gouvernement pour assurer une mise en œuvre plus cohérente. Nombre d'entre eux adaptent leurs cadres institutionnels pour favoriser les liens entre les différentes politiques sectorielles et impliquent la société civile, les entreprises, le monde universitaire et les partenaires sociaux.

Toutefois, les évaluations réalisées par les Nations unies et les agences internationales sur les progrès mondiaux réalisés dans la mise en œuvre de l'Agenda 2030 restent critiques. Le rapport du Secrétaire général des Nations unies souligne que, au rythme actuel, bon nombre des cibles et

objectifs ne seront probablement pas atteints. Par exemple, le taux d'extrême pauvreté devrait atteindre 6 % en 2030, manquant ainsi l'objectif mondial d'éradication de l'extrême pauvreté, alors que la faim est en hausse pour la troisième année consécutive. En Afrique, « le nombre de personnes entrant dans la pauvreté est plus important que le nombre parvenant à s'en extraire² ». Parallèlement, la majorité des indicateurs relatifs aux écosystèmes montrent un déclin rapide, et la perte de la biodiversité se poursuit à un rythme alarmant. La croissance économique a exacerbé les inégalités entre les pays et à l'intérieur des pays, et les marchés formels ne sont pas en mesure d'absorber le travail informel et le chômage élevé des jeunes. La moitié de l'humanité, les femmes et les filles, continue de subir des violences, des normes sociales injustes et des inégalités de traitement, dans leur foyer comme au travail. En outre, le financement disponible pour le développement durable n'est pas suffisant pour atteindre les ODD. Les moyens de mise en œuvre ne sont pas encore articulés et les institutions ne sont pas assez solides pour répondre de façon adéquate aux défis posés, qui nécessitent des réponses globales et intégrées.

D'autres rapports aboutissent à des conclusions similaires, voire plus critiques³. Plusieurs institutions et mouvements sociaux soulignent l'existence d'un « fossé croissant entre la rhétorique et l'action ». Le contraste est particulièrement marqué si l'on analyse les Examens nationaux volontaires (ENV) présentés aux Nations unies par les différents pays⁴.

Les écarts entre les engagements et les actions sont également perceptibles en ce qui concerne l'Agenda de Paris sur les changements climatiques et le Nouvel Agenda urbain. L'analyse des contributions déterminées au niveau national dans le cadre de la Convention-Cadre des Nations unies

¹ ECOSOC, Édition spéciale : *Progress towards the Sustainable Development Goals Report of the Secretary General* (Progrès accomplis vers la réalisation des objectifs de développement durable), Rapport du Secrétaire général, session 2019 ; Segment de haut niveau, réunion ministérielle du Forum politique de haut niveau sur le développement durable, E/2019/xxxx, pp. 2 et 3.

² Commission économique pour l'Afrique des Nations unies, Rapport.

³ *UN Quadrennial Global Sustainable Development Report 2019* (version préliminaire) ; Programme des Nations unies pour l'environnement, *Rapport sur l'avenir de l'environnement mondial – GEO 6*, 2019.

⁴ Réseau des solutions pour le développement durable, *Sustainable Development Report 2019* ; Thalif Deen, *UN's Development Goals Remain Largely Elusive* (Les Objectifs de développement des Nations unies restent trop vagues), <http://www.ipsnews.net/2019/06/uns-development-goals-remain-largely-elusive/>.



sur les changements climatiques, communiquées par 190 parties prenantes (97 % des parties de la CCNUCC) pour le 1^{er} cycle (2015-2020), montre que l'objectif de l'Accord de Paris visant à maintenir la température mondiale en dessous de 2 °C ne sera pas atteint si les pays ne prennent pas des engagements plus ambitieux pour le prochain cycle (2020)⁵. Pourtant, la réduction des impacts du changement climatique est étroitement liée au développement durable, à l'éradication de la pauvreté et à la réduction des inégalités⁶.

La mise en œuvre du Nouvel Agenda urbain au niveau national progresse quant à elle à un rythme plus lent. Environ 92 pays mettent déjà en œuvre une certaine forme de politique urbaine nationale, mais seuls 13 d'entre eux ont atteint l'étape du suivi et de l'évaluation⁷. Au niveau régional, dans l'Union européenne, les États membres ont adopté en 2016 le Pacte d'Amsterdam, qui reprend les ODD, et le Nouvel Agenda urbain dans le contexte européen. En Amérique latine, la CEPAL, en coopération avec le Forum des ministres et des autorités de haut niveau du secteur du logement et du développement urbain (MINURVI) et ONU-Habitat, a adopté le « Plan régional de mise en œuvre du Nouvel Agenda urbain » et créé une plateforme régionale pour en faciliter le suivi et la surveillance. Les pays africains cherchent à élaborer un cadre

régional harmonisé pour la mise en œuvre du Nouvel Agenda urbain mais, dans la plupart des pays, les contributions déterminées au niveau national et les politiques nationales urbaines restent souvent déconnectées des ODD.

Comme l'illustre cette brève introduction, il est généralement admis que **le passage à un nouveau paradigme de durabilité, envisagé par les engagements de 2015, n'a pas lieu au rythme et à l'échelle requis, et que la situation régresse même dans certains territoires. Comme l'a affirmé le Secrétaire général de l'ONU, les ambitions et les efforts visant à mettre en œuvre les agendas mondiaux doivent s'intensifier et s'accélérer si la communauté internationale souhaite réaliser les transformations nécessaires pour préserver son avenir.** 🌐

⁵ CCNUCC, *Aggregate Effect of the Intended Nationally Determined Contributions: an update*, 2 mai 2016 ; GIEC, *Special Report 2018*, pp. 357-358 ; Réseau des solutions pour le développement durable, *Sustainable Development Report 2019*. Pour le moment, seuls 7 pays sur un échantillon de 30 pays et l'UE ont adopté une trajectoire compatible avec l'Accord de Paris (*Climate Action Tracker*: <https://climateactiontracker.org/>)

⁶ GIEC, *Special Report on Global Warming of 1.5°C*, 2018, p. 18.

⁷ Nations unies, *Rapport sur les objectifs de développement durable 2019*, p. 14 ; OCDE – ONU-Habitat, *Global State of National Urban Policy* (État mondial des politiques nationales urbaines), 2018.

1.2 Les nouveaux rôles des collectivités territoriales face aux transformations mondiales majeures

Le monde est confronté à des transformations majeures qui mettent fortement sous pression la réalisation des agendas mondiaux. Ces transformations façonnent la structure de nos sociétés, leurs modèles économiques et de gouvernance ; elles conditionnent le rôle et les capacités des institutions et des différents acteurs. Le Secrétaire général des Nations unies identifie cinq grandes tendances : l'urbanisation, les changements démographiques et climatiques, les crises et conflits prolongés et les technologies de pointe⁸.

Le monde devrait compter 9,7 milliards d'êtres humains d'ici 2050, dont 70 % dans les zones urbaines. La viabilité de **ces changements démographiques** et de ces taux d'urbanisation « dépendra de la gestion de la croissance urbaine dans les pays à faible revenu et à revenu intermédiaire inférieur, où l'urbanisation devrait être la plus rapide⁹ ». En réalité, 35 % de la croissance de la population urbaine mondiale entre 2018 et 2050 seront concentrés dans trois pays (l'Inde, la Chine et le Nigeria)¹⁰. Parallèlement, 55 % de la croissance démographique concerneront l'Afrique, dont la population urbaine devrait tripler d'ici 2050. Le continent africain affichera également le pourcentage le plus élevé de jeunes. En revanche, dans toutes les régions, à l'exception de l'Afrique, au moins un quart de la population sera âgée de 60 ans ou plus. Ces changements démographiques auront un impact considérable sur l'urbanisation. Alors qu'aujourd'hui 3 citadins sur 5 vivent dans des villes de moins d'un million d'habitants, ce nombre passera à 2,5 sur 5 en 2035. Le nombre de mégapoles dans le monde (villes de plus de 10 millions d'habitants) passera de 33 à 48, et ces villes accueilleront 16 % de la population urbaine mondiale. 43 de ces mégapoles seront situées dans le Sud, dont 32 en Asie¹¹. Cependant, les mégapoles et aires métropolitaines ne seront pas les seules à connaître un accroissement majeur : les villes intermédiaires, dont la population varie de 500 000 à 1 million d'habitants, sont également en pleine expansion. Elles représentent plus de 8 900 villes et abritent près de 36 % de la population urbaine mondiale, et nombre d'entre elles sont confrontées à d'importants défis en termes d'urbanisation et de gestion de leur croissance.

Comme le souligne le rapport spécial du GIEC 2018, si le réchauffement planétaire devait dépasser 1,5 °C, le monde verrait se profiler un scénario très

incertain, dans lequel l'ampleur des risques liés au climat dépendra du rythme, du pic et de la durée du réchauffement. Afin de parvenir à des voies de développement compatibles avec l'engagement visant à limiter les changements climatiques à 1,5 °C, des conditions favorables doivent être créées pour permettre des transformations et des changements systémiques concernant la gestion de l'énergie, des terres et des écosystèmes, des infrastructures urbaines et des systèmes industriels. Les schémas d'urbanisation établis dépendent fortement des combustibles fossiles, et la complexité des circuits mondiaux de production et de consommation entraîne, depuis toujours, une forte concentration des émissions de gaz à effet de serre dans les villes. Cette concentration représente les deux tiers des émissions mondiales de gaz à effet de serre et de la consommation d'énergie. Or, en même temps, les villes subissent de plus en plus les effets du **changement climatique**. Le nombre et l'impact des catastrophes naturelles, qui se concentrent de plus en plus dans les zones urbaines, ont fortement augmenté au cours de la dernière décennie¹². À moins qu'un travail d'adaptation et d'atténuation ne soit entrepris pour décarboniser les zones urbaines, la combinaison des vagues de chaleur, des inondations, des nouveaux vecteurs de maladies, de la pollution atmosphérique et des pénuries d'eau aura un impact considérable sur les villes. De nombreuses villes situées dans des zones côtières de faible altitude seront exposées à l'élévation du niveau de la mer (ce nombre est estimé à 570 villes, accueillant plus de 800 millions de personnes) et à d'autres risques associés à la dégradation des systèmes écologiques, tels que les intrusions d'eau salée, les inondations et les dommages causés aux infrastructures.

Des changements systémiques sont requis pour une meilleure gestion de l'énergie, des terres et des écosystèmes, des infrastructures urbaines et des systèmes industriels.

⁸. Secrétaire général des Nations unies, *Long-Term Impact of Current Trends in the Economic, Social and Environmental Areas on the Realization of the Sustainable Development Goals* (Impact à long terme des tendances actuelles dans les domaines économique, social et environnemental sur la réalisation des objectifs de développement durable), E/2019/66, 2019.

⁹. Id., p. 7.

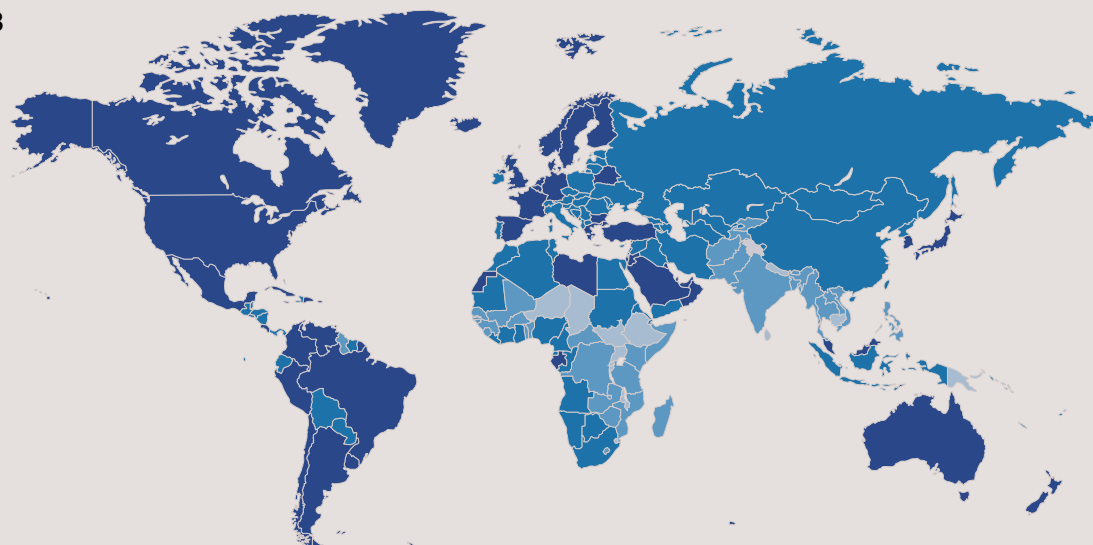
¹⁰. Département des affaires économiques et sociales des Nations unies, *Perspectives d'urbanisation mondiale : Révision 2018*.

¹¹. Id. ; Département des affaires économiques et sociales des Nations unies, *Projections statistiques de populations basées sur les perspectives de la population mondiale, 2019*.

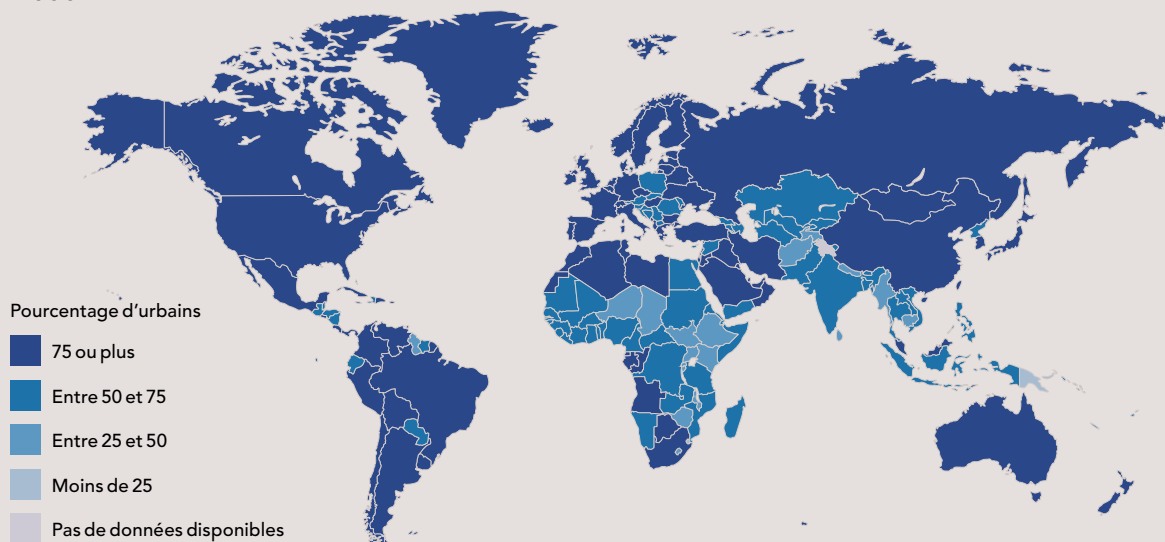
¹². Rapport spécial du GIEC 2018, *Résumé à l'intention des décideurs*.

Pourcentage de la population vivant dans des zones urbaines, en 2018 et 2050

2018



2050



Source: Département des affaires économiques et sociales des Nations unies, *Perspectives d'urbanisation mondiale, Révision 2018*, p. 36.

En outre, les **conflits armés** s'étendent dans de nombreuses régions du monde et entraînent des défis redoutables pour la réalisation des ODD. On estime que 836 millions de personnes vivent dans un état d'extrême pauvreté, dans des contextes de fragilité ou de conflit. En outre, dans le monde, le nombre de personnes déplacées en raison d'une catastrophe ou d'un conflit lié au changement climatique a pratiquement doublé ces vingt dernières années, pour dépasser 65 millions fin 2017¹³. Toutefois, selon des données récentes, 82 % des morts violentes surviennent dans des « zones non conflictuelles », en particulier dans les centres urbains¹⁴. Ce phénomène inclut les violences découlant des

processus d'exclusion, les violences interpersonnelles, les crimes de haine et le crime organisé. D'un autre côté, la corruption et les menaces pesant sur la liberté de la presse ou sur les droits et libertés des organisations de la société civile s'aggravent dans le monde entier, se traduisant par divers troubles, un déclin de la confiance sociale et une polarisation de la société. Dans ce contexte, « les institutions locales ont un rôle important à jouer dans la gestion des vulnérabilités et doivent mettre en place des initiatives permettant d'améliorer la résilience¹⁵».

Les **nouvelles technologies** offrent d'immenses possibilités pour améliorer le bien-être humain, la gestion de l'environnement et la prospérité

¹³ Haut Commissariat des Nations unies pour les réfugiés, *Tendances mondiales. Déplacements forcés en 2017, 2018*.

¹⁴ Claire Mc Evoy et Gergely Hideg, *Global Violent Deaths 2017, Time to Decide* (Morts violentes au niveau mondial 2017, À l'heure des décisions), Small Arms Survey, p. 76.

¹⁵ Secrétaire général des Nations unies, *Long-term impact of current trends...*, op. cit., p. 12.

économique. Elles influencent déjà la gestion des villes, permettent d'optimiser la prestation des services publics (avec, par exemple, les réseaux intelligents) et améliorent l'accès aux services de base des populations vivant dans des zones reculées ou marginalisées, grâce, notamment, à des solutions décentralisées en matière d'énergie renouvelable et d'assainissement. Ces technologies sont également utilisées pour faciliter l'accès à des données et pour améliorer la participation citoyenne. Elles contribuent à réduire les modes de consommation d'énergie à forte intensité de carbone et facilitent la surveillance des systèmes urbains et naturels, et leurs interactions. L'Internet des objets et l'Intelligence artificielle viendront accélérer ces changements. Les opportunités d'optimisation de la gestion des biens publics que représente l'utilisation des nouvelles technologies et des *big data* (méga banque de données) s'assortissent également de tensions sur le statut de bien commun de ces données, auxquelles toutes les populations devraient avoir accès. En outre, les TIC et les données qu'elles génèrent suscitent des débats délicats sur la protection de la vie privée et la surveillance de la population, ainsi que sur les effets de la « gig économie » sur le logement et les droits du travail, de plus en plus au centre des enjeux locaux. De nombreuses CT tentent de relever ces défis (p. ex., la Coalition des villes pour les droits numériques, la Déclaration des villes pour un logement convenable). Le fossé technologique croissant entre les pays, plus ou moins développés, ainsi qu'entre les zones urbaines et rurales, constitue un autre problème. Ce fossé technologique doit être comblé pour garantir que les possibilités offertes par les nouvelles technologies soient accessibles à tous.

De récentes évaluations mondiales explorent différents leviers et « points d'entrée », qui pourraient susciter l'adoption des approches systémiques nécessaires pour accélérer la mise en œuvre des agendas mondiaux. « **L'urbanisation durable** » est considérée comme l'un de ces principaux « points d'entrée », car elle incarne les liens et interactions entre les différentes dimensions des ODD et les autres agendas¹⁶. D'autres rapports, tels que le Rapport quadriennal mondial sur le développement durable des Nations unies 2019 et le Rapport du GIEC 2018, adoptent des approches similaires sur l'urbanisation¹⁷. Cette dernière et le développement territorial occupent une place centrale dans les stratégies de développement durable. Avec l'urbanisation croissante de nos sociétés, l'impact transformateur des villes et leurs interactions avec les zones périurbaines et rurales, le fameux « continuum urbain-rural » fait l'objet d'une attention croissante dans les agendas mondiaux et nationaux. À ce titre, les initiatives proposées par les CT sont de plus en plus reconnues comme essentielles à l'avancée de ces agendas.

Dans cette analyse, du fait de la concentration de la population dans les villes, des économies d'échelle réalisables, de leur propension à innover et de leur capacité à rassembler les acteurs locaux, les autorités locales et les villes semblent avoir une position privilégiée pour développer des modèles de développement plus durables. Certains de ces

rapports soulignent que les avantages cumulés d'approches intégrées, favorisées par les systèmes urbains, peuvent entraîner des améliorations jusqu'à 20 fois supérieures en matière d'utilisation efficiente des ressources et de l'énergie¹⁸. Des villes bien gérées permettent d'accélérer la transition vers des sociétés à faibles émissions de carbone, de renforcer les stratégies de résilience et de réduire l'impact de l'empreinte carbone des villes, de faciliter l'accès à des alternatives économiques durables, d'améliorer l'inclusion sociale et de faire progresser les agendas fondés sur les droits, centrés sur les personnes¹⁹. Des territoires bien planifiés peuvent également contribuer à remodeler les systèmes urbains et leur interaction avec les territoires, via un meilleur aménagement de l'espace pour réduire les inégalités territoriales croissantes, en favorisant la collaboration entre les villes, les villes intermédiaires et les zones métropolitaines et leurs arrière-pays, en améliorant la gestion du développement des couloirs et des *clusters* urbains, et en optimisant les interactions entre les villes et les campagnes²⁰.

Néanmoins, à la lumière des tendances mondiales examinées précédemment et compte tenu de l'ampleur attendue de la croissance urbaine (qui se traduit par 85 millions d'habitants de plus par an dans les villes), en l'absence d'interventions politiques fermes, l'augmentation de la population prévue dans les zones urbaines au cours des trente prochaines années, et son impact sur les émissions de gaz à effet de serre et sur l'épuisement des ressources naturelles, dépasseront celui de l'ensemble de l'histoire de l'humanité. Par conséquent, le Nouvel Agenda urbain doit servir de catalyseur pour la mise en œuvre des ODD et compléter les dimensions urbaines de l'Agenda 2030. Cependant, il est important de rappeler que les multiples compromis entre ces objectifs peuvent limiter leur potentiel de changement quand les politiques locales sont transposées à plus grandes échelles. La densification urbaine, par exemple, peut soutenir les stratégies d'atténuation du réchauffement climatique en réduisant les émissions, mais accroître les défis d'adaptation en intensifiant les effets d'îlots thermiques et en empêchant la restauration des écosystèmes locaux²¹.

Comme le montrent les rapports de l'ONU, les transformations structurelles exercent de plus en plus de pression sur la mise en œuvre des agendas mondiaux et les progrès réalisés par les villes et les territoires pour les mettre en œuvre seront déterminants pour permettre la transition vers le développement durable. Il faut donc renforcer la gouvernance des territoires et des villes et la coordination avec les stratégies nationales de développement durable pour permettre aux CT de jouer un rôle croissant dans la transition vers un avenir qui tient compte des limites de notre planète.

