

Une ère nouvelle de coopération avec les autorités locales

Daniel Biau

Au cours des dix dernières années, ONU-HABITAT a développé des relations étroites avec les autorités locales et leurs associations.

Le Sommet des Villes de 1996 à Istanbul a inclus la première Assemblée mondiale des villes et des autorités locales. Il a donné une forte impulsion à la collaboration entre ONU-HABITAT et les autorités locales, tant au niveau politique normatif qu'au niveau opérationnel. Les gouvernements ont reconnu que les autorités locales étaient leurs partenaires les plus proches pour mettre en oeuvre le *Programme pour l'habitat* et ils se sont engagés à décentraliser les responsabilités et les ressources au niveau local. Le rôle et l'influence des associations internationales d'autorités locales dans le contexte du système des Nations Unies n'ont cessé de s'intensifier depuis lors, notamment avec la création du Comité consultatif des Nations Unies pour les autorités locales (UNACLA) en 2000 et la Session spéciale Istanbul + 5 de l'Assemblée générale des Nations Unies en juin 2001.

Parallèlement, plusieurs initiatives et programmes mondiaux d'ONU-HABITAT, de même que des projets nationaux, ont délibérément été axés sur les autorités locales et la nécessité de renforcer leurs capacités. Des centaines d'autorités locales ont bénéficié concrètement de cette collaboration dans des domaines tels que la gestion urbaine, la viabilité de l'environnement, l'urbanisme, la gestion des infrastructures et l'assainissement des bidonvilles.

ONU-HABITAT a travaillé intensivement avec tous les membres fondateurs de la nouvelle Organisation mondiale "Cités et Gouvernements Locaux Unis" et soutenu chaque étape de leur processus d'unification depuis 1994.

Partenariats au niveau mondial

En sa qualité de centre de liaison du système des Nations Unies pour les autorités locales, ONU-HABITAT collabore avec celles-ci depuis de nombreuses années aux niveaux de l'élaboration des politiques et des programmes.

Au niveau de la politique mondiale, la Commission des établissements humains a décidé, en 1999, de créer l'UNACLA qui a tenu sa réunion inaugurale à Venise en janvier 2000. Sous la présidence du Maire de **Barcelone**, M.

Joan Clos, l'UNACLA a apporté un certain nombre de contributions importantes au programme d'activités de ONU-HABITAT et a pu conseiller la Directrice exécutive sur plusieurs questions stratégiques.

En réunissant les maires de grandes villes - de **Johannesburg** et **Rio de Janeiro à Chengdu** et **Moscou** - et les responsables d'associations internationales, l'UNACLA garantit des échanges stimulants et des points de vue géographiquement équilibrés.

Récemment, l'UNACLA a communiqué les vues des autorités locales sur les relations entre le système des Nations Unies, la société civile et les pouvoirs locaux au Groupe d'experts de haut niveau sur la société civile, établi par le Secrétaire général sous la présidence de l'ancien Président du Brésil Fernando Henrique Cardoso.

L'UNACLA a également joué un rôle essentiel dans la promotion du dialogue international sur la décentralisation.



Ordures non ramassées dans un quartier pauvre de Yaoundé – un problème dans les taudis des villes du monde entier.

Photo © Vincent Kitio/UN-HABITAT

Les associations d'autorités locales sont intervenues dans la gouvernance d'un certain nombre des programmes mondiaux d'ONU-HABITAT. Ainsi, en Amérique latine, le Programme de gestion urbaine a travaillé en étroite collaboration avec la plupart des associations régionales et sous-régionales. L'Alliance des Villes a bénéficié, dans son Groupe consultatif, de la présence de représentants de l'Union internationale des villes et des pouvoirs locaux (IULA), de l'Organisation des Cités unies (FMCU) et de Métropolis. L'IULA a participé activement au Comité directeur de la Campagne sur la gouvernance urbaine pendant les trois dernières années. Dans chaque cas, les points de vue et les aspirations des autorités locales se sont avérés très utiles pour orienter ONU-

HABITAT et ses partenaires internationaux, tels que la Banque mondiale et le PNUD, dans leurs activités de programmation et d'évaluation aux niveaux mondial et régional. ONU-HABITAT espère que la nouvelle Organisation mondiale pourra s'impliquer encore davantage dans l'élaboration des politiques et des programmes des Nations Unies et que ses propres initiatives pourront bénéficier de la contribution d'ONU-HABITAT.

Partenariats opérationnels au niveau des villes

La plus grande partie des ressources gérées par ONU-Habitat est dépensée dans les pays en développement pour appuyer des activités opérationnelles dans les zones urbaines. Ces ressources proviennent de différentes institutions de financement, multilatérales et bilatérales, ainsi que des pays eux-mêmes. La majorité des projets d'ONU-HABITAT portent sur les besoins des autorités locales en matière de renforcement des capacités, de réforme de la politique urbaine, de planification et de gestion de l'environnement ainsi que sur des programmes concrets d'assainissement et d'amélioration des bidonvilles.