La section suivante résume le rôle croissant que jouent les CT dans la réalisation des agendas mondiaux et illustre avec différents exemples comment elles contribuent à l'élaboration de modèles de développement plus durables et inclusifs. ●

¹⁶ Rapport quadriennal mondial sur le développement durable des Nations unies, 2019, pp. 4-5 ; Réseau des solutions pour le développement durable, leur Rapport sur le développement durable 2019 propose six leviers de « transformation des ODD ». Voir aussi Programme des Nations unies pour l'environnement, GEO 6.

¹⁷ L'urbanisation est l'une des quatre grandes tendances (Rapport du GIEC 2018). Voir également : Programme des Nations unies pour l'environnement, GEO 6 ; Rapport quadriennal mondial sur le développement durable des Nations unies 2019 ; Réseau des solutions pour le développement durable, Rapport sur le développement durable 2019.

¹⁸ Programme des Nations unies pour l'environnement, Groupe international d'experts sur les ressources, *Le Poids des villes*, 2018.

¹⁹ Conseil des chefs de secrétariat des organismes des Nations unies pour la coordination, *Stratégie pour le développement urbain durable à l'échelle du système*, 26 avril 2019, CEB/2019/4/Add.4. Voir également ONU-Habitat 2016, Développement économique local, HABITAT III, Issue Paper, New York, 31 mai 2015.

²⁰ CGLU, *Co-crée le futur urbain, Rapport GOLD IV*, 2016.

²¹ Rapport spécial du GIEC 2018, *Résumé à l'intention des décideurs dans les zones urbaines*.

2. Le rôle prédominant des collectivités territoriales dans la réalisation des agendas mondiaux

2.1 Un mouvement mondial des collectivités territoriales engagées dans la réalisation des agendas mondiaux

Depuis 2016, le mouvement local et régional pour la localisation des ODD s'étend progressivement à toutes les régions du monde, à des rythmes différents d'une région à l'autre et à l'intérieur même des régions. Les progrès sont plus notables dans certaines régions comme l'Europe, en particulier dans les pays d'Europe du Nord et d'Europe occidentale, où l'on estime qu'un nombre important de CT sont actuellement impliquées dans ce processus. En Europe du Sud et dans les pays baltes, la mobilisation autour des ODD progresse également ; elle reste plus limitée en Europe centrale et en est encore à ses balbutiements en Europe de l'Est et du Sud-Est. En Amérique du Nord, un nombre croissant de villes et d'États pionniers montrent leur engagement dans les agendas mondiaux, avec l'appui des associations faitières des collectivités territoriales, d'organisations non gouvernementales (ONG), de fondations, du secteur privé et d'organisations citoyennes. Les CT des Caraïbes, avec l'appui des réseaux internationaux de CT, s'engagent aussi progressivement dans le processus de localisation, en particulier en Jamaïque et à Trinité-et-Tobago et, dans une moindre mesure, en Dominique et à Sainte-Lucie.

Les progrès ont été plus variés en **Amérique latine**, principalement grâce aux CT et leurs associations au Brésil, en Colombie, au Costa Rica, en Équateur et en République dominicaine, ainsi qu'aux gouvernements régionaux et aux grandes villes d'Argentine et du Mexique. Ailleurs, la mobilisation autour de la localisation des ODD se développe lentement (Bolivie, Guatemala, Honduras et Pérou). En **Asie et dans le Pacifique**, un certain nombre d'associations faitières des collectivités territoriales ont déployé des efforts considérables pour diffuser les agendas mondiaux et mobiliser leurs membres, tout en encourageant le partage des connaissances et l'échange entre pairs (p. ex., CGLU-ASPAC). De nombreuses CT progressent dans l'alignement de leurs plans et politiques sur les ODD (Chine, Corée du Sud, Indonésie et Japon, suivis par l'Australie, la Nouvelle-Zélande et les Philippines). Dans les pays fédéraux comme l'Inde et le Pakistan, les efforts d'alignement restent plus concentrés au niveau des États ou des provinces. Les initiatives progressent à des rythmes différents dans les autres pays de la région ainsi que dans les petits États insulaires en développement du Pacifique. En **Afrique**, d'importants efforts ont été réalisés pour développer des plans et stratégies locaux et régionaux alignés sur les ODD, grâce au soutien des associations faitières des collectivités territoriales. L'Afrique du Sud, le Bénin, le Kenya, l'Ouganda, le Rwanda et le Togo figurent parmi les pays pionniers, suivis du Burundi, du Cap-Vert, de la Côte d'Ivoire, du Ghana, du Mali, du Mozambique et de la Tanzanie. Parallèlement, les progrès achevés dans les pays d'**Eurasie** et du **Moyen-Orient et Asie occidentale** restent lents (à l'exception notable de la Turquie), dans des environnements dominés par des systèmes de

Au niveau mondial, les réseaux de collectivités territoriales encouragent et appuient de façon plus systématique la mise en œuvre locale et régionale des agendas mondiaux.

gouvernance centralisés et, dans le cas du Moyen-Orient et de l'Asie occidentale, par la persistance de graves conflits.

Au niveau mondial, les réseaux de CT ont joué un rôle critique en encourageant et en appuyant de façon plus systématique la mise en œuvre locale et régionale des agendas mondiaux. En effet, depuis la fin de l'année 2012, CGLU a participé activement à la préparation de l'Agenda de l'après-2015. À la suite de la participation de son président, le maire d'Istanbul, au Groupe de personnalités de haut niveau sur l'agenda de l'après-2015, CGLU a créé la Global Taskforce des gouvernements locaux et régionaux, qui rassemble les principales organisations mondiales et régionales de CT. Le travail de plaidoyer de CGLU, en partenariat avec les autres réseaux et partenaires des CT, a contribué à renforcer le dialogue avec les Nations unies et les institutions internationales et régionales, tout en mobilisant leurs membres pour l'Agenda 2030, l'Accord de Paris sur les changements climatiques et les autres agendas mondiaux de développement durable. En ce sens, 2015 a représenté un véritable tournant dans le travail de plaidoyer de CGLU, avec la reconnaissance du rôle des CT dans les ODD, en particulier dans l'ODD 11, ainsi que dans l'Accord de Paris et, plus tard, dans le Nouvel Agenda urbain, où la représentation des maires est devenue le symbole du Sommet des

Nations unies à Quito. Depuis lors, la « localisation » est reconnue comme une dimension essentielle pour la réalisation de ces agendas mondiaux.

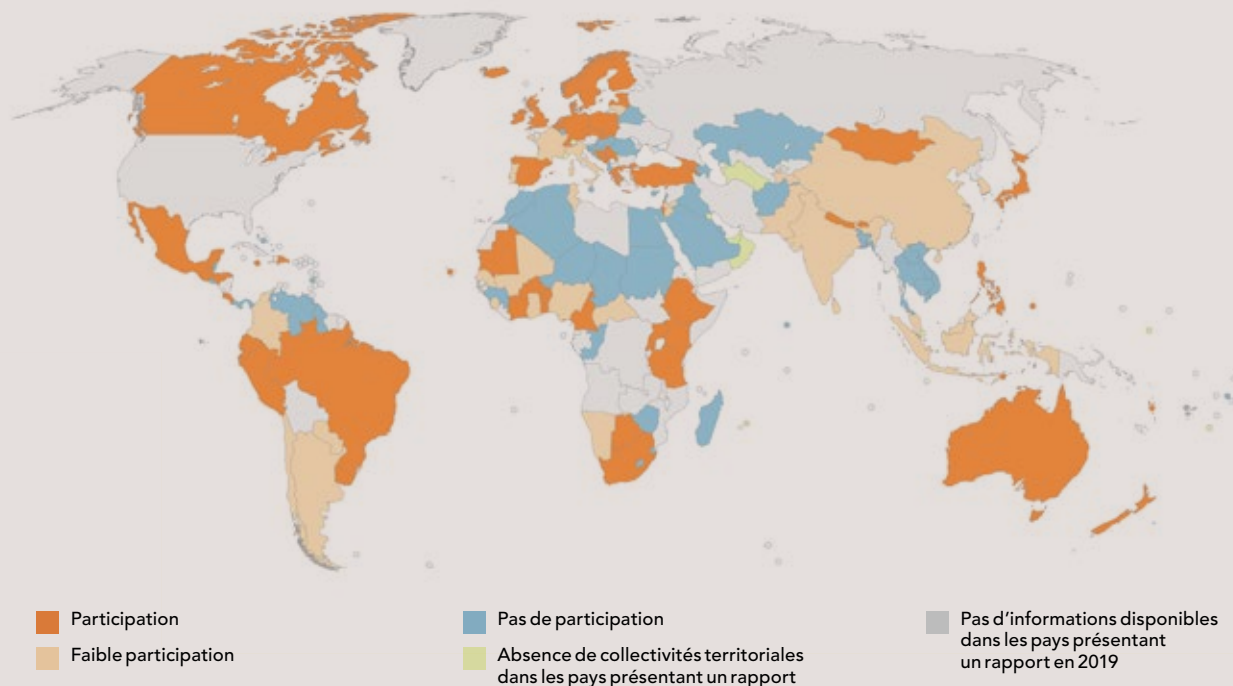
En outre, les associations faitières des CT contribuent activement à la localisation des ODD dans la plupart des régions. Leurs actions vont de la mobilisation de leurs membres à l'organisation de certaines de conférences, ateliers et campagnes de sensibilisation, en passant par le renforcement des capacités, la fourniture d'un appui technique et la mise en œuvre de projets pilotes, la promotion active du dialogue et des échanges avec les organisations régionales et internationales, ainsi qu'un travail de plaidoyer auprès des gouvernements nationaux.

De nombreuses **régions, zones métropolitaines** et grandes villes à travers le monde ont également en commun d'avoir réussi à renforcer la visibilité de leurs actions novatrices en vue de la localisation des ODD. Ces tendances positives révèlent néanmoins que les activités de sensibilisation se limitent encore aux « pionniers » et à un certain nombre de villes, régions et associations mobilisées.

Enfin, dans le cadre des processus de localisation des ODD, plusieurs CT et leurs organisations mettent fortement l'accent sur la mobilisation et la création d'alliances avec les parties prenantes locales, en particulier avec les ONG, les organisations de la société civile, le secteur privé, les universités

Graphique 2

Participation des collectivités territoriales dans le processus de préparation des Examens nationaux volontaires (2016-2019)



Source: CGLU, GTF, *Towards the Localization of the SDGs (Vers la localisation des ODD)*, Rapport 2019 au Forum politique de haut niveau.

Un autocollant pour le stand commun de l'Asian Coalition for Housing Rights et de Slum/Shack Dweller International au World Urban Poor Forum à Naples, 2011 (photo : SDI, t.ly/RDWnD).



et les organisations fondées sur les connaissances. Les exemples de plateformes et de campagnes multipartites pour soutenir la localisation des ODD abondent en Europe (p. ex., chartes et forums ODD) et en Amérique du Nord, mais aussi en Amérique latine, dans la région Asie-Pacifique (Alliance locale pour le développement durable de Corée du Sud) et en Afrique (« Know your city »).

Les gouvernements nationaux et les institutions internationales devraient tirer davantage parti des tendances actuelles en matière de mobilisation pour élaborer de véritables approches qui engagent « l'ensemble du gouvernement » (*whole of government*) et « la société dans son intégralité » (*whole of society*), comme l'exige l'Agenda à l'horizon 2030. La mobilisation de la société civile et des ONG en faveur du développement durable atteint une ampleur sans précédent. Des mouvements sociaux mondiaux ont récemment vu le jour, principalement dirigés par des jeunes, des femmes et des populations autochtones. Dans le secteur privé, certaines grandes entreprises ont également commencé à abandonner le statu quo, en adoptant par exemple des normes de durabilité et de reporting²².

Toutefois, l'ouverture des systèmes de gouvernance visant à la mise en œuvre des ODD et des mécanismes de suivi actuels ne reflète pas nécessairement le degré de mobilisation des CT et de leurs réseaux. Ce rapport passe en revue les accords

institutionnels pour la mise en œuvre des ODD dans chaque pays, avec l'objectif d'évaluer l'implication des CT dans les mécanismes de coordination des processus de mise en œuvre. La conclusion est que la participation des CT reste globalement insatisfaisante. Comme l'a signalé la Global Taskforce des gouvernements locaux et régionaux aux Nations unies, seuls 42 % des pays ayant soumis un rapport au Forum politique de haut niveau entre 2016 et 2019 ont consulté les autorités locales d'une manière ou d'une autre durant le processus de rapport, et ces consultations étaient parfois limitées. En outre, les CT ont pu s'impliquer, à divers degrés, dans le mécanisme national de coordination, dans seulement 33 % de ces pays²³. Cela influe directement sur le degré de mobilisation et d'engagement des CT dans les différents pays.

Cependant, une participation formelle ne permettra pas de transformer l'ouverture de la gouvernance des ODD. Afin de tirer parti des mesures prises par les CT, la société civile et les différents partenaires, il est nécessaire de réviser les objectifs et les modalités du Forum politique de haut niveau, ainsi que d'autres instances régionales et mondiales. Le monde doit **transformer le Forum politique de haut niveau en un espace de dialogue multilatéral et multipartite efficace, afin de favoriser l'échange des expériences et le partage des connaissances, de renforcer la collaboration et les partenariats, d'assurer un contrôle réel de la mise en œuvre des engagements et des politiques. Sans un mécanisme repensé pour renforcer l'engagement institutionnel des diverses parties prenantes, favorisant la coordination et une plus grande responsabilisation pour garantir que les initiatives avancent de manière efficace et efficiente, les ODD resteront des objectifs ambitieux, mais avec une faible prise sur la réalité.** ☉

²² Le Pacte mondial enregistre l'engagement de 9 900 grandes entreprises (<https://www.unglobalcompact.org/>). Le Rapport quadriennal mondial sur le développement durable des Nations unies 2019 (version préliminaire), p. 25, et la 14^e édition du rapport sur les risques mondiaux du Forum économique mondial, soulignent que le secteur des entreprises est de plus en plus préoccupé par l'échec des politiques environnementales.

²³ GTF et CGLU, *Towards the Localization of the SDGs* (Vers la localisation des ODD), 2019.

Les associations nationales et régionales contribuent activement à la localisation des ODD dans la plupart des régions.

2.2 Cartographie des efforts réalisés par les collectivités territoriales pour aligner les agendas locaux et mondiaux

Comme mentionné dans les différents chapitres régionaux, les CT se situent à des étapes différentes du processus de mise en œuvre des ODD. Le tableau 1 propose un schéma pour identifier les différentes étapes de ce processus.

Bien que montrant des différences importantes, les CT engagées dans la majorité des régions sont principalement en phase préparatoire : passage de l'engagement à l'alignement des ODD, via des plans, politiques ou stratégies territoriales de développement urbain, sensibilisation des acteurs locaux et implication des partenaires locaux, définition de mécanismes de coordination ou de suivi. Seules les

CT plus avancées sont entrées en phase d'opérationnalisation des agendas et ont commencé à lier leurs priorités et les budgets aux ODD, ou à réviser les anciens programmes et projets existants et à lancer de nouvelles initiatives. De plus, seul un nombre limité de CT a défini des systèmes d'indicateurs, soutenus par des mécanismes de suivi et d'évaluation alignés sur les ODD. En général, les CT ont tendance à utiliser des mécanismes de suivi préexistants : outils budgétaires et rapports réguliers. Certaines CT ont décidé de faire un pas supplémentaire et mettent en place des Examens locaux volontaires pour mesurer leur contribution à la réalisation des ODD.

Tableau 1 Différentes étapes du processus de mise en œuvre des ODD

Étape	Focus	Activités
1	PRÉPARATION Au niveau national	<ul style="list-style-type: none"> Préparation des stratégies nationales (intégration/alignement des ODD dans les stratégies nationales de développement ou dans l'Agenda2030). Désignation d'un organe national de coordination responsable et mise en place d'un dispositif de gouvernance inclusif pour promouvoir une approche de « l'ensemble du gouvernement » et avec « la société dans son intégralité » pour la mise en œuvre des ODD. Cadre et indicateurs nationaux d'évaluation et de suivi. Information et consultation (nationales et locales). Stratégie de localisation pour la mise en œuvre des ODD : politiques d'alignement horizontal et vertical. Moyens de mise en œuvre adaptés : programmes d'assistance technique et de formation, mécanismes de financement. Système national d'établissement de rapports pour la préparation de l'ENV, avec une approche participative multipartite.
	PRÉPARATION Niveau local et/ou régional	<ul style="list-style-type: none"> Alignement des plans de développement local sur les ODD et/ou les plans de développement nationaux qui ont déjà intégré les ODD. Organe de coordination local/régional : mise en place de dispositifs de gouvernance. Renforcement des consultations et des informations au niveau local. Détermination des priorités et des objectifs pour la mise en œuvre des plans locaux de l'Agenda 2030.
2	OPÉRATIONNALISATION	<ul style="list-style-type: none"> Définition de cibles prioritaires, avec la participation des acteurs locaux, préparation d'un plan d'investissement et des budgets pour les projets et les programmes. Opérationnalisation du suivi et de l'évaluation des cibles et indicateurs de performance des ODD. Mise en place d'accords de gouvernance et de coordination multiniveaux pour soutenir les initiatives locales cofinancées dans le cadre des ODD. Révision des projets et activités des programmes existants au niveau local et national pour les adapter aux ODD.
3	RENFORCEMENT/ GÉNÉRALISATION	<ul style="list-style-type: none"> Mise en place de plans à long terme, budgets et modèles de financement pour une transposition à plus grande échelle des activités de programme à long terme. Généralisation et adaptation au contexte et à l'échelle. Transfert des connaissances impliquant un apprentissage ouvert continu.
4	ADAPTATION/ GLOCALISATION	<ul style="list-style-type: none"> Glocalisation des bonnes pratiques. Personnalisation et adaptation de l'apprentissage et des bonnes pratiques. Création de valeur ajoutée grâce à l'innovation et à la créativité. Développement de systèmes et technologies d'apprentissage.

Source : Élaboré par Brian Roberts pour le rapport GOLD V.

Cependant, il est difficile d'établir une séparation stricte entre les différentes étapes. De fait, comme souligné dans les différents chapitres régionaux, des initiatives durables développées au niveau local ont été lancées avant l'adoption de l'Agenda 2030 et, bien qu'elles ne portent pas le label « ODD », beaucoup de ces actions contribuent directement à leur réalisation.

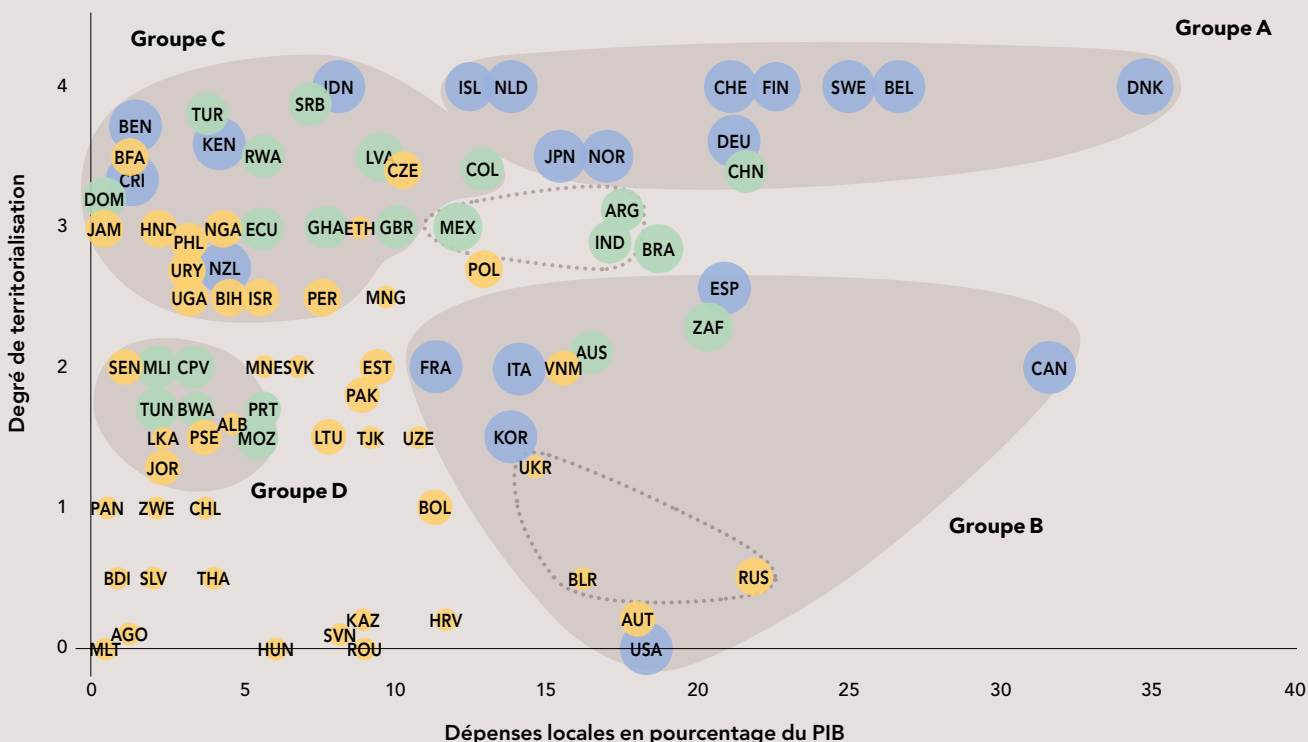
Plusieurs variables ont été identifiées pour expliquer pourquoi certaines CT sont plus avancées dans leurs processus d'alignement et d'opérationnalisation : 1) existence de stratégies nationales de localisation des ODD fortes ; 2) environnements institutionnels propices aux actions des CT ; 3) soutien technique et financier adéquats ; 4) volonté politique des dirigeants locaux et engagement des communautés locales. Sur la base de l'analyse fournie dans les chapitres régionaux, ces variables ont été utilisées pour cartographier les pays où les CT semblent être plus avancées dans le processus de localisation des ODD et ceux où elles sont à la traîne. Le graphique suivant recense 31 des 88 pays étudiés,

dans lesquels des stratégies de « territorialisation » soutiennent de manière résolue la participation des CT dans la localisation des plans de développement nationaux et leur contribution à la mise en œuvre des objectifs mondiaux (par exemple, au Bénin, au Costa Rica, en Indonésie, en Islande et en Serbie, pour n'en citer que quelques-uns).

Les pays du **groupe A** se distinguent par un **grand nombre d'initiatives locales mises en œuvre par les CT pour la localisation des ODD**. Ces pays disposent des stratégies ou des politiques nationales de développement durable pour la mise en œuvre des ODD, dont beaucoup ont été élaborées dans le cadre d'un processus consultatif impliquant leurs CT. Il s'agit notamment des pays d'Europe du Nord et de l'Ouest (par exemple, Allemagne, Belgique, Danemark, Finlande, Islande, Norvège, Pays-Bas, Suède et Suisse), ainsi que du Japon. Ces pays bénéficient d'une tradition solide en matière d'autonomie locale et d'une approche multiniveaux de la gouvernance. Les stratégies nationales pour les politiques de développement durable et les mécanismes de

Graphique 3

Corrélation entre le degré de décentralisation et de territorialisation des ODD et l'étendue de la localisation dans 88 pays



Remarque : L'axe des abscisses montre le niveau de décentralisation dans les 88 pays étudiés, calculé sur la base des « dépenses des CT en pourcentage du PIB », telles que fournies par le rapport OCDE/CGLU 2019 de l'Observatoire mondial des finances et de l'investissement des collectivités territoriales. Néanmoins, ce ratio donne une image partielle de l'état de la décentralisation et doit être interprété avec prudence. L'axe des ordonnées présente les politiques de territorialisation des ODD incluses dans les stratégies nationales de développement, sur la base des informations collectées pour ce rapport et de la participation des CT aux mécanismes de coordination et de suivi de la mise en œuvre au niveau national. Ces dernières données, qui servent à mesurer le niveau d'importance accordé aux CT dans les stratégies de mise en œuvre, sont extraites du rapport 2019 de la GTF « Towards the Localization of the SDGs » (Vers la localisation des ODD). Ce barème d'évaluation va de 0 (aucune participation des CT dans les mécanismes nationaux de coordination et de suivi) à 4 (les CT participent pleinement aux mécanismes nationaux et sont mentionnées de nombreuses fois dans les Examens nationaux volontaires). Les notations intermédiaires se réfèrent aux pays qui ont mentionné les CT dans leurs Examens nationaux sans les inclure dans les mécanismes nationaux (1) ; à ceux où les CT ont participé soit aux mécanismes de coordination soit à la préparation de l'Examen national (2) ; et à ceux où les CT participent de manière consultative à la fois aux mécanismes de coordination et de suivi (3). La taille et la couleur des bulles reflètent l'étendue de la localisation, les grandes bulles bleues et les bulles vertes de taille moyenne indiquant un degré plus élevé de mobilisation des CT, tandis que les petites bulles vertes et jaunes représentent les pays où la localisation en est encore à ses balbutiements.

coordination existants facilitent la collaboration entre les niveaux nationaux et infranationaux de gouvernement. Dans de nombreux cas, les CT progressent plus vite que leurs gouvernements nationaux et s'engagent dans des alliances nationales et locales plus larges avec la société civile et les partenaires sociaux. Dans ce groupe, la Chine semble faire figure d'exception. Elle figure dans ce groupe car les dépenses de ses CT représentent une part substantielle du PIB mais, si l'on tient compte d'autres critères d'analyse sur la décentralisation (autonomie locale), elle devrait faire partie du groupe C (voir ci-dessous).

Le **groupe B** comprend les pays ayant une tradition d'autonomie locale importante et dans lesquels **la localisation est essentiellement portée par les CT**. Les stratégies nationales pour la localisation des ODD sont plus limitées (sinon inexistantes) ou la coordination insuffisante. Les CT déploient néanmoins des efforts remarquables pour aligner leurs plans ou initiatives avec des politiques durables. Dans certains cas, les CT s'appuient sur l'expérience acquise dans le cadre des programmes précédents, tel que l'Agenda 21 local (p. ex. en Corée du Sud), ou se réfèrent à d'autres engagements tels que l'Accord de Paris (p. ex. États-Unis), souvent dans le cadre de partenariats avec différentes parties prenantes (ONG, organisations de la société civile, entreprises, mécénat). Dans d'autres cas, les CT et leurs associations jouent un rôle actif dans l'élaboration en cours des stratégies nationales et des feuilles de route de localisation (p. ex., en Australie, en Autriche, au Canada, en Espagne, en France et en Italie). L'Afrique du Sud est également incluse dans ce groupe, en raison de son niveau relativement élevé de dépenses locales en pourcentage du PIB, mais devrait, selon le reste des critères sur la décentralisation, être incluse dans le groupe C. Inversement, la Nouvelle-Zélande, qui fait partie du groupe C, devrait être incluse dans le groupe B. Elle appartient au groupe C en raison d'un niveau relativement faible des dépenses locales en pourcentage du PIB, bien que cette seule variable ne reflète pas le niveau actuel de décentralisation du pays.

Trois pays eurasiens (la Biélorussie, la Russie et l'Ukraine), illustrés par une petite bulle (montrant un niveau de localisation naissant), font partie de ce groupe, car ils présentent un niveau relativement élevé de dépenses des CT en proportion du PIB. Mais les caractéristiques de ces pays ne correspondent pas à celles des autres pays du deuxième groupe. Ils présentent de fait une planification plus centralisée et une faible décentralisation. Il en va de même pour le Vietnam.

Un groupe plus restreint placé entre les groupes A et B comprend les pays fédéraux (p. ex., l'Argentine, l'Inde et le Mexique) qui présentent des progrès dans l'alignement des ODD sur les plans de développement au niveau des gouvernements intermédiaires (États et provinces), mais dont les progrès au niveau municipal restent lents, du fait de processus de décentralisation plus limités à ce niveau. Le Brésil est proche de ce groupe, mais ses États fédérés et ses municipalités prennent des mesures importantes pour localiser les ODD. Cependant, le gouvernement national au pouvoir depuis janvier 2019 est en

train de se retirer de ces engagements, ce qui a une incidence sur la localisation.

Le **groupe C** se compose de pays **qui combinent des stratégies de localisation conçues et promues depuis l'État central via des politiques normatives et incitatives, et des initiatives locales**. Les pays de ce groupe sont engagés dans des processus de décentralisation et ont intégré les ODD dans leurs stratégies de développement nationales ; ils encouragent la participation des CT. Certains gouvernements centraux mettent en œuvre des politiques de localisation fortes : ils demandent aux CT d'aligner leurs plans sur les stratégies nationales de développement et, en même temps, encouragent les CT à prendre leurs propres initiatives. Les CT et leurs associations faitières font des efforts importants pour s'engager dans le processus de localisation, même s'ils se heurtent parfois à des obstacles institutionnels. Dans les pays ayant un environnement institutionnel favorable, la participation des CT est facilitée et plus dynamique (Colombie et Équateur, par exemple). La Chine devrait être incluse dans ce groupe. Les autres pays appartenant à ce groupe sont le Bénin, le Costa Rica, le Ghana, l'Indonésie (où 52 % des gouvernements provinciaux ont déjà aligné leurs plans de développement sur les ODD), le Kenya (où les 47 comtés du pays ont aligné leurs plans sur les ODD), la Lettonie, le Pérou, la République dominicaine, le Rwanda, la Serbie, la Turquie et l'Uruguay.

A contrario, lorsque la mise en œuvre reste plus centralisée et les stratégies nationales ne s'accompagnent pas d'un soutien adéquat pour assurer un réel engagement au niveau infranational, les progrès dans la localisation des ODD sont plus limités. En dépit d'un cadre institutionnel relativement favorable pour les CT, si le soutien fourni n'est pas correctement adapté, le processus de localisation et la participation des CT peuvent être inégaux (p. ex., les Philippines, représentées par une bulle jaune plus petite, font partie de ce groupe). Dans certains pays fédéraux dotés d'une approche très centralisée (p. ex., l'Éthiopie et le Nigéria), et où les gouvernements locaux sont plutôt faibles, le processus d'alignement peut être bloqué au niveau des États fédérés ou au niveau régional, augmentant ainsi l'écart avec le niveau municipal.

Le **Groupe D** comprend les pays dans lesquels, bien que l'environnement institutionnel des CT soit plus restreint (ou que le processus de décentralisation soit moins avancé), le leadership national combiné à un solide soutien des agences internationales

En dépit d'un cadre institutionnel relativement favorable pour les CT, si le soutien fourni n'est pas correctement adapté le processus de localisation et la participation des CT peuvent être inégaux.

²⁴. Contribution de C40, ICLEI et NR4SD au Rapport 2019 au Forum politique de haut niveau de la GTF-CGLU.

²⁵. Secrétaire général des Nations unies, *Progrès accomplis vers les objectifs de développement durable*, 2019.

incite fortement les CT à développer des projets pilotes au niveau local (p. ex., le Botswana, le Cap-Vert, le Mali, le Mozambique, le Sénégal et la Tunisie). Dans ces pays, les associations nationales de CT jouent également un rôle clé dans la promotion de la localisation des ODD.

En outre, l'absence de décentralisation dans la majorité des pays du Moyen-Orient et de l'Asie occidentale (à l'exclusion de la Turquie) entrave également le processus de localisation. **Dans l'ensemble, il est peu probable que les CT développent des initiatives dans les pays confrontés à un environnement institutionnel défavorable et à d'importantes incertitudes politiques.**

Bien qu'elles ne soient pas représentées dans ce graphique, une poignée de métropoles mondialisées, dirigées par des maires engagés, mènent également leurs **propres initiatives locales et essaient d'intégrer les différents agendas**. Comme mentionné dans le chapitre sur les métropoles, 27 grandes villes ont annoncé qu'elles avaient déjà atteint le point le plus critique des émissions de carbone, et 72 villes se sont engagées à mettre en œuvre ces objectifs de manière équitable et inclusive et à atteindre la neutralité carbone d'ici 2050, grâce à des transports et des bâtiments à émissions nulles, à l'utilisation de 100 % d'énergies renouvelables, et au zéro déchet d'ici 2030²⁴. Plus de 35 villes se sont engagées en faveur du droit au logement pour tous.

Malgré les progrès mentionnés, le processus de localisation en est encore à ses débuts dans la majorité des pays. Pour renforcer ce processus, les pays devront repenser leurs systèmes de gouvernance

afin de créer de fortes incitations pour que les CT multiplient leurs actions afin de participer à la réalisation des agendas mondiaux. **Dans l'ensemble, du point de vue des CT, une politique nationale et un cadre institutionnel de coopération multiniveaux propices, ainsi qu'un environnement institutionnel favorable à l'action locale, sont considérés comme les principaux leviers pour faciliter le processus de localisation.**

Comme souligné tout au long du rapport, la communauté internationale reconnaît de plus en plus la nécessité de tirer avantage de l'urbanisation durable et du développement territorial en tant que forces de transformation, pour parvenir à une dynamique socio-économique et environnementale durable. **Dans la mesure où leurs réalités nationales et locales le permettent, les CT avancent, se mobilisent progressivement, adoptent des mesures concrètes pour mettre en œuvre des changements et deviennent des moteurs institutionnels pour atteindre les ODD²⁵. Les CT engagées considèrent les ODD et les autres agendas mondiaux comme des catalyseurs des transformations. Elles s'appuient sur les actions locales, favorisent la collaboration entre les différents niveaux de gouvernement et les partenariats, utilisent la coopération décentralisée pour faire progresser les agendas centrés sur les populations afin de promouvoir une prospérité plus durable.** La section suivante présente des actions concrètes pour favoriser la localisation au regard des différentes dimensions du développement. ☉



Centrale électrique dans la réserve Navajo de Page, Arizona, États-Unis (photo : Alex Proimos, bit.ly/35hAzRh).

2.3 Initiatives et défis des collectivités territoriales en matière de développement durable

Les CT occupent une position clé en tant que niveau de gouvernement le plus proche des besoins des populations. Pourtant, comme mentionné précédemment, les cadres de décentralisation, la mise en place de mécanismes de gouvernance multiniveaux adéquats et la disponibilité de moyens de mise en œuvre génèrent des environnements différents, qui facilitent (ou entravent) l'action locale. Compte tenu de ce contexte, le présent rapport tente de déterminer si, et comment, l'action locale est efficacement utilisée pour avoir un impact positif sur le développement, comme l'accès des populations aux services publics essentiels et la co-création avec la participation citoyenne de villes plus inclusives, prospères et respectueuses de l'environnement. **Le développement des villes et des régions peut-il relever les défis auxquels nos sociétés sont confrontées ? Et si oui, comment se déroule exactement cette transformation ? La transformation est-elle assez rapide ?**

Ce rapport recense des innovations en matière de politiques urbaines, territoriales, sociales, économiques et humaines, qui visent à bâtir des villes et des territoires plus prospères, où l'être humain soit au centre, tout en assurant la préservation de la planète. **Les villes et les territoires sont la clé de voûte du développement social, économique, environnemental et culturel de la majorité des régions.** Toutefois, le développement économique s'appuie souvent sur des modes de production et de consommation non durables, ce qui exacerbe les inégalités et aggrave le changement climatique. En réponse, des CT pionnières sont en train de mettre en œuvre un large éventail d'initiatives pour aborder les nombreuses dimensions du développement durable, en mettant principalement l'accent sur les liens entre la pauvreté, l'accès aux services publics, l'inclusion sociale, le développement économique et la protection de l'environnement.

L'ampleur et l'urgence des défis susmentionnés ainsi que la complexité des phénomènes exigent des engagements de la part de tous les niveaux de gouvernement. Toutefois, en tant que niveau de gouvernement le plus proche des citoyens, les CT sont souvent les premières à répondre aux demandes des populations en matière de services publics essentiels et de protection, ce qui a un impact, direct ou indirect, sur la sauvegarde de nombreux biens communs (eau potable, dégradation des sols, pollution de l'air et des océans, etc., et leurs conséquences sur la biodiversité).

En effet, un nombre important de **CT se trouve à l'avant-garde de l'action climatique et prend des initiatives concernant la préservation et la restauration des écosystèmes dans toutes les régions.** En 2019, plus de 10 000 villes de 129 pays se sont engagées à réaliser des actions mesurables en faveur du climat, dans le cadre de la Convention mondiale des maires pour l'énergie et le climat. Les CT les plus ambitieuses se sont engagées à mettre en œuvre ces objectifs de manière équitable et inclusive. Pour les atteindre, les CT prennent progressivement des mesures pour **accélérer la transition énergétique vers des énergies propres et abordables**, par exemple en augmentant l'efficacité énergétique des équipements des administrations locales ainsi que des bâtiments, des systèmes de chauffage et de transports, grâce à des programmes de rénovation urbaine. De nombreuses villes développent notamment différentes énergies renouvelables, se départissent des combustibles fossiles ou soutiennent la transition vers l'électricité renouvelable d'ici 2020. Un nombre important de **CT s'efforcent également de développer des systèmes de mobilité publics plus propres et plus inclusifs.** Les stratégies de mobilité à faibles émissions sont de plus en plus répandues et tendent à inclure les véhicules électriques, la réduction des déplacements en automobile et la promotion de la

mobilité active pour décarboniser le transport. Dans toutes les régions, les CT repensent et élargissent les réseaux de transport public et les plans de développement local, pour développer des systèmes de transport multimodal en réduisant les temps de trajet et en intégrant les quartiers éloignés et défavorisés dans le tissu urbain formel.

Les **stratégies de gestion des déchets occupent également une place de choix dans les programmes locaux**. En 2018, de nombreuses grandes villes et régions ont intensifié leurs actions en vue d'atteindre l'objectif zéro déchet. Elles se sont pour cela engagées à réduire considérablement la production de déchets et à s'éloigner davantage des pratiques de mise en décharge et d'incinération, à promouvoir la transformation des déchets en énergie et l'adoption de politiques, de taxes et de redevances zéro plastique (généralement basées sur le principe du « pollueur payeur »). Dans le cadre de leurs stratégies de gestion des déchets, de nombreuses villes des pays en développement intègrent de plus en plus les travailleurs informels du secteur des déchets, afin d'adopter une approche globale du développement favorisant l'inclusion et l'accès aux opportunités économiques.

En outre, les CT **intègrent de plus en plus les programmes de prévention des risques de catastrophe** et d'adaptation aux changements climatiques dans leur planification urbaine et territoriale. En partenariat avec des organisations internationales (Bureau des Nations unies pour la réduction des risques de catastrophe, ONU-Habitat) et des réseaux de villes, de nombreuses CT conçoivent et mettent en œuvre des stratégies de résilience plus innovantes et plus intégrées. Les CT utilisent de plus en plus les nouvelles technologies, favorisant l'implication des communautés et des populations les plus vulnérables dans les processus de planification et la généralisation des processus de résilience dans les plans de modernisation des quartiers.

Face aux inégalités croissantes dues à un développement économique non durable, les CT du monde entier encouragent l'adoption d'approches politiques novatrices **explorant des modèles économiques alternatifs**, tels que l'économie sociale et collaborative, l'économie circulaire et verte, l'économie créative et culturelle, la spécialisation intelligente et les *clusters* technologiques, ainsi que le développement des petites, moyennes et micro-entreprises, qui constituent la plus grande source d'emplois dans presque toutes les régions. Parallèlement, de nombreuses villes des pays en

développement encouragent l'intégration des travailleurs informels (travailleurs des transports, vendeurs ambulants, artisans), afin d'améliorer les conditions de travail et l'utilisation de l'espace public. Les CT sont également des employeurs locaux importants, garants du respect des conditions de travail décentes et de l'application de politiques de marchés publics transparentes et engagées dans le respect des approches durables.

Les inégalités se creusent également entre les régions et les villes (p. ex., entre les zones métropolitaines et les villes périphériques et entre les villes en croissance et en décroissance), **ainsi qu'entre les territoires urbains et ruraux**. Ces inégalités territoriales constituent aujourd'hui un défi majeur, qui doit être abordé si l'on veut atteindre l'objectif que « nul individu ou territoire ne soit laissé pour compte ». Dans certaines régions, la promotion de la cohésion territoriale et la réalisation d'un développement territorial plus équilibré sont au centre des programmes territoriaux durables (p. ex., en Europe) ou sont incluses dans les agendas de développement régionaux (comme c'est le cas de l'Agenda 2063 pour l'Afrique). De leur côté, les CT font progresser des initiatives visant à renforcer la coopération entre les territoires, grâce à l'intercommunalité, ou en favorisant une spécialisation intelligente qui facilite le développement durable des zones rurales et périurbaines. Ceci grâce à des stratégies d'aménagement du territoire et de développement social solidaire, y compris d'accès aux services sociaux pour les zones périurbaines, de soutien aux systèmes alimentaires de proximité et de protection des ressources environnementales essentielles pour les systèmes urbains (p. ex., gestion des bassins hydrographiques, protection des terres humides et des zones côtières, reboisement). Néanmoins, il est toujours nécessaire d'adopter une approche plus compréhensive pour favoriser la coopération des zones urbaines avec des territoires plus vastes dont elles dépendent, en reconnaissant explicitement l'importance du « continuum urbain-rural ». L'adoption au niveau national d'une approche territoriale du développement local demeure essentielle pour accroître la portée et l'impact de ces initiatives.

Les inégalités accrues mentionnées ci-dessus continuent de nourrir la **pauvreté urbaine**, ce qui pose des défis majeurs à la gouvernance des villes et des territoires. Bien que l'extrême pauvreté ait diminué au cours des dernières années, la pauvreté urbaine persiste, voire s'aggrave, notamment dans les grandes agglomérations. Compte tenu de sa nature multidimensionnelle, la pauvreté dans les villes et territoires mobilise un éventail d'ODD très large pour atteindre l'objectif de « ne laisser personne pour compte ». Les citoyens les plus démunis sont aussi particulièrement vulnérables face à la violence urbaine, en augmentation dans de nombreuses villes du monde. Elle devient un problème crucial dans la gouvernance des villes et des métropoles en Amérique latine, en Amérique du Nord et en Afrique. La lutte contre la pauvreté reste indissociable de l'accès aux services essentiels, à

Les inégalités territoriales constituent aujourd'hui un défi majeur. Les CT font progresser des initiatives visant à renforcer la coopération entre les territoires.

une bonne alimentation, à la santé et à l'éducation, aux opportunités économiques, à des logements adéquats et à la prévention des risques de catastrophe pour les plus vulnérables. Par conséquent, de nombreuses CT encouragent des politiques sociales inclusives pour soutenir l'accès des populations les plus vulnérables à ces biens communs.

L'expansion du secteur informel et des quartiers précaires constitue l'un des principaux problèmes liés à la pauvreté urbaine et une caractéristique importante de l'urbanisation, en particulier dans les pays d'Afrique, d'Amérique latine et d'Asie. Le caractère informel de l'habitat et l'urbanisation non planifiée entravent la capacité des CT à promouvoir le développement local durable. Face à la croissance de l'informalité, les CT ont d'extrêmes difficultés à fournir à leurs populations les infrastructures et les services de base. Dans de nombreux cas, le manque de ressources et l'inadéquation des cadres juridiques (notamment en ce qui concerne la propriété et la location des terres) ne permettent pas aux CT de développer des infrastructures urbaines. Lorsque cela est possible, les CT mettent en œuvre des programmes d'amélioration progressive des quartiers avec la participation de la société civile et revoient les procédures de légalisation du foncier. Bien que les réponses des CT au problème des quartiers informels tendent de plus en plus à se traduire par des améliorations in situ, il existe encore des cas d'expulsion des habitants de ces quartiers. Les CT se voient alors confier la responsabilité de reloger les habitants, une question extrêmement complexe qui exige la mise en place de politiques innovantes.

L'expansion des quartiers informels est liée au **droit à un logement adéquat, sûr et accessible**, qui, avec la crise du logement qui touche l'ensemble du monde, occupe une place de plus en plus importante dans les programmes des CT. Les dirigeants locaux des plus grandes villes, tant dans les pays en développement que dans les pays développés, utilisent leurs pouvoirs en matière de planification et d'utilisation des sols pour promouvoir le droit au logement de leurs populations, afin de contrer les effets de la « marchandisation » du sol et du logement, du manque de financement national et de la déréglementation des marchés immobiliers. Ils proposent des politiques inclusives en matière de logement, réglementent les marchés locatifs urbains, augmentent la taxation des logements vacants, désignent certaines zones des agglomérations comme destinées à la construction de logements sociaux et établissent des quotas obligatoires de logements à coûts abordables dans les projets d'aménagement urbains. En outre, certaines CT, en particulier celles situées dans des territoires plus pauvres, encouragent l'autoconstruction et la construction progressive de logements, et apportent une assistance technique et financière à leurs populations, dans le cadre des initiatives d'assainissement des bidonvilles. Néanmoins, l'action des CT dans ce domaine particulier est encore loin d'être suffisante compte tenu de l'ampleur de la crise du logement. L'augmentation de la demande de logements à des

fins d'investissement et de spéculation entraîne des bulles immobilières qui exigent des réponses fortes de la part de tous les niveaux de gouvernement, y compris au niveau supranational, ainsi qu'un partenariat solide avec les populations, les ONG, les institutions financières et le secteur privé.

En dépit des défis posés par le caractère informel de ces quartiers, l'**accès aux services essentiels**, en particulier à l'eau potable et à l'assainissement, s'est globalement amélioré au niveau mondial, bien que cette amélioration ne soit pas aussi visible en Afrique subsaharienne. L'approvisionnement en eau potable et l'assainissement relèvent généralement des compétences locales dont les CT prennent progressivement la responsabilité, pour mettre en œuvre des politiques plus durables et inclusives. Néanmoins, la croissance des agglomérations urbaines exerce une pression sans cesse plus forte sur des ressources en eau de plus en plus rares, par exemple dans les métropoles de Bangalore, du Caire, du Cap, de Melbourne ou de Mexico. À cet égard, la fragmentation de la gouvernance urbaine constitue un défi majeur pour l'établissement de modes de gestion durables et la préservation des bassins hydrographiques, qui s'étendent souvent au-delà des juridictions des administrations et desservent divers territoires. Dans les pays développés, en réponse à la tendance à la privatisation des services publics qui s'est manifestée au cours des deux dernières décennies, certaines CT militent pour la remunicipalisation des services essentiels (eau, énergie, transports). Ces stratégies s'accompagnent d'initiatives visant à rendre ces services plus abordables et inclusifs pour les populations les plus vulnérables, par exemple en modifiant les structures tarifaires (introduction de tarifs progressifs en fonction des niveaux de revenu ou de tarifs spéciaux pour certaines populations), en offrant un soutien économique ou en interdisant la coupure de l'approvisionnement en eau.

Les CT et leurs réseaux, **fermement attachés à la protection des droits humains**, ont profité du 70^e anniversaire de la Déclaration universelle des droits de l'Homme pour renouveler leurs engagements. Les CT soutiennent le Droit à la ville pour formuler des réponses stratégiques et des solutions concrètes directement liées aux chartes des droits fondamentaux. Elles agissent contre les différentes formes de discrimination qui pèsent sur certaines catégories de population, notamment les plus pauvres ou les femmes, les peuples autochtones et les minorités ethniques, les populations LGBTQIA+, les personnes âgées, les jeunes, les migrants et les personnes souffrant de handicaps mentaux ou physiques. Dans le cadre de leurs actions, les CT contribuent par une multiplicité d'actions à lutter contre les discriminations auxquelles ces populations sont confrontées, telles que la promotion des possibilités d'éducation et de la culture locale, et la lutte contre la violence.

Les CT sont à l'avant-garde de la promotion de la **culture** en tant que pilier fondamental du développement durable. Leur engagement en faveur d'une approche multidimensionnelle pour la

Le leadership politique exercé par les villes joue un rôle important dans l'élaboration de programmes de défense des droits des migrants et réfugiés, comme dans les processus de reconstruction.

promotion de la culture se cristallise dans des initiatives telles que l'Agenda 21 de la culture. Les **CT sont de plus en plus conscientes des discriminations fondées sur le genre** et travaillent avec les femmes pour promouvoir leur rôle dans la localisation des ODD. Outre des progrès dans la représentation des femmes dans les administrations locales, les CT, avec l'appui de leurs organisations, intègrent des approches avec une sensibilité de genre dans la gestion urbaine et dans l'élaboration des politiques locales, allant de programmes visant à lutter contre la violence sexiste à la reconnaissance de leur rôle dans l'économie informelle, en développant des initiatives ciblées pour promouvoir l'égalité pour les femmes et les filles.

Les **migrations** apparaissent comme l'un des phénomènes les plus préoccupants de notre époque, exerçant une pression croissante sur les systèmes politiques. Le leadership politique exercé par les villes joue un rôle important dans l'élaboration de programmes de défense des droits des migrants et réfugiés (p. ex., villes solidaires, villes refuges, villes et régions d'intégration). Certaines CT en Jordanie, au Liban et en Turquie, et des municipalités telles que celles d'Athènes, Ispahan ou Téhéran, mettent en œuvre des stratégies de prise en charge, d'hébergement et d'inclusion des réfugiés. D'autres CT prennent également des mesures visant à renforcer les réseaux de coopération décentralisée pour l'intégration des migrants. Toutefois, en dépit de ces efforts, l'ampleur des crises migratoires, telles que celles qui se produisent actuellement en Méditerranée ou au Venezuela, exige de renforcer considérablement les efforts de coopération à tous les niveaux.

La planification des villes et des territoires a un impact direct sur l'adaptation au changement climatique et la résilience urbaine, ainsi que sur l'inclusion sociale. **Lier urbanisme, développement régional et participation citoyenne**, via la planification urbaine et territoriale, contribue progressivement à la mise en œuvre de ces changements systémiques, grâce à l'adoption d'approches plus intégrées. La planification peut favoriser le développement des villes plus compactes et réduire la fragmentation sociale, faciliter l'accès aux opportunités économiques et à une meilleure qualité de vie, notamment pour les populations des zones périphériques ou mal desservies (grâce à l'accès aux services essentiels et à la mobilité). Les CT, et les

métropoles en particulier, mettent de plus en plus l'accent sur la planification stratégique ou intégrée, pierre angulaire du développement durable, pour améliorer la conception des infrastructures, afin de favoriser l'inclusion sociale et l'égalité de genre, notamment via la réappropriation de l'espace public. La **planification et les budgets participatifs**, entre autres méthodes de participation citoyenne (référendums, conseils municipaux ouverts, gouvernement électronique, etc.) sont en passe de devenir des pratiques quotidiennes pour des milliers de CT, afin de mieux adapter leurs décisions aux besoins de leurs populations, améliorant ainsi l'appropriation et la responsabilisation des citoyens dans la prise de décisions locales. Les processus participatifs permettent aux **citoyens et aux parties prenantes de co-crée leurs villes et leurs régions**. Les CT deviennent même des laboratoires expérimentaux pour de nouvelles stratégies, approches et services. Encourager les citoyens à s'approprier les politiques, pour favoriser la localisation des ODD et renforcer la qualité de la démocratie locale, nécessite une mise à jour permanente des outils et mécanismes utilisés pour les impliquer dans les processus décisionnels.

Les CT jouent également un rôle déterminant dans les processus de reconstruction des villes et territoires confrontés aux destructions liées aux conflits et catastrophes, notamment en Asie, dans les Caraïbes ou dans les régions du Moyen-Orient et de l'Asie occidentale, puisqu'elles doivent rétablir les services de base et planifier la reconstruction urbaine selon une approche plus durable.

Bon nombre des initiatives dont il est question dans ces pages sont néanmoins souvent de portée limitée, mais elles mériteraient d'être multipliées et diffusées pour promouvoir la transformation de nos villes et territoires vers un avenir plus durable. **Il est essentiel de diffuser et de faciliter les échanges directs et la collaboration entre les CT, afin de multiplier et d'accroître les enseignements tirés de leurs résultats, qu'ils aient été positifs et non, en tenant toujours compte des réalités locales. Les gouvernements nationaux et les institutions internationales ont l'importante responsabilité de soutenir et d'aider les CT et leurs réseaux à multiplier ces échanges et à étendre le processus de localisation dans le monde entier.** La consolidation et l'intensification des initiatives locales constituent des contributions fondamentales à l'élaboration de modèles de développement plus durables. 🌐

2.4 Suivi et rapports sur les ODD au niveau local

Les CT doivent également assurer le suivi de l'impact des agendas mondiaux sur la vie quotidienne et leurs politiques, et mesurer ce qui a pu être réalisé. Toutefois, le processus mondial de suivi et de rapports sur la mise en œuvre des ODD n'inclut que très insuffisamment les CT. La principale problématique concerne les méthodes et outils utilisés pour mesurer et suivre les progrès réalisés. L'adoption des 232 indicateurs est complexe et le processus encore inachevé mais, surtout, la plupart des indicateurs conçus du point de vue des États ne sont pas adaptés pour comprendre la réalité, la diversité et la complexité des contextes locaux, ce qui entraîne une perte importante de connaissances et de possibilité d'analyse. Le suivi et l'établissement des rapports constituent donc une question fondamentale dans la participation des CT au processus de localisation. Ils imposent de trouver des solutions et d'engager des mesures, cela d'autant que s'ajoutent à cette question les difficultés rencontrées par la plupart des CT de toutes les régions pour participer au processus de reporting au niveau national.

Au niveau mondial, la Global Taskforce des gouvernements locaux et régionaux, avec le soutien de CGLU, a contribué à mettre en évidence le rôle des CT dans le processus de suivi, via le rapport annuel mondial présenté au Forum politique de haut niveau des Nations unies depuis 2017 : « *Towards the Localization of the SDGs* » (*Vers la localisation des ODD*), qui résume l'implication des CT dans toutes les régions et leurs contributions à chaque objectif.

Toutefois, l'absence de données désagrégées et localisées, comme le manque de ressources techniques et humaines, ont fortement entravé la contribution des CT au suivi et à l'établissement de rapports aux niveaux national et régional. Les réponses apportées par les CT à ces problématiques ont été diverses, en fonction du soutien des associations et des partenaires et du niveau de collaboration avec les gouvernements nationaux ou régionaux.

Eurostat, l'office statistique de l'Union européenne, a mis au point un système de 100 indicateurs, mais n'a pas soulevé la question du suivi de la mise en œuvre des ODD au niveau local. Plusieurs pays (notamment la Belgique et la Suède) ont développé des plateformes statistiques nationales sur

les ODD, avec la participation des CT, mais la plupart des pays sont encore en train de chercher une méthode efficace pour localiser les indicateurs sans écartier ceux proposés par le système des Nations unies. Les associations faitières de CT collaborent souvent avec les bureaux nationaux de statistique (p. ex., aux Pays-Bas) ou avec leurs membres pour définir un ensemble d'indicateurs localisés (p ex., VVSG en Flandre). En Allemagne, les CT, avec le soutien de divers partenaires, ont créé une plateforme nationale pour collecter des données sur les ODD auprès des municipalités. Les municipalités des pays d'Europe du Nord proposent également des exemples positifs. Au niveau régional, le Conseil des communes et régions d'Europe (CCRE) a également contribué à l'élaboration du Cadre de référence de la ville durable (RFSC), avec 30 « objectifs » applicables à toutes les municipalités. L'enquête internationale menée par le CCRE et Platforma, en collaboration avec CGLU, montre que 64 % des associations faitières des CT européennes ont eu des contacts avec des initiatives nationales ou locales sur les indicateurs.

En **Asie-Pacifique**, de nombreux pays tentent d'adapter les ressources de leurs propres systèmes statistiques nationaux au cadre des ODD. En Indonésie et aux Philippines, par exemple, les CT ont du mal à adapter les indicateurs nationaux aux plans locaux. En Indonésie, les centres de données provinciaux utilisent le portail OneData (*Satu Data Indonesia*) pour assurer le suivi. Aux Philippines, différents systèmes de suivi (*scord cards*) sont également utilisés pour évaluer les performances locales afin d'accéder à des financements spécifiques. La Chine a mis au point un système pilote d'indicateurs localisés des ODD dans le comté de Deqing (province de Zhejiang), qui sera adapté et étendu. En Nouvelle-Zélande, enfin, la *Society of Local Government Managers* a déjà créé un ensemble national d'indicateurs qui s'aligne étroitement sur les ODD. Certaines zones ont investi dans la « localisation » des indicateurs ODD en les adaptant à leur contexte local : c'est le cas de Delhi (Inde) et de plusieurs municipalités et provinces de Corée du Sud.

Les pays d'**Amérique latine** utilisent également des systèmes nationaux pour aider les CT à participer au suivi et à l'évaluation : le système

d'information sur l'évaluation des résultats (SINERGIA) et Terridata en Colombie, le Système d'information sur les objectifs de développement durable (SIODS) au Mexique, en constituent autant d'exemples, auxquels s'ajoutent des initiatives similaires en Équateur, au Guatemala ou au Pérou. Toutefois, les données localisées ne sont pas toujours alignées sur les ODD. Au Brésil, la Confédération nationale des municipalités (CNM) a développé un tableau de bord des ODD, le « Mandala », accessible à toutes les municipalités brésiliennes, afin d'évaluer la conformité avec les cibles de l'Agenda 2030. Pour assurer le suivi de leurs plans de développement, différentes régions et villes ont développé leurs propres systèmes d'indicateurs (p. ex., Buenos Aires, Medellín, la province de Santa Fe en Argentine, l'État du Paraná au Brésil ou Oaxaca au Mexique). En partenariat avec le secteur privé et la société civile, 36 villes colombiennes utilisent des observatoires de la société civile sur la qualité de vie pour superviser les plans de développement (p. ex., le projet « Bogota : Comment ça va ? »).

En **Afrique**, la participation des CT au suivi est plus complexe. La Commission économique africaine des Nations unies a spécifiquement averti que la région dans son ensemble n'a pas accès à plus de 60 % des indicateurs actuels des ODD en raison de l'indisponibilité de données. L'informalité rend d'autant plus difficile la collecte normalisée et systématique de données fiables. Malgré ces difficultés, de nombreux pays ont progressé. Le Rwanda utilise divers systèmes pour recueillir des données localisées (contrats de performance, fiches avec des enquêtes citoyennes, etc.). Le Service des statistiques du Ghana a procédé à un examen de la disponibilité des données, pour la production d'indicateurs sur les ODD à tous les niveaux. Le Kenya a mis en place un système intégré de suivi et d'évaluation des comités, tandis que le Zimbabwe a créé des centres de liaison, nommés par les autorités locales, pour appuyer les travaux du Comité national de statistique. Seules quelques-unes des villes ou régions africaines les plus grandes et les mieux équipées disposent de données réellement localisées (eThekweni-Durban et la région de Gauteng en Afrique du Sud). Les innovations en matière de gestion des données et des informations en Afrique montrent une participation des organisations et des fédérations d'habitants de bidonvilles, en partenariat

²⁶ Pour plus d'informations, consulter également le rapport du projet : https://knowyourcity.info/wp-content/uploads/2018/02/SDI_StateofSlums_LOW_FINAL.pdf.

avec CGLU Afrique et Cities Alliance, à la collecte de données dans les quartiers informels, en particulier dans le cadre de l'initiative « Know Your City²⁶ ». La participation des communautés locales et leur contribution à la collecte de données pourraient améliorer de façon considérable les informations et les connaissances dont disposent les CT, optimiser l'impact et l'efficacité des politiques locales, en Afrique comme ailleurs.

Dans certaines régions, les progrès ont été plus lents ou n'ont pas eu d'impact important. En **Eurasie**, les pays ont créé des mécanismes pour inciter les CT à collaborer activement avec les bureaux nationaux de statistique ou les ministères compétents pour collecter et élaborer des données au niveau local. En Ukraine, le Programme des Nations unies pour le développement (PNUD) a travaillé sur le terrain avec les autorités locales pour mettre au point un cadre de suivi. Au **Moyen-Orient et en Asie occidentale**, en revanche, les initiatives locales de suivi sont pratiquement inexistantes. En Turquie, l'Association nationale des municipalités (UTM) a été mobilisée lors de la préparation de l'ENV pour collecter les expériences locales. Dans les pays où existait déjà un système de suivi avec des indicateurs, ceux-ci n'ont été définis qu'au niveau national et pour le seul niveau national.

D'autres initiatives ont été mises en place avec succès par des réseaux internationaux. Le Réseau des solutions pour le développement durable (Sustainable Solution Development Network) a développé des tableaux de bord basés sur des indicateurs au niveau des villes pour les États-Unis, un certain nombre de villes européennes et le Brésil. Une méthodologie similaire a été appliquée pour évaluer les performances locales en Espagne, en Inde et en Italie. Le Conseil mondial des données urbaines (WCCD) a mis au point des mesures (et une certification ISO) pour évaluer les performances et le respect des objectifs et cibles des agendas mondiaux : à ce jour, plus de 100 villes sur différents continents participent à cette initiative. Des instituts de recherche travaillent avec les CT sur des systèmes de surveillance, dans diverses villes comme Le Cap et Kisumu (Kenya). Metropolis, la section de CGLU, a travaillé avec la London School of Economics and Political Science et la zone métropolitaine de Barcelone pour définir des indicateurs métropolitains spécifiques et faciliter l'évaluation comparative des performances métropolitaines dans le monde.

En général, le manque de visibilité, la nécessité de disposer d'outils adéquats pour expliquer la diversité locale et tirer parti de la richesse des informations disponibles au niveau local, poussent les collectivités locales à favoriser les projets de suivi et de reporting sur la localisation. De nombreuses collectivités locales ont conçu leurs **propres Examens locaux volontaires**, un document qui reflète les ENV de leur pays et complète ces connaissances avec des informations tirées d'approches locales. Trois municipalités japonaises, ainsi que la ville de New York, ont été les pionnières de cette méthode de contribution au suivi et à l'établissement

La participation des communautés locales à la collecte de données pourrait améliorer les informations et les connaissances dont disposent les CT et optimiser l'efficacité des politiques locales, en Afrique comme ailleurs.



Kitakyushu, Japon
(photo : Pedro Serapio,
bit.ly/2Mqghwi).

de rapports, et leur exemple a suscité un certain nombre d'initiatives de la part des villes, grandes et petites, des États, des provinces et des régions, qui constituent aujourd'hui une communauté de villes et régions qui appellent à créer des données localisées de meilleure qualité et d'accès plus facile. Les Nations unies ont déjà enregistré 21 exemples d'Examens locaux volontaires dans une base de données en ligne dédiée. CGLU a notamment collecté et révisé les rapports locaux de Barcelone, Bristol, Buenos Aires, Canterbury, Helsinki, La Paz, Los Angeles, Mannheim, Mexico, du Pays basque, Sydney, Taipei et Vienne. En 2018, CGLU a accueilli le Forum des autorités locales et régionales à New York, parallèlement au Forum politique de haut niveau, où les tout premiers Examens locaux volontaires de Kitakyushu, New York, Shimokawa et Toyama ont été présentés. En 2019, les départements de formation et recherche de CGLU ont collaboré à la création d'un module de formation destiné aux autorités locales, visant à les aider à concevoir leur propre Examen local et à optimiser leur contribution au suivi mondial²⁷.

La participation des CT au suivi et à la création de rapports est une question de **transparence** et de **compte-rendu**, aussi bien que de **connaissances**. La gouvernance locale et régionale est une source potentielle d'expériences uniques, de données, d'indicateurs, de bonnes et mauvaises pratiques et d'initiatives novatrices, et fait office de test décisif pour déceler les problèmes, les goulots d'étranglement et les questions en suspens. **L'engagement de**

ces instances locales dans le processus de suivi et de rapports sur la mise en œuvre et la réalisation des programmes mondiaux doit être au cœur de toutes les stratégies de localisation. La collaboration entre les CT, les gouvernements nationaux et les bureaux de statistique, ainsi qu'avec la communauté internationale, sera essentielle pour améliorer le suivi au niveau local et utiliser les connaissances des communautés et des territoires pour localiser et mettre en œuvre les ODD et les agendas mondiaux de façon plus performante.

À ce stade et à la lumière des expériences résumées dans le rapport, il ne fait aucun doute que, malgré les obstacles et les cadres institutionnels souvent défavorables, le phénomène d'urbanisation et les CT sont des éléments centraux essentiels pour la réalisation des ODD et des autres programmes de développement. Les CT sont de plus en plus engagées et proposent des initiatives pour faire progresser la réalisation des ODD et des programmes de développement mondiaux, mais l'ampleur et la portée des actions, ainsi que le développement de mécanismes de suivi et d'évaluation au niveau local, doivent encore être renforcés. Pourtant, comme cette section l'a souligné, la diffusion et l'accélération des actions locales sont conditionnées par les contextes institutionnels et les politiques nationales qui sont mises en place pour soutenir les CT. La section suivante analyse l'évolution de ces contextes au fil du temps et donne un aperçu de l'environnement institutionnel favorable ou pas à l'action locale. ☉

²⁷. Le module est accessible gratuitement en ligne, à l'adresse : <https://www.learning.uclg.org/module-3>.

3. Comment les « environnements institutionnels favorables » pour les collectivités territoriales permettent-ils de localiser les ODD ?

3.1 Une vision globale de l'évolution de la décentralisation, douze ans après GOLD I

La décentralisation est un pilier de la localisation des ODD : elle favorise le renforcement des pouvoirs et des ressources, la subsidiarité et l'autonomie locale, ainsi que la transparence et la responsabilité des CT vis-à-vis de leurs habitants. Les Constitutions de 103 pays (sur 153 examinés) reconnaissent les CT comme un niveau de gouvernement à part entière²⁸. Cette reconnaissance ne se traduit cependant pas toujours par une décentralisation réelle et, dans ces cas, les CT peuvent ne pas être équipées pour jouer leur rôle dans le processus de localisation. Toutefois, il existe plusieurs manières de rendre la décentralisation efficace : élections locales régulières, attributions et responsabilités clairement définies, ressources humaines et financières adéquates pour renforcer les CT et les rendre plus responsables devant leurs communautés.

Comme il a été mentionné dans les chapitres précédents, depuis les années 1980, les tendances à la décentralisation se sont répandues dans le monde entier, mais les systèmes décentralisés sont encore très divers. Au cours de la dernière décennie, les réformes des cadres juridiques, fiscaux et administratifs des CT ont figuré en bonne place dans les agendas politiques nationaux d'une majorité de pays. À l'échelle mondiale, les CT représentent 24,6 % des dépenses publiques des gouvernements, 25,7 % des recettes publiques et 36 % des investissements publics, mais une faible part du PIB mondial (1,3 %) ²⁹. Les réformes relatives à la décentralisation ont également vu l'émergence de niveaux

intermédiaires de gouvernement (p. ex., de régions, comtés, départements, etc.) dans plusieurs pays, ainsi que les réformes de la gouvernance de métropoles pour relever les défis inhérents aux zones urbaines complexes, diversifiées et vastes. D'une manière générale, l'analyse de la décentralisation met au jour des progrès importants, mais également, de sérieux problèmes concernant le contexte réel dans lequel les CT sont censées agir pour contribuer à la localisation des agendas mondiaux.

La plupart des pays en Europe et en Amérique du Nord ont déjà une longue tradition d'autonomie locale. Les CT jouent un rôle central dans la fourniture de services publics et sociaux et d'infrastructures clés, ainsi que dans la promotion du développement économique local et de la cohésion territoriale. Les collectivités locales européennes représentent généralement une part importante des recettes et des dépenses publiques (25 % en moyenne, mais jusqu'à 52 % dans les pays du Nord) et jouent un rôle majeur dans les investissements publics (40 %). Selon l'Indice d'autonomie locale (IAL)³⁰, ce sont les pays d'Europe septentrionale et occidentale qui présentent les niveaux de décentralisation les plus élevés. Dans les autres pays d'Europe centrale, dont la plupart sont également des États membres de l'UE la décentralisation est plus récente. Ils présentent une grande autonomie juridique et, dans une certaine mesure, administrative, à l'exception notable de la Hongrie, dont les fonctions et les pouvoirs ont été recentralisés depuis 2012. Dans les pays de l'Europe du Sud-Est non membres de l'UE la décentralisation n'en est

²⁸ Cette estimation se fonde sur les profils des pays du rapport 2019 de l'Observatoire mondial des finances et de l'investissement des collectivités territoriales, et sur l'évaluation des environnements favorables aux CT de CGLU Afrique et CGLU ASPAC.

²⁹ OCDE/CGLU, Rapport 2019 de l'Observatoire mondial des finances et de l'investissement des collectivités territoriales : principales conclusions. Ces chiffres sont basés sur un échantillon de 106 pays pour les dépenses, 104 pays pour les recettes et 99 pays pour les investissements publics directs.

³⁰ Voir le chapitre sur l'Europe. Pour l'IAL, voir : A. Ladner, N. Keuffer et H. Baldersheim. *Measuring Local Autonomy in 39 Countries (1990-2014)* (Mesure de l'autonomie locale dans 39 pays [1990-2014]), Études régionales et fédérales, vol. 26:3, pp. 321-357, cité par l'OCDE dans *Making Decentralisation Work (Réussir la décentralisation)*, 2019, p. 52.

qu'à ses débuts, à l'exception de la Serbie (très bien classée dans l'IAL) et de la Croatie. Cependant, de manière générale, le financement local en Europe a été, dans son ensemble, affecté par les mesures d'austérité budgétaire à la suite de la crise économique mondiale de 2008-2009, ce qui a entraîné une baisse globale des dépenses des collectivités locales par rapport aux dépenses des administrations publiques (de 27,3 % à 23,3 %). De nombreux gouvernements infranationaux européens sont confrontés à des restrictions susceptibles d'affecter les investissements nécessaires pour préparer un avenir durable pour la région, qui s'ajoutent aux contraintes budgétaires imposées par l'UE à ses membres.

Dans la région **Asie-Pacifique**, le processus de décentralisation, plus récent, remonte aux années 1990. Les CT représentent environ 33 % des dépenses et recettes publiques et 40,6 % des investissements publics. Cependant, selon le niveau de développement de chaque pays, il existe d'énormes différences entre les CT dans cette région, et « l'environnement favorable » des CT est loin d'être comparable à celui de l'Europe. Dans la plupart des pays de la région, les administrations locales opèrent dans des cadres institutionnels restreints, avec des attributions de pouvoir ambiguës qui se chevauchent ou sont soumises à une surveillance restrictive. Selon l'évaluation de CGLU-ASPAC 2018 sur les cadres institutionnels des CT, les environnements les plus efficaces pour les CT sont corrélés à un développement économique plus élevé, une meilleure qualité des services publics locaux et une bonne qualité de vie (p. ex., Australie, Corée du Sud, Japon et Nouvelle-Zélande). Ce groupe est suivi par l'Indonésie, les Philippines et la Chine qui, malgré un système politique centralisé, occupe également une place élevée dans le classement. Ces dernières années, les CT ont utilisé leur relative autonomie pour mobiliser des revenus fonciers et emprunter, afin d'investir dans le développement urbain, fournir des infrastructures et des services essentiels. Un deuxième groupe, présentant des scores intermédiaires de décentralisation, comprend l'Inde, la Thaïlande, le Vietnam et certaines îles du Pacifique (notamment le Vanuatu). La majorité des scores de ces pays est impactée par une décentralisation budgétaire limitée. Un troisième groupe comprend cinq pays, dans lesquels les réformes des CT en sont encore à un stade précoce ou présentent une administration locale plus déconcentrée que décentralisée (Cambodge, République démocratique populaire du Laos, Malaisie, Myanmar et Sri Lanka). Enfin, le dernier groupe comprend les pays dans lesquels la politique de décentralisation a stagné ou a régressé (Bangladesh, Pakistan et Timor-Leste).

En **Amérique latine**, la décentralisation a beaucoup progressé depuis les années 1980. Les CT représentent 19 % des dépenses et 23 % des recettes publiques en moyenne, et jouent un rôle important dans les investissements publics (39 %, avec de grandes variations entre les pays et les villes). Dans presque tous les pays de la région, les autorités locales sont désormais démocratiquement élues. Toutefois, le processus n'a pas été linéaire : dans

de nombreux pays, la décentralisation a connu des périodes de stagnation et des revers tandis que, dans d'autres, son évolution a été plus lente. Dans la plupart des pays d'Amérique latine, les CT sont confrontées à des défis considérables. Les inégalités entre les territoires et à l'intérieur des villes persistent ou se sont aggravées, impactant l'accès aux services locaux et leur qualité. Les déséquilibres budgétaires verticaux rendent les CT de plus en plus dépendantes des transferts des gouvernements centraux. Dans de nombreux pays, les subventions étant fortement conditionnées, l'autonomie locale risque d'être restreinte. Le rapport identifie le Brésil et la Colombie comme les deux pays affichant les plus grands progrès en matière de décentralisation, suivis par la Bolivie, l'Équateur et le Pérou. L'Argentine et le Mexique, tous deux des États fédéraux, sont généralement considérés comme décentralisés. Les États fédérés et les provinces bénéficient de ressources et de pouvoirs importants, mais les municipalités jouissent d'une autonomie plus limitée. La décentralisation dans les trois autres pays du Cône Sud, le Chili, le Paraguay et l'Uruguay, est plus limitée, bien que l'Uruguay ait fait des progrès ces dernières années. En Amérique centrale et dans la sous-région des Caraïbes, les municipalités ont des compétences et des ressources plus limitées. Dans toute la région, la décentralisation conduit à une plus grande interdépendance administrative, financière et socio-économique entre les gouvernements centraux et

Rue, Arequipa, Pérou
(photo : Phil Robinson,
bit.ly/35jbnDt).



À l'échelle mondiale, les CT représentent 24,6 % des dépenses publiques des gouvernements, 25,7 % des recettes publiques et 36 % des investissements publics.

infranationaux, mais les mécanismes de gouvernance multiniveaux doivent encore évoluer pour assurer la cohérence et l'efficacité des politiques publiques.

En **Afrique**, l'engagement dans la décentralisation et ses résultats ont été très divers. Les CT y représentent respectivement 15 % et 17 % en moyenne des dépenses et recettes publiques, et seulement 19,4 % des investissements publics, soit les niveaux les plus bas de toutes les régions. En 2019, 17 pays avaient signé la Charte africaine des valeurs et des principes de la décentralisation, de la gouvernance locale et du développement local de 2014, et seulement quatre l'avaient ratifiée. Toutefois, il existe un écart important entre la décentralisation *de jure* et la réalité sur le terrain. Bien que des vagues de décentralisation aient régulièrement été mises en œuvre en Afrique depuis les années 1990, le niveau de décentralisation varie d'un pays à l'autre ainsi qu'à l'intérieur même des pays. L'évaluation 2018 de CGLU Afrique montre que l'Afrique du Sud, le Maroc, l'Ouganda et la Tanzanie disposent d'un « environnement institutionnel favorable » plus stable pour leurs CT. Un deuxième groupe d'une dizaine de pays bénéficie d'un environnement « plutôt favorable » (Bénin, Burkina Faso, Burundi, Eswatini, Ghana, Kenya, Sénégal, Rwanda, Zambie et Zimbabwe). Les deux derniers groupes, qui comptent respectivement 20 et 13 pays, doivent encore réaliser d'importants efforts de réforme pour évoluer vers un environnement favorable aux CT ou affichent une politique de réforme stagnante ou régressive. Il existe cependant des raisons d'être optimiste : à la suite de leur récente transition vers la paix et la démocratie, le Mali et la Tunisie ont fait progresser l'autonomie locale. En juin 2019, le Togo a tenu ses premières élections locales depuis trente ans. Cependant, les CT sont confrontées à des pressions financières croissantes : la pauvreté et le caractère informel de l'économie affectent la base des recettes de la plupart des CT, et les transferts intergouvernementaux ont été insuffisants, compromettant la fourniture de services essentiels. La décentralisation, bien qu'elle soit un levier important pour la réalisation des ODD, ne représente qu'une partie du défi de la localisation en Afrique.

En **Eurasie**, tous les pays étudiés dans ce rapport semblent en être à différents stades de décentralisation. Depuis la fin de l'Union soviétique, plusieurs réformes ont renforcé ou réduit l'autonomie des CT, entraînant de fortes inégalités spatiales et un développement inégal des régions. Le niveau de décentralisation varie, allant d'un système fortement

centralisé en Biélorussie et dans les pays d'Asie centrale (Kazakhstan, Kirghizistan, Ouzbékistan, Tadjikistan et Turkménistan) à un système d'autonomie locale relativement autonome en Arménie et en Géorgie (au niveau des municipalités ou des districts), avec un système d'autonomie locale à deux niveaux en Russie. Dans d'autres pays, tels que l'Azerbaïdjan et l'Ukraine, les organes autonomes locaux coexistent avec les organes déconcentrés du gouvernement central. Les gouvernements infranationaux de la région disposent de budgets et de capacités d'investissement assez importants (41,9 % des investissements publics en moyenne et plus de 60 % en Biélorussie, au Kazakhstan et en Russie). Cependant, en pratique, les CT de la plupart des pays d'Eurasie ont un contrôle assez limité de leur politique de dépenses.

Les pays du **Moyen-Orient et d'Asie occidentale** se caractérisent également par un degré élevé de centralisation, à l'exception de la Turquie et, dans une moindre mesure, de la Palestine (où les CT représentent respectivement 10,1 % et 10,8 % des dépenses publiques totales et 18 % des investissements publics). Certains pays comme l'Iran, l'Irak, la Jordanie et le Liban sont à la traîne, tandis que les administrations locales des pays du Golfe dépendent des prises de décision nationales.

Enfin, pour compléter ce rapide tour d'horizon, rappelons que la mise en œuvre des ODD nécessite un afflux accru d'investissements publics vers le niveau local. L'accès aux emprunts et aux marchés financiers est donc essentiel pour les CT dans toutes les régions. La situation sur l'accès au financement est résumée plus bas dans la section 3.3.

Les implications et les conséquences précises de la décentralisation pour la localisation des ODD sont aussi variées que les processus eux-mêmes. La faiblesse ou la mise en œuvre partielle du processus de décentralisation, le manque de cadres juridiques ou de partage des responsabilités claires, la duplication ou la fragmentation des juridictions et des fonctions, l'insuffisance des ressources, l'absence de mécanismes pour concilier des priorités contradictoires peuvent affaiblir ou dissuader les CT d'adopter des politiques dynamiques pour localiser les ODD. L'instabilité politique et les cycles électoraux indéfinis ajoutent des contraintes supplémentaires de complexité aux processus de localisation. **Un environnement juridique et institutionnel favorable, dans lequel les CT peuvent prendre leurs responsabilités, innover et tirer parti de leurs ressources, est essentiel pour un développement territorial solide qui puisse contribuer au processus de développement durable au niveau national pour la réalisation du Programme 2030.** ©

3.2 Renforcer la gouvernance multiniveaux pour améliorer la localisation et la cohérence des politiques

Compte tenu de la nature holistique et interdépendante du Programme 2030 et des autres agendas mondiaux, les ODD incitent tous les pays à renforcer la cohérence des politiques en faveur du développement durable pour assurer la mise en œuvre. Améliorer la cohérence des politiques pour le développement durable, comme le demande l'ODD 17.14, implique un engagement politique fort, une vision stratégique à long terme, des mécanismes institutionnels pour la coordination et les interactions politiques afin d'impliquer tous les niveaux de gouvernement et les parties prenantes, ainsi que des mécanismes de financement adaptés, un suivi et des rapports participatifs³¹. Les mécanismes de gouvernance multiniveaux sont essentiels pour assurer la cohérence des politiques et une localisation efficace, afin de créer des synergies et de réduire duplicités et ruptures entre les institutions, contribuant ainsi à assurer des approches mieux équilibrées et intégrées. Au cours des dernières décennies, les progrès observés dans les différentes régions concernant les processus de décentralisation ont conduit à l'apparition d'un paysage institutionnel et politique plus complexe et à la nécessité de renforcer la collaboration multiniveaux. La mise en œuvre du Programme à l'horizon 2030 représente sans aucun doute une occasion d'étendre les processus de changement et de relever bon nombre des défis existants en matière de renforcement et d'expansion de la collaboration institutionnelle.

Comme cela a été défini dans l'introduction du présent rapport, la **gouvernance multiniveaux** comprend au moins deux dimensions : la collaboration verticale et horizontale, entre les différents niveaux de gouvernement et entre les gouvernements et les institutions au même niveau de gouvernance (p. ex., l'intercommunalité). Une meilleure coordination peut contribuer à instaurer la transparence et la confiance nécessaires pour renforcer la cohérence des politiques. Néanmoins, cela peut aussi accroître la complexité de la prise de décision politique et la formation d'un consensus, à mesure que les acteurs et les processus se multiplient et deviennent partie intégrante de la mise en œuvre des ODD. D'un autre côté, l'adoption de mécanismes adaptés de gouvernance multiniveaux facilite l'appropriation locale et la participation des institutions et des acteurs locaux, tout en favorisant l'innovation et l'expérimentation qui permettent d'adapter les stratégies aux réalités locales. En outre, des mécanismes de gouvernance efficaces à plusieurs niveaux contribuent également à

la réalisation des objectifs de développement nationaux et régionaux dans les territoires³².

Au niveau local, l'adoption d'une approche territoriale intégrée pour le développement durable constitue un levier permettant de favoriser la cohérence des politiques et la gouvernance multiniveaux dans les territoires, en réunissant les principaux acteurs locaux – institutions et parties prenantes – et en soutenant l'émergence d'une vision stratégique, d'une action coordonnée et d'une meilleure articulation des priorités locales et régionales avec les plans de développement nationaux. Pour être efficace, la **gouvernance multiniveaux devrait contribuer à renforcer le dialogue et la prise mutuelle de responsabilités fondée sur le principe de subsidiarité et le respect de l'autonomie locale**.

Les différents chapitres régionaux de ce rapport plaident pour une réforme de l'environnement institutionnel, afin de pouvoir activer une approche qui associe « l'ensemble du gouvernement » (*whole of government*) à la coordination, approche requise par le Programme à l'horizon 2030 et les autres agendas mondiaux.

En effet, lorsque les pays mettent en place et renforcent les mécanismes de coordination résultant des processus de mise en œuvre des ODD, cela contribue à améliorer les cadres de gouvernance multiniveaux. Comme nous l'avons déjà souligné, de nombreux gouvernements ont créé de nouveaux mécanismes de coordination nationaux (p. ex., des comités de haut niveau sur les ODD), tandis que d'autres restructurent des mécanismes préexistants (p. ex., des conseils de développement durable). Presque tous les pays ont fait des efforts pour intégrer les ODD dans leurs stratégies de développement ou définir des feuilles de route spécifiques. Parallèlement, **les pays améliorent leurs systèmes nationaux de planification du développement afin de mieux articuler les ODD avec les plans de développement nationaux et locaux.** Dans de nombreux cas, les progrès et l'efficacité de ces efforts doivent encore être démontrés et illustrent les difficultés et contradictions inhérentes à l'architecture de gouvernance multiniveaux.

Sur tous les continents, différentes stratégies sont mises en œuvre pour réformer les systèmes de planification, afin d'assurer une mise en œuvre plus coordonnée des ODD. Les pays combinent des outils normatifs, politiques, techniques et financiers, et adoptent des stratégies plus ou moins souples de coordination verticale. Certains pays dotés d'un leadership national fort associent des lignes directrices centralisées à des politiques flexibles pour engager

³¹ OCDE, *La Cohérence des politiques pour le développement durable. Vers des sociétés durables et résilientes*, 2017 et 2018. L'OCDE a identifié huit éléments de base pour renforcer la cohérence des politiques : engagement politique et leadership, approches intégrées de la mise en œuvre (équilibre des préoccupations économiques, environnementales et sociales), horizon de planification à long terme, effets potentiels sur les politiques (par exemple, impacts négatifs), coordination des politiques et des institutions, participation locale et régionale, engagement des parties prenantes, suivi et rapports.

³² Département des affaires économiques et sociales des Nations unies, *Working together : Integration, Institutions and the Sustainable Development Goals, World Public Sector Report 2018* (Travailler ensemble : intégration, institutions et objectifs de développement durable, Rapport sur le secteur public 2018).

les gouvernements infranationaux, alors que d'autres adoptent des approches politiques plus rigides, conçues au sommet, qui exigent une coordination verticale stricte à tous les niveaux. Les politiques de localisation des ODD les plus flexibles prennent généralement davantage en compte la nécessité de concilier les priorités nationales avec les initiatives locales et de promouvoir les processus de développement local, pour tester les expériences à petite échelle qui pourraient être étendues à tous les niveaux de gouvernement. À l'opposé, les approches hiérarchiques strictes, moins flexibles, peuvent entraver l'adaptation des politiques, des stratégies de mise en œuvre et d'allocation des ressources aux contextes locaux, et restreindre la responsabilisation des autorités locales, composante essentielle pour assurer la participation des parties prenantes locales. Des exemples dans différentes régions illustrent ces diverses approches sur les différents continents.

En Indonésie et aux Philippines, plusieurs décrets nationaux ont rendu obligatoire l'intégration des ODD dans les plans de développement nationaux et infranationaux, imposant de nouvelles échéances et de nouveaux systèmes d'indicateurs, ainsi que des calendriers pour présenter des rapports à tous les niveaux de gouvernement. Le rôle des ministères et des organismes nationaux, des conseils régionaux ou provinciaux en tant qu'échelons intermédiaires de gouvernement dans la coordination et le suivi du processus ont également été renforcés. Bien que les deux pays aient adopté des approches conçues au sommet, les politiques de soutien diffèrent. L'Indonésie a développé des initiatives de soutien importantes et flexibles (coordination, lignes directrices, formation, financements) et a réussi une mobilisation plus large (comme mentionné ci-dessus, 52 % des gouvernements provinciaux ont développé des plans d'action locaux conformes aux ODD), mais l'impact de la mise en œuvre doit encore être mieux évalué. En raison du contexte politique des Philippines, l'étendue de la localisation semble plus limitée³³. La Chine, bien qu'habitée à une approche verticale de la planification (les gouvernements infranationaux suivront le plan quinquennal de développement national), est également proche du premier groupe. Pour mobiliser les CT, le gouvernement chinois a mis au point un ensemble d'outils assortis d'incitations politiques pour promouvoir l'innovation et l'expérimentation, qui seront étendues en cas de succès (par exemple, le « Programme de développement des zones de démonstration de l'innovation en Chine pour la mise en œuvre de l'Agenda 2030 »).

³³ Voir le chapitre Asie-Pacifique, section 2.3, pour plus de détails.

³⁴ Voir le chapitre sur l'Afrique, section 2.3.

En Afrique, le Ghana a profité de son « système de planification décentralisé » pour assurer une meilleure coordination des processus de mise en œuvre des ODD. Le gouvernement national a décidé de renforcer les conseils de coordination régionaux et locaux pour assurer une coordination verticale (nationale/locale) et horizontale sur les territoires : « Les autorités locales peuvent choisir d'élaborer des programmes de développement locaux, alignés sur le programme national de développement, mais axés sur des priorités locales spécifiques³⁴ ». Les mécanismes de financement se sont progressivement adaptés pour soutenir les initiatives régionales ou locales (par exemple, environ 10 % du PIB sont transférés vers le Fonds commun des assemblées de district). Le Bénin se distingue par des avancées significatives dans l'intégration des ODD dans les programmes nationaux et locaux et les programmes d'investissement annuels. Le pays a également intégré l'Association nationale des communes (ANCB) au Comité national de pilotage des ODD, présidé par le ministre d'État à la Planification et au Développement. De son côté, le Kenya présente un exemple réussi d'approche conçue au sommet des mécanismes de coordination multiniveaux des ODD. Le gouvernement national a établi des points de focalisation pour les ODD, dans l'ensemble des 47 gouvernements de comté, et préparé, en partenariat avec l'Association nationale des autorités locales (Conseil des gouverneurs) des Plans de développement intégré du comté (CIDP) pour guider la mise en œuvre des ODD.

En Amérique latine, la Colombie et l'Équateur figurent parmi les pays où la décentralisation a le plus progressé au cours des dernières décennies. Dans ces deux pays, des plans de développement locaux doivent être formulés de manière obligatoire au début des mandats des autorités locales. En Colombie, le gouvernement national a adopté une approche flexible pour promouvoir l'intégration des ODD dans les plans de développement locaux et départementaux, et a créé différentes incitations pour soutenir l'adhésion locale, en utilisant des « contrats plans » et des subventions (royalties). Cependant, le gouvernement national a tenté de conditionner les transferts pour stimuler les projets régionaux en fonction des priorités nationales et non de celles déterminées localement. Dans le cas de l'Équateur, la complexité apparente du « système de planification participative décentralisé au niveau national » et les contradictions entre les approches décentralisées et déconcentrées, aggravées par les tensions politiques, rendent la coordination particulièrement difficile.

Les exemples précédents mettent en évidence des approches différentes et les difficultés éprouvées par les pays qui associent des approches flexibles et plus rigides. Dans d'autres pays de la région Asie-Pacifique, une vision verticale plus traditionnelle prédomine et les processus de localisation en sont encore à leurs débuts (p. ex., Cambodge, Laos, Myanmar, Népal, Pakistan, Sri Lanka et Vietnam). D'autres pays d'Afrique s'efforcent d'évoluer entre approches flexibles et rigides, en fonction de la solidité des systèmes nationaux de planification et en les reliant aux politiques de décentralisation (Cameroun, Kenya, Ouganda, Rwanda, Sierra Leone, Tanzanie,

L'absence de mécanismes clairs de participation des municipalités, du secteur privé et de la société civile, est susceptible de mettre en péril la coordination verticale et horizontale.

Tchad et Togo). C'est également le cas dans les pays d'Amérique latine, tels que le Guatemala, le Mexique et le Pérou, qui s'appuient également sur leurs systèmes nationaux de planification pour demander aux régions et aux municipalités d'intégrer les ODD dans leurs plans de développement.

En Eurasie, par exemple, les plans de développement locaux sont souvent réglementés par les gouvernements centraux (ou les régions), et généralement élaborés dans le cadre de stratégies nationales conçues par les niveaux supérieurs du gouvernement. En outre, le gouvernement central coordonne (ou approuve définitivement) les stratégies de développement infranationales. Il accorde également des subventions pour la mise en œuvre des stratégies. Toutefois, plus récemment, les villes, en particulier en Arménie, en Russie et en Ukraine, ont été plus dynamiques dans la conception et la mise en œuvre de leurs propres plans de développement.

Dans tous les exemples précédents, la gouvernance verticale multiniveaux progresse. Néanmoins, il existe des obstacles qui découlent généralement du cadre institutionnel. Il s'agit notamment d'un décalage entre les plans nationaux, régionaux et locaux, en raison de priorités différentes, d'une répartition imprécise des responsabilités, de calendriers différents, de l'insuffisance des fonds et de la coordination budgétaire, des faibles niveaux de compréhension et de capacités, et de l'absence d'adaptation des indicateurs de suivi. La plupart des pays sont confrontés à d'énormes disparités entre les gouvernements infranationaux en ce qui concerne les niveaux de développement et les capacités et ressources dont ils disposent pour mettre en œuvre les ODD.

Une **attention particulière doit également être accordée à la coordination horizontale.** Dans de nombreux cas, et en particulier dans les pays fédéraux, la coordination horizontale au niveau infranational est aussi complexe et problématique qu'au niveau national. En Inde, l'objectif du gouvernement fédéral est la promotion du « fédéralisme coopératif et compétitif » pour stimuler les performances dans chaque État fédéré, passant d'une approche de planification conçue au niveau central à une approche partant des États. La majorité des États ou des territoires de l'union ont également mis en place des unités spéciales pour guider et superviser la mise en œuvre des ODD. Mais ces unités sont confrontées à plusieurs problèmes pour instaurer une collaboration inter-départements/inter-agences et mobiliser les gouvernements locaux ruraux et urbains. Au Pakistan, des unités d'ODD ont été créées dans les départements et conseils de planification et de développement au niveau provincial, mais les mécanismes de coordination verticale et horizontale restent faibles à tous les niveaux. Au Mexique, des bureaux spéciaux chargés du suivi et de la mise en œuvre du Programme à l'horizon 2030 ont été créés au niveau des États. Certains États ont progressé dans l'intégration du Programme 2030 à leurs plans de développement mais, dans d'autres cas, ces bureaux restent déconnectés des comités de planification des États, ce qui entrave l'intégration transversale du Programme 2030. Enfin, l'absence de mécanismes clairs de participation des acteurs, notamment

des municipalités, du secteur privé et de la société civile, est susceptible de mettre en péril leur rôle de coordination.

Par rapport à d'autres régions, les pays européens présentent un cadre de gouvernance multiniveaux complexe. Il existe, dans la majorité des pays, des structures consultatives pour que l'administration centrale et les autorités locales/régionales puissent dialoguer, de façon permanente ou ad hoc, mais leur efficacité varie d'un pays à l'autre. En ce qui concerne les mécanismes nationaux de coordination des ODD, l'Europe est l'un des continents où la participation des CT ou leur consultation concernant ces mécanismes sont les plus avancées, mais cette participation reste limitée à 54 % des pays. L'Union européenne a également un impact critique sur les mécanismes de gouvernance multiniveaux (p. ex., dans le cadre des politiques de cohésion, des fonds structurels et d'investissement). En 2017, la Commission européenne a lancé une plateforme européenne multipartite sur les ODD, qui comprend des représentants des CT et plaide en faveur d'une approche territoriale et d'un « dialogue bidirectionnel » associant les parties prenantes locales, à tous les niveaux, dans la mise en œuvre des ODD dans l'UE. Toutefois, comme indiqué dans le chapitre sur l'Europe, les politiques de cohésion de la région sont actuellement soumises à des pressions concernant les prochains programmes pluriannuels.

Enfin, comme mentionné ci-dessus, l'implication des CT dans les mécanismes nationaux de coordination pour la mise en œuvre des ODD reste insuffisante et doit être renforcée. Comme mentionné à plusieurs reprises, seuls **33 % des 142 pays qui ont soumis un rapport au Forum de haut niveau des Nations unies entre 2016 et 2019 associent ou consultent des CT via des mécanismes de coordination nationaux.**

Les efforts en vue de conclure des arrangements de gouvernance multiniveaux se sont intensifiés depuis l'adoption du Programme 2030, avec un large **éventail de politiques allant d'une planification mieux intégrée, avec des mécanismes nationaux pour favoriser des politiques sectorielles harmonisées impliquant différents niveaux de gouvernement, aux stratégies nationales d'ODD faibles ou naissantes, avec des politiques de localisation faibles ou mal définies.** Cette diversité reflète, dans une certaine mesure, les divers cadres institutionnels nationaux des gouvernements infranationaux.

Les pays devront repenser leur vision de la planification. Dans les pays où l'autonomie locale progresse, les gouvernements étudient des moyens de promouvoir des initiatives nationales et infranationales mieux articulées, d'assurer la participation locale, d'harmoniser progressivement les programmes et d'assurer la cohérence des politiques. **La gouvernance multiniveaux exige une double approche de la mise en œuvre des ODD, associant stratégies nationales et initiatives locales fortes, et fondée sur le respect de l'autonomie locale. Cette double approche pourrait faire évoluer les politiques de développement, ouvrir la voie à davantage d'initiatives partant des territoires, contribuer ainsi à dépasser les inerties institutionnelles et à promouvoir l'innovation institutionnelle.** ©

3.3 Localiser les financements pour promouvoir les avantages socio-économiques et écologiques dans les territoires

Quatre ans après le début des ODD, les rapports régionaux montrent que, dans la majorité des contextes nationaux et locaux, le coût réel de la mise en œuvre des ODD reste inconnu. D'un « point de vue global », le Programme à l'horizon 2030 a apporté un changement d'échelle significatif, faisant passer les besoins de financement pour réaliser les agendas mondiaux de « plusieurs milliards à plusieurs billions ». En 2019, le Fonds monétaire international a révisé son estimation pour les pays en développement à faible revenu, fixant à environ 500 milliards de dollars par an les dépenses nécessaires pour réaliser le programme des ODD, ce qui nécessitera une augmentation importante du pourcentage du PIB consacré aux investissements. Ces dépenses s'élèvent à 2 100 milliards de dollars par an dans les économies de marché émergentes, pour lesquelles l'effort en pourcentage du PIB sera plus limité³⁵. Dans les villes, le scénario actuel établi par l'Alliance des villes pour le leadership de la finance climatique a estimé en 2017 que la demande mondiale d'infrastructures urbaines à faibles émissions et résilientes au climat s'élèverait en moyenne à 5 000 milliards de dollars par an³⁶.

Le décalage entre le montant considérable des fonds « disponibles » au niveau mondial et le manque de financement des territoires et des communautés les plus démunis représente un des plus grands défis. Les stratégies actuelles de réalisation des ODD, encouragées par les institutions internationales, reposent sur une approche de mobilisation de financements mixtes – nationaux et internationaux, publics et privés. Les acteurs publics doivent créer une marge de manœuvre budgétaire, en mettant en œuvre diverses réformes et via une

meilleure gestion des ressources, par exemple en luttant contre l'évasion fiscale et la corruption. Avec ces nouveaux fonds disponibles, les investissements publics devraient pouvoir s'atteler aux investissements dans les secteurs à risque que le secteur privé, axé sur le profit, ne prendrait pas, afin de s'assurer de « ne laisser personne pour compte ». L'hypothèse est que, selon l'instrument financier utilisé, chaque dollar public mobilisera un financement privé supplémentaire. De nombreux gouvernements des pays en développement, en particulier ceux à faible revenu, n'ont pas encore mis en œuvre cette feuille de route et ont souvent besoin de l'appui des institutions financières internationales. À cet égard, l'aide publique au développement n'a pas atteint les montants escomptés. En outre, des études récentes appellent à recadrer le débat politique sur les coûts opérationnels de mise en œuvre des mécanismes de financement mixtes, afin de combler le déficit de financement des ODD. Toutefois, il ne faut pas que ces propositions puissent compromettre les efforts nécessaires pour éliminer la pauvreté et les inégalités dans les pays les plus pauvres.

Dans toutes les régions, le retard de financement du développement des infrastructures est un problème critique pour faire face aux changements climatiques et au vieillissement de la population, en particulier dans les pays en développement, mais aussi dans les pays développés. Le défi est plus important encore dans les régions où l'urbanisation devrait à l'avenir se concentrer, comme en Afrique subsaharienne et dans les pays de l'Asie du Sud et du Sud-Est. Au niveau local, selon les projections actuelles, la plupart des villes ne pourront pas mobiliser les fonds nécessaires pour répondre à la demande d'infrastructures nécessaires pour assurer un développement durable.

Comme mentionné plus haut, les actions menées par les villes et les territoires pour accéder à des sociétés plus résilientes et à faibles émissions de carbone seront décisives pour la réalisation des programmes mondiaux et la protection de notre planète. L'évaluation de l'impact de ces actions montre que ces investissements auront un effet multiplicateur pour les ODD, mais implique également qu'il faut s'assurer que ces investissements ne puissent avoir des impacts négatifs, tels qu'augmenter les émissions

³⁵ FMI, *Fiscal Policy & Development: Human, Social and Physical Investment for the SDGs* (Politique fiscale et développement : investissement humain, social et physique pour les ODD), 2019, p. 5.

³⁶ La Commission Mondiale sur l'Économie et le Climat. "The Sustainable Infrastructure Imperative: Financing for Better Growth and Development," 2016. En 2016, le rapport sur la nouvelle économie climatique intitulé *The Sustainable Infrastructure Imperative* (L'impératif d'une infrastructure durable) a élevé les besoins d'investissement à 6 000 milliards de dollars par an.

Les réformes institutionnelles devraient être conçues pour améliorer l'autonomie et la réactivité des CT comme actrices importantes des finances publiques.

de gaz à effet de serre urbaines ou la ségrégation sociale et la pression sur des écosystèmes déjà vulnérables. À mesure que le temps passe, une contrainte s'ajoute : les coûts socio-économiques et environnementaux du laissez-faire face à la croissance rapide de l'urbanisation, de l'urgence climatique et des inégalités, augmentent. **Les scénarios de statu quo « ne sont plus envisageables, que ce soit en termes de dignité humaine, d'égalité ou de durabilité³⁷ ».**

Stratégie de changement des règles du jeu : reconnaître la diversité des collectivités territoriales dans un monde en voie d'urbanisation

L'évaluation globale montre que les stratégies nationales de développement prennent rarement en compte de manière explicite la valeur de la diversité des finances publiques infranationales. Compte tenu des défis posés par le rythme sans précédent des tendances mondiales, il est urgent de concevoir des réformes pour développer une approche plus systématique et collaborative.

D'une manière générale, l'utilisation des ODD pour aligner les politiques nationales sur les programmes locaux est un processus nécessaire, mais exigeant. L'une des principales conclusions de ce rapport est qu'il n'existe pas de voie unique ou de plan fixe pour la décentralisation, que l'autonomie budgétaire varie énormément d'une région à l'autre et d'un pays à l'autre. En outre, **les chapitres régionaux nous apprennent que la décentralisation budgétaire n'est pas un jeu à somme nulle où les gouvernements nationaux perdent ce que les gouvernements locaux gagnent, mais plutôt un processus gagnant-gagnant pour tous.** Les CT peuvent lever des fonds pour l'investissement et la prestation de services via divers mécanismes

financiers et fiscaux, si elles sont habilitées à le faire. Le paradoxe est que les villes concentrent environ 80 % du PIB mondial, mais de nombreuses villes en croissance rapide ne parviennent pas à capter la richesse créée et continuent de cumuler budgets insuffisants et déficits d'infrastructures.

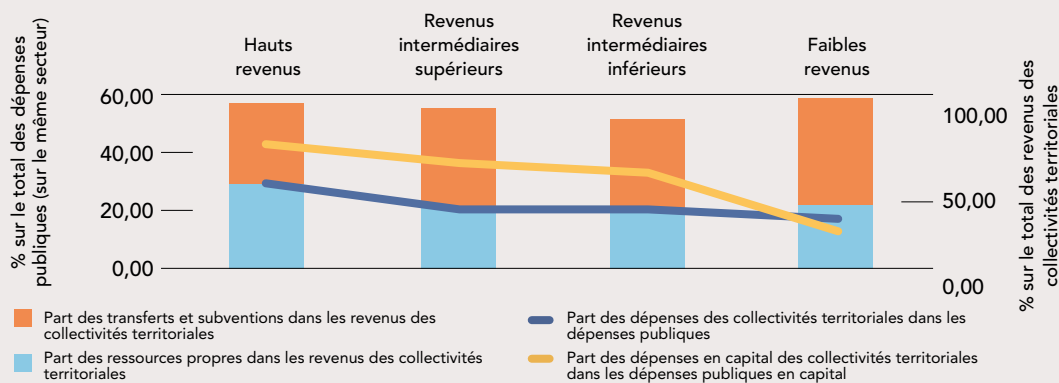
En conséquence, les réformes institutionnelles devraient être conçues pour améliorer l'autonomie et la réactivité des CT comme actrices importantes des finances publiques. Pour le moment, les réformes sont souvent fondées sur des principes simplifiés qui ne fournissent pas aux CT les outils flexibles nécessaires pour répondre à leurs besoins en matière de développement durable, ni les pouvoirs adéquats pour mobiliser des ressources à partir d'actifs locaux, tirer parti des richesses créées sur leurs territoires et exploiter pleinement le potentiel des acteurs socio-économiques locaux de manière coordonnée. Pour les CT, cela implique d'améliorer les sources de recettes dans leurs juridictions. Des options plus complexes existent, telles qu'une meilleure gestion des actifs urbains et un meilleur accès au financement à long terme.

La section précédente utilisait à la fois le volume des dépenses infranationales et la perception des recettes comme indicateurs pour mesurer la décentralisation. Le graphique ci-dessous montre la corrélation entre le ratio recettes propres/transferts et le volume des dépenses des administrations infranationales par groupes de pays en fonction de leurs niveaux de revenus. Dans le monde entier, les transferts sont la principale source de recettes des CT (en moyenne et pour les différents groupes de pays en fonction de leurs niveaux de revenus). Le graphique met également en évidence **une corrélation positive entre le volume des recettes propres et les dépenses en capital.** Les ratios entre les dépenses et les recettes doivent toutefois être pris en compte avec prudence. La structure complexe en jeu au niveau

³⁷ Conseil de l'Europe, « Conclusions sur le programme transformateur pour l'après-2015, Affaires générales, Réunion du Conseil 16 décembre 2014 », dans J. Martens, *Redefining Policies for Sustainable Development, Overview, Spotlight Report on Sustainable Development 2018* (Redéfinir les politiques de développement durable. Vue d'ensemble. Pleins feux sur le développement durable, 2018).

Graphique 4

Relations entre recettes propres / transferts des collectivités territoriales et le volume total des dépenses des CT (y compris de capital) par groupe de pays en fonction de leur niveau de revenus



Source : OCDE-CGLU, *Observatoire mondial des finances et de l'investissement des collectivités territoriales*, 2019.

infranational, le contexte politique et les capacités techniques qui améliorent ou réduisent la marge de manœuvre doivent également être pris en compte.

Du côté des dépenses, et en particulier des dépenses d'investissement, l'autonomie des CT dans la gestion de leur budget est parfois limitée dans la pratique. Alors que les CT représentent, sur une moyenne mondiale, près de 39 % des investisse-

ments publics, les dépenses d'investissement dans de nombreuses régions du monde sont souvent étroitement contrôlées par les niveaux supérieurs de gouvernement, afin de répondre aux priorités nationales et non aux besoins définis localement. Pourtant, l'un des principaux objectifs de la décentralisation est de responsabiliser les CT face aux populations locales qui les ont élues, d'adapter les politiques de développement et de financement aux contextes locaux. L'autonomie des collectivités locales pour décider de manière démocratique et participative des priorités locales constitue la pierre angulaire de la localisation des ODD.

Du côté des recettes, dans la plupart des régions, il existe un décalage critique entre les responsabilités décentralisées et les recettes allouées aux CT. Le principe que « le financement doit être adapté à la fonction » ainsi que le principe de subsidiarité illustrent bien l'importance de doter les CT des moyens adéquats pour la réalisation des ODD. C'est d'ailleurs l'engagement pris au paragraphe 34 du Programme d'action d'Addis-Abeba adopté par les États membres des Nations unies. Or l'analyse montre que les CT luttent pour trouver des fonds nécessaires pour assurer les prestations de services essentiels qui leurs sont dévolus.

Il est nécessaire de mettre en œuvre les réformes institutionnelles nécessaires pour soutenir le financement des infrastructures urbaines durables, comme le recommande le Nouvel Agenda urbain. La fiscalité locale devrait être réformée pour développer une fiscalité locale plus dynamique, qui devrait également s'inspirer d'une approche fondée sur les droits (voir Encadré 1). De même, les dotations nationales aux CT devraient permettre de redistribuer une part plus équitable des recettes fiscales nationales, afin de permettre aux CT de fournir des services publics de qualité, en garantissant la transparence et la responsabilité des autorités locales. En accord avec les principes de subsidiarité et du respect de l'autonomie locale, la fiscalité locale ne devrait pas entraver le pouvoir discrétionnaire et la capacité des CT de répondre aux priorités locales avec l'accord de leurs populations.

Il est nécessaire également de réformer (ou de créer) les dotations de péréquation pour soutenir les territoires les plus en retard. Les formules des dotations devraient tenir compte du contexte local (p. ex., manque d'infrastructures et de services, indicateurs socio-économiques) et des différentes capacités financières des CT. **La coopération entre les villes, soutenue par une fiscalité équitable, doit prévoir des mécanismes de financement qui favorisent la solidarité entre les territoires.** Dans les zones métropolitaines en particulier, elles se sont révélées efficaces pour financer le développement des infrastructures, en favorisant les synergies et en réduisant les inégalités persistantes entre les villes centrales et périphériques.

Les CT devraient disposer d'un plus grand pouvoir et des capacités techniques pour gérer leurs actifs et, notamment, assurer une meilleure gestion des sols. Sur la base de l'expérience acquise dans les villes des pays développés et dans certaines villes

Encadré 1

La défense des droits des personnes et le renforcement des financements municipaux

Savoir « comment payer la demande croissante de services urbains de qualité » n'est pas une problématique strictement technique, régie par des règles de comptabilité. Une bonne gestion financière locale soulève des questions complexes : Comment promouvoir une croissance économique équitable pour réduire les inégalités ? Comment assumer des risques dans des investissements que le secteur privé, dont l'objectif est le profit, n'assumera pas ? En outre, dans le cadre d'un nouveau paradigme de durabilité, la répartition équitable des coûts des infrastructures urbaines tout au long de leur durée de vie nécessite plus d'attention.

En effet, l'accès des CT au financement à long terme est essentiel, mais doit préserver l'équité intergénérationnelle et ne pas alourdir la dette des générations futures. De même, la manière dont les recettes sont perçues (impôts, redevances et tarifs) et la manière dont les responsabilités en matière de dépenses sont définies et mises en œuvre peuvent exacerber ou atténuer les inégalités socio-économiques, entre genres, ou liées à l'âge, ainsi qu'avoir un impact sur le respect des droits humains.

Indépendamment de la « culture fiscale » des citoyens, il existe un lien direct entre la satisfaction des citoyens à l'égard des services publics, la confiance dans la gestion publique et le respect des règles d'imposition par les contribuables. Par conséquent, les campagnes de sensibilisation doivent aller de pair avec l'amélioration de la responsabilité des CT dans une gestion financière et une prestation de services transparentes. Les CT, principalement dans les pays en développement, doivent élaborer des approches novatrices, de concert avec les organisations communautaires, pour résoudre le problème de la faiblesse de l'assiette fiscale, liée à l'importance du secteur informel dans l'économie urbaine. À cet égard, des systèmes financiers municipaux bien gérés peuvent permettre de s'attaquer aux séquelles historiques de l'exclusion économique et sociale des groupes défavorisés.

Des considérations éthiques et sur la justice sociale pour mesurer la qualité de la gestion du service public constituent également un élément essentiel de la « croissance durable » locale et des circuits mondialisés. Les CT sont d'importants agents de passation des marchés publics, nombre d'entre elles ont tenté de renforcer la responsabilité sociale et les évaluations des impacts sur l'environnement. L'inclusion de clauses environnementales et de conditions de travail décentes dans les appels d'offres publics permet aux CT de promouvoir des pratiques durables pour les chaînes d'approvisionnement, qu'elles soient courtes ou longues. De plus, il est particulièrement instructif d'examiner plus avant le lien entre la performance des finances municipales et la réalisation des ODD selon une approche fondée sur le respect des droits. Différents réseaux de CT sont de plus en plus conscients de leur responsabilité concernant les obligations internationales en matière de droits de l'Homme et la promotion de principes fondamentaux tels que « ne pas nuire », de processus décisionnels non discriminatoires et participatifs. Le processus de budgétisation participative est le plus connu et expérimenté.



Agents d'entretien d'une ONG locale à Nzérékoré, en Guinée, garantissant des conditions sanitaires plus sûres aux travailleuses avec le soutien de l'UNICEF (photo : Julien Harnais, bit.ly/2Vil3y9).

pilotes des pays en développement (p. ex. la Chine), des efforts supplémentaires sont nécessaires pour mieux utiliser le foncier afin de soutenir les investissements dans les infrastructures locales. Des outils cadastraux adéquats et des mécanismes de captation de la valorisation du foncier doivent contribuer à mieux partager les coûts des investissements en infrastructures avec ceux qui bénéficient directement de ces investissements publics grâce à la valorisation de leurs propriétés et activités, promoteurs, particuliers et entreprises³⁸. Ces expériences doivent être diffusées et soutenues.

Ces efforts nécessitent une collaboration plus étroite entre les différents niveaux de gouvernance pour **adapter les politiques budgétaires et créer des flux financiers pour soutenir les CT, ainsi que pour développer des incitations ou des pénalités fiscales afin d'encourager des changements de comportement de la population, tels que la mise en œuvre d'une taxe carbone**. C'est à travers ce type d'expériences que la transition énergétique peut être accélérée. D'autres sources potentielles de recettes locales font l'objet d'un débat pour éviter la concurrence fiscale et préserver l'équité territoriale. En particulier, à l'ère des urgences climatiques, un débat plus approfondi doit être engagé sur le partage équitable avec les CT des taxes sur les ressources naturelles.

Mesures pratiques visant à encourager les investissements pour la localisation des ODD

Une fois abordé le thème des réformes de la fiscalité locale à moyen terme, il est nécessaire de **s'attaquer aux cadres et règlements des financements, pour**

faciliter les prêts responsables aux CT et l'accès à des marchés adaptés aux différents niveaux de maturité financière des CT.

Un paradoxe doit être mis en évidence. En 2019, 113 pays autorisent formellement les CT à emprunter, au moins sur les marchés intérieurs, et à l'échelle internationale, via la rétrocession de prêts³⁹. Dans la pratique, les prêts aux CT sont souvent étroitement contrôlés par les échelons supérieurs du gouvernement. En 2012, une autre étude mondiale n'a identifié que 22 pays dans lesquels les municipalités étaient autorisées à emprunter sans contrôles très restrictifs⁴⁰. Une autre contrainte est que lorsque les CT veulent emprunter directement auprès d'institutions financières, leurs projets ne correspondent souvent pas aux normes de faisabilité, de viabilité financière et de risque, imposées par ces institutions. En fait, en 2013, seulement 20 % des 500 grandes villes des pays en développement ont été jugées solvables sur les marchés intérieurs et ce pourcentage tombe à 4 % sur les marchés internationaux⁴¹.

Cela confirme que l'accès au financement à long terme pour les CT se confronte à une combinaison d'obstacles politiques, de règles restrictives et de faiblesses institutionnelles (absence de « projets financièrement viables » et « d'institutions solvables »). Il est donc essentiel que les CT, de concert avec les gouvernements nationaux, renforcent leur dialogue avec les institutions en vue de réviser ces règles, et créent des mécanismes pour renforcer leurs capacités à remplir les conditions d'accès à un emprunt responsable. Parallèlement, les établissements de crédit doivent mieux adapter leurs pratiques de prêt aux différents niveaux de maturité financière des CT et mieux comprendre leur contexte, en donnant la priorité à la localisation des ODD et autres agendas mondiaux.

³⁸ E. Ahmad, D. Dowling, C. Denise, S. Colenbrander et N. Godfrey, *Scaling up Investment for Sustainable Urban Infrastructure: A Guide to National and Subnational Reform*, Coalition for Urban Transitions (Augmenter les investissements pour des infrastructures urbaines durables : guide des réformes nationales et infranationales, Coalition pour les transitions urbaines), 2019.

³⁹ Sur 121 pays, 7 interdisent clairement aux CT d'emprunter, et un profil ne contient aucune information. OCDE/CGLU, 2019.

⁴⁰ L'étude porte sur 160 pays. M. Ivanya et A. Shah, *How close is your Government to its People? Worldwide Indicators on Localization and Decentralization* (Votre gouvernement est-il proche de ses citoyens ? Indicateurs mondiaux sur la localisation et la décentralisation), Document de travail de recherche sur les politiques 6138, Banque mondiale, 2014, dans Ahmad et al., op. cit.

⁴¹ Hogg, 2013.

Les réponses opérationnelles ne sont pas des problématiques strictement régies par des règles de comptabilité. Une bonne gestion financière locale soulève des questions complexes influençant la prise de décisions.

En outre, les institutions internationales devraient également réviser leurs règles pour pouvoir investir directement dans les gouvernements infranationaux (p. ex., la Banque mondiale). **Si les autorités nationales et locales joignent leurs efforts pour formuler des stratégies de financement durable au niveau infranational, les flux d'investissements peuvent être améliorés.**

Les stratégies de financement locales doivent répondre aux différents contextes des CT et diversifier les options disponibles pour répondre aux besoins des régions et zones métropolitaines, des villes intermédiaires ou des petites villes. Des subventions et des prêts subventionnés (selon des critères clairs) peuvent être conçus pour les CT les plus pauvres et les projets qui ne pourront pas s'autofinancer complètement (en particulier dans les pays moins développés ou pour répondre aux populations les plus vulnérables) ; par ailleurs, divers types de prêts devraient être disponibles pour les CT plus solides sur le plan budgétaire et les projets qui pourraient s'autofinancer⁴².

Il existe une division marquée entre les outils d'emprunt utilisés en fonction des modèles développés dans les différentes régions. En Amérique du Nord, les villes sont habituées à émettre des obligations, tandis qu'en Europe l'approche traditionnelle repose sur des prêts bancaires ou les fonds municipaux. Toutefois, ces dernières années, certaines CT européennes ont également expérimenté les obligations « vertes », « durables » ou même « ODD ». Une étude récente a recensé plus de 70 instruments de financement susceptibles d'être utilisés pour mobiliser et orienter de nouvelles ressources, afin de financer des infrastructures urbaines durables⁴³. L'éventail comprend des mesures pour renforcer la décentralisation fiscale, « les contrats plans » et les subventions basées sur les performances, ainsi que le recours à des « fonds mixtes » (publics-privés), des prêts en monnaie locale, ou des « fonds fiduciaires » pour les projets à petite ou grande échelle. Ces financements proviennent généralement de la création de fonds d'investissement nationaux, de fonds financiers internationaux et de partenariats public-privé ou de partenariats public-communautés⁴⁴.

Les fonds de développement municipaux ont permis de répondre aux besoins des villes intermédiaires, des petites municipalités des pays développés et, dans une moindre mesure, des pays en développement. Le FINDETER en Colombie, le Fonds

de développement municipal du Bangladesh ou le Bureau du fonds de développement municipal des Philippines en sont autant d'exemples. En Afrique, le Réseau des institutions africaines de financement des collectivités locales (RIAFCO), qui rassemble les principales institutions nationales de financement du développement (IFD) de la région, est en train de réviser ces stratégies.

Ces dernières années, de nombreux financements destinés à des projets urbains ont soutenu les projets climatiques des villes pour répondre aux normes de viabilité financière. Parmi ces mécanismes figurent l'Initiative de développement des villes en Asie (*Cities Development Initiative for Asia*), le Mécanisme de financement des villes créé par le C40 et le Programme d'actions transformatrices de l'ICLEI. Ils ont permis d'améliorer la mise en correspondance des projets et des opportunités financières. Par exemple, la Convention mondiale des maires pour le climat et l'énergie et la Banque européenne d'investissement (BEI) se sont associées pour aider à « préparer et accélérer le financement de projets d'action pour le climat dans les villes⁴⁵ ». Les réseaux de CT travaillent avec les institutions financières de développement sur des stratégies pour améliorer les mécanismes de financement de projets. Des initiatives telles que le *Gap Fund* ou la *Green Cities Development Bank*, dirigées respectivement par la Convention des maires et le C40, visent à combler les lacunes existantes dans l'architecture financière infranationale.

D'autres mécanismes sont également en cours de développement pour faciliter la préparation des projets et se rapprocher des institutions de financement, telles que l'Agence Afrique territoriale soutenue par CGLU Afrique et le Fonds international d'investissement municipal, mis en place par le Fonds d'équipement des Nations unies et CGLU, en collaboration avec le Fonds mondial de développement des villes (FMDV). Enfin, la *Malaga Global Coalition for Municipal Finance* réunit des dirigeants de CT, le Fonds international d'investissement municipal et les institutions internationales, pour discuter de stratégies visant à favoriser l'accès des gouvernements infranationaux au financement. Un retour sur investissement supplémentaire devrait être pris en compte dans le cadre de cette modalité de coopération pour le développement : il s'agit de la possibilité pour les CT d'échanger des connaissances et de l'expertise locale.

Fournir aux CT des mécanismes permanents et prévisibles pour accéder au financement à long terme peut avoir un impact déterminant sur les investissements dans les infrastructures durables. Les solutions doivent prendre en compte également des améliorations nécessaires dans les systèmes de dotations des gouvernements nationaux pour les CT, le renforcement de la fiscalité locale, ainsi que l'aide au développement et l'accès à des mécanismes de financement innovants. Les inégalités d'accès aux ressources des CT doivent être mises en lumière sur les scènes internationale et nationale, afin d'être examinées et corrigées, en modifiant l'écosystème financier. ©

⁴² Paul Smoke, *Financing Urban and Local Development: the Missing Link in Sustainable Development Finance* (Financer le développement local et urbain : le lien manquant avec le financement du développement durable), GTF, 2015.

⁴³ G. Floater et al., *Financing The Urban Transition: A summary for Policymakers* (Financer la transition urbaine : récapitulatif à l'attention des décideurs), 2017, pp. 6-8.

⁴⁴ G. Floater, D. Dowling, D. Chan, M. Ulterino, J. Braunstein, et T. McMin, *Financing the Urban Transition: Policymakers' Summary*. (Financer la transition urbaine : récapitulatif à l'attention des décideurs). *Coalition pour les transitions urbaines*. Disponible sur : <http://newclimateeconomy.net/content/cities-working-papers>.

⁴⁵ Contribution du C40 au rapport de la GTF au Forum de haut niveau des Nations unies 2019. Voir le *Global Climate City Challenge* de la Banque européenne d'investissement, accessible à l'adresse : <https://www.eib.org/en/projects/sectors/urban-development/city-call-for-proposal/index.htm>.

Conclusions

Le rapport fournit un aperçu global des progrès réalisés jusqu'à présent dans la réalisation des ODD, en analysant le rôle joué par les CT dans la mise en œuvre des transformations pour bâtir un avenir plus durable. La principale conclusion est qu'il ne sera possible de réaliser les programmes mondiaux qu'en **mettant en place un processus de localisation, avec une participation forte et massive des CT**. En d'autres termes, une urbanisation durable, et son interaction positive avec les territoires, est déterminante pour préserver l'avenir de nos sociétés et de notre planète. Les actions des villes et des territoires représentent des alternatives politiques susceptibles de contribuer à co-créeer un avenir durable, s'appuyant sur les expériences locales et plaçant les populations au centre des solutions. Atteindre les ODD signifie créer des sociétés équitables, capables d'offrir des opportunités de vie à tous, sans entraîner la dégradation de l'environnement – et notre autodestruction.

Les CT jouent un rôle de premier plan dans la promotion des stratégies qui ont un impact direct sur les multiples dimensions du développement et sont susceptibles de produire des changements profonds et systémiques. Comme le montre le présent rapport, ces stratégies de développement, élaborées à partir des réalités locales et adaptées à celles-ci, ont également un impact sur les transformations globales, qui à son tour renforcent les processus locaux durables. Le potentiel de transformation que revêt l'adoption **d'une approche territoriale du développement** est considérable. Pourtant, l'ampleur des défis auxquels nous sommes confrontés impose d'accélérer et d'intensifier les efforts de localisation des ODD. À mesure que les défis se font plus urgents, il est également de plus en plus pressant de mettre en place des environnements institutionnels propices à l'action des CT, des mécanismes de gouvernance multiniveaux plus effectifs, et de mobiliser de façon adéquate les ressources, afin d'impulser le bond en avant nécessaire vers le développement durable.

Nous nous trouvons à un moment critique de l'histoire : si nous ne réalisons pas le Programme 2030 et n'atteignons pas les ODD, nous aurons échoué bien au-delà du compromis politique. En d'autres termes, les dynamiques actuelles poussent nos communautés et nos territoires vers des processus extrêmement dangereux, dont nous ne pouvons prévoir les conséquences. Une urbanisation et un développement territorial plus harmonieux représentent une opportunité pour renverser ces tendances. Les CT sont de plus en plus engagées dans la réalisation des agendas mondiaux. Mais pour libérer pleinement leur potentiel d'action et veiller à ce que les programmes mondiaux de développement soient véritablement mis en œuvre sur le terrain, les défis importants, résumés dans les recommandations suivantes doivent être mis en œuvre.

4. Recommandations politiques : notre feuille de route pour réaliser, plus rapidement, l'Agenda 2030 et la localisation des ODD

La transformation nécessaire pour réaliser les agendas mondiaux ne se produira que si notre modèle de développement répond aux rêves et aux attentes des communautés, que si la société dans son ensemble s'engage à réaliser les efforts et assumer les compromis nécessaires pour créer des sociétés plus équitables, justes et durables. Les agendas mondiaux seront locaux ou ne deviendront pas réalité. Le mouvement des gouvernements locaux et régionaux (les collectivités territoriales – CT) est une pièce maîtresse pour entraîner les changements nécessaires et fournir des services de façon à promouvoir l'inclusion et une utilisation efficace des ressources naturelles pour plus de durabilité. Le mouvement des CT partage le sentiment qu'il y a urgence, qu'il faut autant intensifier qu'accélérer les actions de transformation.

Le rapport GOLD V, ses résultats, ont inspiré une série de recommandations politiques qui s'appuient également sur « l'Engagement de Bogotá et son programme d'action », tels qu'adoptés par Cités

et Gouvernements Locaux Unis (CGLU) en 2016. Elles s'appuient également sur les rapports annuels présentés, depuis 2017, par la Global Taskforce des gouvernements locaux et régionaux au Forum politique de haut niveau des Nations unies sur le développement durable (FPHN).

Dans un contexte d'inégalités croissantes, de mise en danger des écosystèmes et de tensions qui menacent la solidarité entre les peuples, le rapport GOLD V présente les efforts du mouvement des gouvernements locaux et régionaux au service des collectivités, de leurs besoins et de leurs espoirs. C'est un message clair : un processus de localisation soutenu avec des moyens de mise en œuvre adaptés peut être déterminant pour concrétiser une nouvelle vision en faveur de la durabilité de la planète. Ces recommandations s'adressent aux dirigeants locaux et régionaux ainsi qu'à leurs organisations, leurs partenaires, les gouvernements nationaux, les organisations internationales, la société civile, les acteurs sociaux et le secteur privé.

Les gouvernements locaux et régionaux montrent les chemins vers un monde plus équitable et durable

Dans un monde urbanisé, les actions des villes et des CT sont au cœur des agendas mondiaux : c'est au niveau local que les relations entre les différents agendas s'entrecroisent et se manifestent le plus distinctement. Réaliser l'Agenda 2030 dans son intégralité nécessite la mise en œuvre des principes du Nouvel Agenda urbain et de l'Agenda d'action d'Addis-Abeba, ainsi que de transformer

nos modes de consommation et de production tel qu'avancé dans l'Accord de Paris sur les changements climatiques et le Cadre de Sendai pour la réduction des risques de catastrophe. Les recommandations suivantes visent à reconnaître et à renforcer le rôle moteur des CT pour propulser une approche territoriale du développement alternative.

Les actions aux niveaux local et régional

Mobiliser nos forces pour la localisation de l'Agenda 2030 dans les villes et les territoires

Les CT et leurs organisations régionales et mondiales ont pris les devants pour mener le processus de localisation des ODD. Pourtant, un changement d'échelle est nécessaire. Pour cela, les CT devraient :

- Adopter les ODD comme cadre de référence pour orienter leurs politiques, plans, programmes et budgets, en s'assurant de conserver une approche cohérente et intégrée – dans le respect de l'Accord de Paris, du Cadre de Sendai et des principes du Nouvel Agenda urbain.
- Renforcer les ambitions des CT grâce à l'**appropriation des objectifs** des agendas mondiaux et de la **mise en œuvre au niveau local** par les citoyens. Pour assurer la co-création, la participation des acteurs locaux à la définition, à la mise en œuvre et à l'évaluation du processus de localisation est essentielle.
- Partager et apprendre : il est important de participer aux réseaux de pouvoirs locaux et de s'investir dans le **partage des connaissances**, dans l'échange de pratiques et la formation, ainsi que de faciliter l'assistance technique et la coopération décentralisée pour promouvoir la localisation des ODD.
- Faire le lien avec la science : favoriser et promouvoir les partenariats avec les institutions de recherche tout en soutenant le développement de « **laboratoires** » pour expérimenter et innover dans la mise en œuvre, le suivi et l'évaluation du processus de localisation.

Protéger les biens communs, les droits humains et la culture de la paix

La préservation des biens communs planétaires (la biodiversité, la terre, l'atmosphère, les océans), qui sont indispensables à la survie des êtres vivants, ainsi que la préservation de la paix, la diversité culturelle et les droits humains, exigent une action locale forte. Les CT sont appelées à s'engager à :

- Favoriser une **relation écologique et systémique entre l'homme et la nature**. Les CT doivent soutenir la solidarité entre les villes et les territoires – le « continuum urbain-rural » – et renforcer les politiques publiques pour arrêter la déforestation et la désertification ; gérer efficacement les systèmes et réseaux actuels d'aires protégées, y compris les aires protégées terrestres, les sources d'eau douce (de surface et souterraines) et marines ; améliorer le bien-être, notamment celui des peuples autochtones et des communautés dont les modes de vie dépendent des forêts, de la conservation de l'eau et des sols, et de l'atténuation des changements climatiques.
- Atteindre la **neutralité climatique des villes et des territoires**, en tenant compte du cycle de vie des émissions de gaz à effet de serre (GES), pour faire face de manière proactive aux urgences climatiques. Dissocier le développement socio-économique de la dégradation de l'environnement requiert un développement urbain et un aménagement du territoire mieux adaptés, une gestion responsable et équitable des ressources naturelles et des déchets, tout en garantissant la réduction des inégalités. Cela implique de décourager et désinvestir les énergies fossiles pour libérer des ressources financières. Ces fonds peuvent être investis pour intensifier la protection des populations et des écosystèmes les plus vulnérables, pour la compensation des émissions carbone qui ne peuvent être réduites davantage.
- Contribuer à maintenir le **réchauffement de la planète à 1,5 °C** d'ici la fin du XXI^e siècle, par la définition collective des Contributions déterminées au niveau territorial dans le cadre des Contributions déterminées au niveau national (CDN) pour la réalisation des dispositions de l'Accord de Paris. Soutenir la négociation du Cadre mondial de la biodiversité pour l'après-2020, ainsi que la Convention relative aux zones humides d'importance internationale et la Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction.
- Promouvoir la paix et la diplomatie des villes en s'attaquant aux racines de la violence locale, en éduquant pour son éradication et en créant un état d'esprit qui permette de construire une culture du dialogue dans les villes et les territoires. Promouvoir les villes et les territoires en tant qu'espaces de **coexistence et de paix** par des mesures de lutte contre la violence interpersonnelle, l'extrémisme, le racisme, la xénophobie, la violence de genre et d'autres formes d'intolérance, et prendre des mesures pour intégrer tous les citoyens.
- Promouvoir la **culture en tant que quatrième pilier du développement**. C'est une dimension fondamentale de l'identité locale, de la solidarité mondiale, un vecteur de la paix et des droits humains. Promouvoir des politiques et des programmes culturels pertinents sur le plan local concernant la mémoire, le patrimoine, la créativité, la diversité culturelle et les connaissances comme composants du développement durable local.

Mettre les droits humains et le « Droit à la ville » au cœur des agendas locaux – Renforcer les politiques locales inclusives pour ne « laisser personne pour compte »

Compte tenu de ses multiples dimensions, l'éradication de l'extrême pauvreté est intrinsèquement liée à la protection des droits humains. Les CT devraient placer le « Droit à la ville » au centre de la gouvernance urbaine et territoriale pour assurer l'accès universel aux services de base de qualité, à la nutrition, à la santé et à l'éducation, à des opportunités économiques, à l'accès à un logement convenable, et la prévention des risques de catastrophe pour les plus vulnérables. Ce sont là des éléments essentiels des politiques territorialisées pour la lutte contre la pauvreté. Les partenariats avec les communautés et les organisations communautaires de base sont essentiels pour créer des solutions alternatives, en particulier lorsque les services publics ne sont pas pleinement accessibles. Les CT devraient s'engager à :

- **Mettre fin à toute norme et politique au niveau local** qui induisent une pratique discriminatoire afin de garantir l'égalité des chances pour tous, en particulier pour les femmes, les peuples autochtones et les minorités ethniques, les populations LGBT, les personnes âgées, les jeunes et les personnes handicapées mentales et physiques. Faciliter l'accès des migrants et des réfugiés aux droits et aux services, quel que soit leur statut.
- Lutter contre les **discriminations et les violences de genre** à travers des politiques, des budgets et de réformes juridiques adaptées au niveau local. Les CT peuvent sensibiliser par des programmes d'éducation à l'évolution des représentations des rôles de genre. Les femmes doivent être représentées sur un pied d'égalité et se voir accorder des pouvoirs égaux dans les instances décisionnelles. Il est nécessaire d'adopter des politiques tenant compte des spécificités dans les territoires qui favorisent l'égalité d'accès à la santé et à l'éducation, et qui reconnaissent le rôle des femmes dans les économies domestique et informelle. L'égalité des sexes a un effet multiplicateur dans la promotion du développement durable, de la protection de l'environnement et de la justice sociale.
- Soutenir la réalisation du **droit à un logement convenable pour toutes les personnes**, ce qui inclut un coût abordable, une sécurité d'occupation garantie, les critères d'habitabilité, d'accessibilité et de respect des standards culturels. Ce droit doit être compris dans le cadre du « Droit à la ville ». Les CT peuvent promouvoir des politiques de logement inclusif et des initiatives d'amélioration

des bidonvilles réalisées en partenariat avec les communautés pour éviter les expulsions forcées.

- Promouvoir les **principes de gouvernements ouverts** en tant qu'outil d'amélioration de la transparence et de la participation citoyenne. Créer des espaces et des mécanismes qui favorisent la participation citoyenne dans la prise de décision locale, l'accès à l'information et l'appropriation de l'Agenda 2030 et des autres agendas mondiaux par les communautés.

Se saisir du potentiel de la co-crédation des villes et des territoires à travers un urbanisme et un aménagement du territoire durables et participatifs

La planification doit être le résultat des systèmes politiques, économiques et sociaux dans lesquels elle s'inscrit. La localisation des ODD et du Nouvel Agenda urbain nécessite des réformes en profondeur des règlements et des cadres de planification. Cela comprend la nécessité de former des planificateurs, professionnels de différentes disciplines, et des chercheurs qualifiés. Afin de renouveler la planification urbaine et spatiale pour faciliter la participation, les CT devraient :

- Adopter une **approche de planification intégrée**, telle qu'elle est définie dans le Nouvel Agenda urbain, pour renforcer la dimension inclusive des villes, promouvoir des stratégies d'adaptation et d'atténuation au changement climatique, de prévention des risques de catastrophe, et pour renforcer la solidarité entre les zones urbaines et rurales. Une planification inclusive et participative est un levier clé pour la co-crédation de villes et de territoires durables.
- Renforcer les capacités et retenir l'**expertise locale** pour faire face à l'urbanisation accélérée grâce à des approches adaptées pour réduire l'étalement urbain et éviter les coûts des interventions ex-post. Les actions les plus urgentes sont nécessaires dans les régions où une croissance urbaine rapide sera concentrée (Afrique subsaharienne, Asie du Sud et du Sud-Est).
- Intensifier les efforts visant à renforcer la **résilience urbaine et la préparation aux risques de catastrophe**, en faisant participer les communautés locales, en particulier les groupes les plus vulnérables notamment dans les villes côtières et les petits États insulaires en développement.
- Contribuer à la promotion d'un **développement urbain « polycentrique »** pour réduire les clivages centre-périphérie, promouvoir des quartiers plus compacts et la mixité sociale, réduire les inégalités territoriales et éviter la ségrégation urbaine.

- Créer ou préserver des **espaces publics ouverts** pour favoriser l'inclusion et protéger le patrimoine historique et la culture urbaine, tout en recherchant des solutions innovantes pour favoriser la créativité en vue d'un développement urbain durable.
- **Réduire l'étalement urbain**, les distances et les temps de déplacement entre le domicile et le lieu de travail, encourager l'accès à des modes de mobilité alternatifs et sûrs (y compris les « villes piétonnes ») pour réduire les émissions de GES. L'aménagement urbain et spatial peut conduire à une transformation de l'utilisation des énergies renouvelables et à la réduction de l'empreinte écologique des villes et des territoires, en rendant les infrastructures et les espaces publics plus « verts », en réduisant les déchets et la pollution de l'air, ainsi que les risques tels que les inondations, la sécheresse ou les effets des îlots de chaleur urbaine.
- Améliorer les relations avec les zones périurbaines et rurales environnantes, éviter la dégradation des terres, améliorer la **sécurité alimentaire** et les moyens de subsistance des agriculteurs.
- Améliorer la gestion des **aires naturelles protégées** et des services écosystémiques, comme les bassins hydrographiques en amont dont la ville dépend pour son approvisionnement en eau douce, et soutenir le reboisement.
- Garantir l'accès à des services économiquement abordables en explorant de nouveaux modèles de coproduction de services pour faciliter l'accès à tous, par exemple, en tirant parti des nouvelles technologies dites décentralisées (p. ex., énergie solaire, assainissement) ; soutenir les petites entreprises prestataires de **services essentiels** pour améliorer leur qualité et, pour ce faire, reconnaître et intégrer progressivement les travailleurs du secteur informel dans la gestion.
- Améliorer la gestion des services publics essentiels, notamment l'approvisionnement et la transparence, et faciliter les **partenariats novateurs en matière de coproduction et de gestion**.

Prioriser les efforts sur l'avenir de l'emploi et sur le développement économique local

Il est maintenant urgent de s'écarter des modèles de croissance économique, de consommation et de production de biens et services qui perpétuent les inégalités, épuisent les biens communs mondiaux et menacent de causer des dommages irréversibles à l'environnement. Les CT devraient donc s'efforcer de :

- Promouvoir le développement économique local, qui contribue à générer un **développement socio-économique durable adapté** aux besoins et aux particularités de chaque ville et territoire, et le respect de normes de durabilité responsables.
- Donner la priorité à l'**emploi décent**, en tant que droit ; élaborer des politiques adaptées aux obstacles et aux vulnérabilités pour accéder à un emploi auxquels sont confrontés des groupes spécifiques, notamment les femmes, les jeunes, les minorités ethniques et religieuses ou les personnes handicapées ; trouver également des solutions inclusives pour impliquer les migrants quel que soit leur statut ; faciliter les transferts de connaissances entre générations pour préserver, diffuser et développer le savoir-faire et la production locale.
- Créer des espaces pour l'**innovation locale** afin de nourrir et élargir les capacités locales, y compris celles basées sur les technologies et les économies vertes, soutenir les petites et moyennes entreprises (PME) qui contribuent à une croissance durable et à créer des emplois locaux, favoriser les synergies entre les initiatives locales, les groupements productifs (*clusters*) et la coopération entre secteurs et territoires.
- Veiller à ce que les **nouvelles technologies et les plateformes en ligne** ne creusent pas les inégalités en augmentant le volume d'emploi de mauvaise qualité et que les systèmes de production extractive n'affaiblissent pas la cohésion sociale et le bien-être des communautés. Élaborer une

Améliorer l'accès aux services publics durables et inclusifs dans les villes et les territoires

Les CT doivent élaborer une approche intégrée et systémique pour garantir l'accès à tous. Il s'agit notamment de l'accès à l'eau potable et à l'assainissement, à une éducation et à une santé de qualité, à une mobilité publique durable et à coût abordable, à la gestion intégrée des déchets, à une énergie propre et à coût abordable. Pour ce faire, les CT doivent :

- Gérer le **développement des infrastructures** en accord avec les plans d'urbanisme en adoptant des stratégies d'investissement à long terme pour orienter le développement économique et la croissance urbaine, en particulier là où les pressions sur la croissance prévue des villes sera la plus forte.
- Réduire l'**impact environnemental** des infrastructures urbaines et contribuer à la résilience des communautés.
- Soutenir l'**intercommunalité** ou des mécanismes de coopération entre les communes pour améliorer la couverture et la qualité des services, que ce soit dans les zones métropolitaines, dans les villes et les zones périurbaines, ou entre municipalités voisines dans les zones rurales.

politique visant à protéger la vie privée des gens et à encourager les petites entreprises locales traditionnelles.

- Promouvoir des **modèles économiques alternatifs** favorisant la transition vers une économie circulaire et verte ; soutenir l'économie sociale et solidaire et le tourisme durable. Renforcer la transition vers des systèmes alimentaires territorialisés qui protègent la santé tout en minimisant l'impact environnemental et soutenir les efforts visant à réduire leur empreinte écologique.
- Reconnaître l'importance de l'**économie informelle** dans les dynamiques urbaines. En raison de ce rôle prépondérant et du nombre croissant de travailleurs impliqués dans les activités de l'économie informelle (estimé à plus de deux milliards de personnes dans le monde, avec une surreprésentation des femmes), les CT doivent prendre des initiatives pour soutenir les travailleurs de l'économie informelle afin de faire évoluer leurs activités vers l'économie sociale et solidaire en favorisant leur accès à la protection sociale.
- Créer les conditions, les capacités et le niveau de confiance nécessaires pour que les **marchés publics** puissent contribuer au développement durable, en favorisant le travail décent, la préservation de l'environnement et une culture de transparence sur les marchés publics, tout en respectant l'autonomie des CT à établir des priorités politiques.

Aux niveaux international et national

Promouvoir le mouvement local-global pour localiser les ODD. La localisation devrait être l'axe central des stratégies nationales de développement durable

Pour atteindre les objectifs de 2030 dans les délais prévus, il faut accélérer le rythme et renforcer les ambitions. Les gouvernements nationaux et les organisations internationales devraient travailler en collaboration avec les CT et leurs réseaux pour accroître la portée et renforcer les partenariats de l'ensemble du gouvernement avec l'ensemble de la société afin de stimuler la localisation. Les gouvernements nationaux devraient :

- Intégrer (ou renforcer) des **stratégies de localisation** dans les stratégies et les plans d'action nationaux de développement durable afin d'accroître la participation des CT et des acteurs locaux et accélérer le développement durable dans chaque territoire. Les stratégies de localisation devraient être intégrées dans tous les plans, programmes et budgets, du niveau national au niveau local.
- Des stratégies coordonnées pour l'Agenda 2030, les ODD, l'Accord de Paris et le Nouvel Agenda urbain sont indispensables. **Aucun programme ne peut être abordé isolément.** Les Plans nationaux de développement durable (PNDD), les Contributions déterminées au niveau national (CDN) dans le cadre de l'Accord de Paris et les Politiques urbaines nationales (NUP) ainsi que d'autres plans stratégiques doivent être mieux coordonnés afin de surmonter les stratégies sectorielles fragmentées, d'améliorer l'allocation des ressources et de stimuler la mise en œuvre à tous les niveaux de gouvernance, du mondial au local et vice versa.

Créer un « environnement institutionnel favorable » pour la localisation – Renforcer les gouvernements locaux et régionaux, assurer des financements adaptés pour soutenir la localisation

Pour soutenir la localisation des ODD, les CT doivent avoir une politique de décentralisation effective afin de renforcer leurs pouvoirs et leurs moyens. Les principes d'une décentralisation effective sont définis dans les Lignes directives internationales sur la décentralisation, adoptées par le Conseil d'administration d'ONU-Habitat en 2007.

- Les CT ont besoin que les **principes d'autonomie locale et de subsidiarité** soient respectés pour répondre à la demande de leurs habitants, innover et adapter les politiques nationales et les ODD au contexte local. Des actions urgentes sont nécessaires pour renforcer les CT afin de localiser les ODD et d'assurer l'accès aux services de base pour tous.
- L'accès aux **services sociaux de base** est un principe universel reconnu par l'ONU et un élément fondamental du développement humain. Les CT doivent disposer des capacités et moyens nécessaires pour assurer la prestation de services de base de qualité pour tous, reconnues comme leurs responsabilités directes – ou partagées – dans les cadres juridiques d'une majorité de pays, afin de s'assurer de « ne laisser personne pour compte » – un des principes fondamentaux de l'Agenda 2030.

- Pour assurer les **pouvoirs et les capacités budgétaires** adéquats des CT, comme le reconnaît le Programme d'action d'Addis-Abeba (paragraphe 34), il est nécessaire de renforcer la fiscalité locale, y compris le pouvoir de capter une partie de la valeur ajoutée foncière et immobilière, ainsi qu'assurer des dotations équitables, régulières et prévisibles, et un accès à des emprunts responsables pour investir dans des services et infrastructures publics durables. Les taxes environnementales devraient également être envisagées pour faire progresser la transition énergétique et inscrire le principe du « pollueur-payeur » dans les cadres de financement. Les fonds de péréquation sont également nécessaires pour assurer une redistribution adéquate des ressources sur l'ensemble du territoire afin d'éviter de « laisser aucun territoire pour compte », en prêtant également attention aux villes intermédiaires et aux petites villes pour favoriser des systèmes urbains plus équilibrés et « polycentriques ».
- Pour mobiliser des **investissements** nationaux et internationaux **durables** en faveur des villes et des territoires, les politiques nationales et les cadres juridiques devraient être révisés. Un éventail plus diversifié d'options d'accès aux financements doit être adapté aux CT pour qu'elles disposent de multiples sources de financement et des instruments financiers novateurs. Il est également nécessaire d'adopter des plans d'investissement des Contributions déterminées au niveau national (CDN) mieux alignées verticalement, d'ouvrir ou de faciliter l'accès des CT aux fonds climatiques et verts.
- Pour aider les villes à réaliser des projets de transformation qui répondent aux normes de **solvabilité et de « profitabilité »** des financeurs, des soutiens solides sont nécessaires afin de renforcer la qualité des projets et de se rapprocher des investisseurs, soit par le biais de fonds spécifiques, soit en mettant les villes en contact avec des financiers potentiels. La phase suivante, déjà en cours, consiste à soutenir un ensemble diversifié de mécanismes financiers adaptés aux différentes capacités des villes et des territoires, comme le Fonds international d'investissement municipal, en cours de construction par le Fonds d'équipement des Nations unies (FENU) et CGLU avec le soutien du Fonds mondial pour le développement des villes.
- La promesse du « financement mixte » (public-privé) ne pourra être tenue sans des **cadres réglementaires adéquats** et un soutien aux CT pour établir des partenariats avec le secteur privé. Ceux-ci doivent être mutuellement bénéfiques et avoir des conditions contractuelles claires garantissant que les besoins de la population passent en premier, que les personnes les plus vulnérables et les plus démunies ne soient pas « laissées pour compte ».

Un réel engagement de toutes les sphères de gouvernement, de la société civile et des autres parties prenantes, est impératif pour soutenir les gouvernances des ODD et des processus de localisation

Des partenariats solides et la participation des CT, de la société civile, du secteur privé, des partenaires sociaux et du monde universitaire à la mise en œuvre des ODD sont essentiels pour réaliser les approches qui engagent l'ensemble du gouvernement et la société dans son intégralité tel que demandé par les ODD. Il est également crucial d'assurer la cohérence politique et institutionnelle au niveau national et international. Sans la participation active et concertée de toutes les parties prenantes, les ODD resteront de simples aspirations.

- Au niveau national, il reste beaucoup à faire pour assurer une participation efficace des CT et des autres parties prenantes dans les **mécanismes nationaux de coordination** de mise en œuvre des ODD. Des consultations limitées et une prise de décision non coordonnée entravent actuellement la cohérence politique nécessaire pour atteindre les objectifs des ODD et affaiblissent l'appropriation locale.
- Les systèmes de planification nationaux sont au cœur des **systèmes de gouvernance multiniveaux**. Ils doivent être révisés pour améliorer la coordination entre les gouvernements nationaux, les CT et les acteurs locaux. Une approche renouvelée de la planification qui favorise la coordination entre les stratégies nationales et les initiatives locales fortes pourrait contribuer à rééquilibrer les politiques de développement, faciliter l'essor des actions locales et promouvoir l'innovation institutionnelle. Cette collaboration doit être fondée sur le respect du principe de subsidiarité.
- En tant que responsables des politiques locales, les CT doivent être associées à la définition, à la mise en œuvre et au suivi des contributions nationales volontaires et des stratégies nationales pour la mise en œuvre du Nouvel Agenda urbain. Les Politiques urbaines nationales (NUP), adoptées (ou en cours d'adoption) par plus de 92 pays, doivent être intégrées dans les stratégies nationales de développement pour tirer parti des avantages cumulatifs de l'urbanisation et renforcer les **synergies avec la mise en œuvre des ODD**.
- La **coopération horizontale** au niveau infranational (p. ex., l'intercommunalité) nécessite des mécanismes de gouvernance, des outils et des politiques fiscales adéquats pour encourager les partenariats, y compris les partenariats urbains-ruraux et la gestion des aires métropolitaines en

expansion. La coordination doit renforcer également la coopération entre les territoires pour faire face aux questions environnementales qui nécessitent des actions trans-juridictionnelles (et souvent transfrontalières), telles que la gestion des bassins versants et des ressources environnementales.

Soutenir la production et la diffusion de données désagrégées pour mesurer, assurer le suivi, et évaluer la localisation des agendas mondiaux, y compris les ODD

- La participation des CT aux **processus mondiaux et nationaux de suivi et de préparation de rapports** sur la mise en œuvre des ODD est essentielle, elle ne devrait pas se limiter à des consultations ad hoc. Les CT doivent être associées au processus des Examens nationaux volontaires (VNR en anglais) afin de faire entendre la voix des territoires et des acteurs locaux dans le processus.
- La fragmentation des systèmes de préparation de rapports entrave l'appropriation et l'institutionnalisation des ODD dans les différentes sphères de l'administration publique. Le **renforcement des capacités locales en matière d'établissement de rapports** et la réduction des lacunes en matière de données exigent une attention et un soutien particuliers. Les capacités nationales et locales de définition et de collecte de données désagrégées et localisées devraient faire partie des stratégies de localisation des ODD afin de garantir que les processus de planification à tous les niveaux soient fondés sur des objectifs réalistes et que leur mise en œuvre effective puisse être contrôlée, ainsi que pour assurer la responsabilisation et le suivi des citoyens.
- Les Examens locaux volontaires (VLR en anglais) méritent un soutien et une attention particulière pour contribuer au suivi national et au dialogue mondial, pour favoriser le partage des connaissances et l'émulation entre les CT.



Un système de gouvernance mondial qui rassemble les gouvernements locaux et régionaux et la société civile peut accélérer la mise en œuvre des agendas mondiaux

- Le Forum politique de haut niveau des Nations unies sur le développement durable (FPHN) devrait être transformé pour renforcer la participation des différentes parties prenantes et favoriser un **véritable échange pour l'innovation et l'apprentissage**. Le FPHN devrait être un espace de dialogue multilatéral et multipartite, pour un partage des connaissances efficace qui renforce la collaboration et les partenariats, assure un réel suivi des engagements, des accords politiques et de la mise en œuvre.
- La consolidation du **Forum des Gouvernements locaux et régionaux** en tant qu'espace critique pour les interactions entre les CT, les États membres

et le système des Nations unies est fondamental. Par la même, les dialogues multiniveaux doivent servir à renforcer le leadership local-mondial, comme le propose « l'Engagement de Séville ».

- Au niveau continental, la **participation accrue des CT aux forums régionaux** (p. ex., les Forums régionaux sur le développement durable co-organisés par les Commissions régionales des Nations unies) aux plateformes multipartites (p. ex., la plateforme européenne) et autres espaces (p. ex., les Forums urbains) permettra de renforcer les échanges politiques pour encourager la localisation des ODD et leur participation active dans le suivi des ODD. ☉



Forum des gouvernements locaux et régionaux lors du FPHN, 16 juillet 2018, à New York (photo : UCLG-CGLU/Joel Sheakoski, bit.ly/31UjJHR).

La localisation des agendas mondiaux

Comment l'action locale transforme les villes et les territoires

En juillet 2019, l'évaluation du premier cycle quadriennal de mise en œuvre de l'Agenda 2030 montre qu'il existe un « fossé entre la rhétorique et l'action » et que, au rythme actuel, la plupart des ODD ne pourront pas être atteints en 2030. Le 5^e Rapport mondial sur la démocratie locale et la décentralisation (GOLD V) passe en revue les progrès accomplis en vue de la mise en œuvre des agendas mondiaux dans les 142 pays ayant soumis leur Examen national volontaire entre 2016 et 2019 (86 % de la population mondiale). Pour compléter cette évaluation, GOLD V a analysé le processus de « localisation » (mise en œuvre au niveau local) des agendas mondiaux et comment la décentralisation et une meilleure coopération entre les différents niveaux de gouvernance contribuent à ces processus. Le rapport souligne que, dans les cadres institutionnels actuels, la participation des gouvernements locaux et régionaux aux mécanismes de coordination, aux processus de suivi et d'élaboration des rapports d'avancement des ODD, est essentielle pour renforcer la participation des collectivités territoriales dans la construction de sociétés plus équitables, justes et durables.

GOLD V montre comment c'est au niveau local que les agendas mondiaux peuvent se réaliser de manière plus articulée et quel est le rôle des villes et des territoires dans la mise en œuvre d'un développement social, économique, environnemental et culturel plus durable. Il souligne que les autorités locales et régionales ont une responsabilité directe dans le processus de « localisation ». Dans un contexte d'inégalités sociales croissantes, de dégradation des écosystèmes et de tensions accrues qui sapent la solidarité entre les peuples, le rapport GOLD V souligne que la localisation est un levier essentiel pour la réalisation des objectifs de ces agendas.

La mise en œuvre des objectifs nécessite cependant des stratégies, des cadres institutionnels et des feuilles de route qui soutiennent fermement la « localisation ». Les stratégies et les actions locales favorisent à leur tour la participation active de tous les acteurs et l'émergence d'alternatives de développement à partir des villes et des territoires. L'échange de ces expériences entre pairs au niveau international est également décisif pour élargir leur impact en contribuant à accélérer la mise en œuvre des ODD.

Le rapport transmet un message d'espoir sur la « localisation » qui, avec les moyens adéquats, peut contribuer à créer une nouvelle vision du développement durable au sein de nos sociétés. Il analyse les actions nécessaires pour promouvoir, suivre et élargir les expériences locales, en s'appuyant sur une gouvernance locale plus inclusive et participative. Le rapport réaffirme également l'engagement des gouvernements locaux et régionaux, de leurs réseaux et de leurs associations, pour contribuer avec des réponses politiques pertinentes à accélérer le changement. Les gouvernements locaux et régionaux sont conscients de leur rôle dans le développement des politiques et des institutions publiques plus inclusives et durables, dans la défense des droits de tous les citoyens, afin d'actualiser le contrat social et de renforcer la confiance des citoyens dans l'action publique.

**Cinquième Rapport mondial
sur la décentralisation et la démocratie locale**



Parrainé par :



Soutenu par :



Avec les contributions spéciales de :



Facilité par :