Depuis sa création en 1978, ONU-HABITAT a apporté son appui à des centaines de villes pour améliorer leur cadre de vie, depuis les villes les plus pauvres des pays les moins avancés jusqu'aux riches cités du Moyen-Orient. ONU-HABITAT a, par exemple, collaboré pendant de nombreuses années avec les petites villes du Burkina Faso et la municipalité de **Dubaï** et apporté des changements essentiels en matière de gestion et de planification des villes. Cette activité a contribué à renouveler complètement les méthodes d'urbanisme en passant d'une approche de planification spatiale technocratique à une approche fondée sur des mesures prises par de nombreux partenaires après consultations et débats sur la ville.

ONU-HABITAT a également joué un rôle important dans la reconstruction urbaine après des conflits, notamment par la remise en place et la formation des pouvoirs locaux dans des pays tels que la Somalie, le Kosovo et l'Afghanistan.

Cette connaissance approfondie qu'a ONU-HABITAT des capacités et des besoins des autorités locales dans le monde constitue une base de référence solide aussi bien qu'un banc d'essai pour son travail normatif et ses directives politiques.

En réalité, cette coopération avec les autorités locales fonctionne dans les deux sens car de nombreuses villes appuient les activités d'ONU-HABITAT, soit par une coopération ville à ville, soit par des contributions directes. Dans cette dernière catégorie, il convient de mentionner **Fukuoka** et **Rio de Janeiro** qui accueillent et appuient financièrement les bureaux régionaux d'ONU-HABITAT pour l'Asie et l'Amérique latine respectivement et **Dubaï** qui cofinance le Programme sur les meilleures pratiques par un concours biennal. Plusieurs villes chinoises ont également accueilli et financé des conférences internationales d'ONU-HABITAT ces dernières années. La coopération opérationnelle entre les autorités locales et ONU-HABITAT bénéficie du soutien politique (et souvent financier) de nombreux gouvernements nationaux qui sont de plus en plus conscients que des autorités locales démocratiques sont essentielles pour améliorer les conditions de logement et assurer le développement durable des villes et autres établissements humains.

D'une charte mondiale à des lignes directrices sur la décentralisation

En juin 1996, lors du Comité des partenaires d'Habitat II, les autorités locales ont présenté des arguments en faveur de la préparation d'une charte mondiale sur l'autonomie locale. Dans son résumé des débats, le Président a indiqué: "Il est proposé de se fonder sur l'expérience acquise dans la mise en oeuvre de la Charte européenne de l'autonomie locale pour élaborer une charte mondiale énonçant les principes fondamentaux sur lesquels doit reposer le cadre constitutionnel ou juridique d'un système démocratique de gouvernement local".

ONU-HABITAT a donné suite à cette demande des autorités locales dans un Mémoire signé avec la Coordination des associations mondiales de villes et autorités locales (CAMVAL), en juillet 1997. Une réunion d'experts a eu lieu en avril 1998 pour préparer un avant-projet de charte qui a ensuite été soumis, pour consultation, à toutes les régions du monde en 1999-2000. Des centaines de représentants d'autorités locales, de même que des ministres et des hauts fonctionnaires ont participé à ces consultations tenues à **Agadir, Strasbourg, Santiago du Chili, Mumbai, Chonju** et **Accra**.

Le projet de charte a ensuite été révisé et soumis à la Commission des Nations

Unies sur les établissements humains en février 2001. Toutefois, la Commission n'a pu parvenir à un consensus sur le texte proposé, certains Gouvernements ayant estimé que cette charte pourrait être en contradiction avec leurs constitutions et préférant une déclaration de principe moins contraignante. C'est pourquoi la Commission a adopté une résolution (18/11) demandant à la Directrice exécutive "d'intensifier le dialogue entre tous les échelons de gouvernement sur toutes les questions liées à la décentralisation effective et au renforcement des autorités locales, y compris les principes et, le cas échéant, les cadres juridiques, à l'appui de l'application du *Programme pour l'Habitat*".

La Session spéciale de l'Assemblée générale (Istanbul + 5), en juin 2001, s'est félicitée des "efforts consentis par de nombreux pays en développement pour décentraliser la gestion des villes". Mais l'Assemblée générale n'a pas donné de directives spécifiques.



Trois maires camerounais à la réunion de Africités à Yaoundé étudient un nouveau rapport de ONU-HABITAT sur la façon d'obtenir les meilleurs résultats.

Photo © Vincent Kiti/ONU-HABITAT.

Le dialogue international a sérieusement démarré le 30 avril 2002 lors de la première session du Forum urbain mondial qui a recommandé l'élaboration de lignes directrices constructives sur une décentralisation effective comme moyen de développement. ONU-HABITAT a ensuite fait exécuter une série d'études de cas sur les cadres législatifs actuels de la décentralisation qui ont constitué la base d'un dialogue au Conseil d'administration d'ONU-HABITAT, en mai 2003. Le résultat en a été une nouvelle résolution (19/12) demandant à la Directrice exécutive "de prendre de nouvelles dispositions et mesures pour intensifier le dialogue sur la décentralisation et le renforcement des autorités locales en vue d'élaborer des recommandations à soumettre à la prochaine session du Conseil d'administration" en avril 2005. La

création d'un Groupe consultatif d'experts sur la décentralisation pour soutenir le processus de dialogue a également été approuvée. Ce groupe s'est réuni pour la première fois en mars 2004 à **Gatineau, Canada**.

Ceci étant, huit ans après le Sommet d'Istanbul, il n'y a pas encore de lignes directrices internationales officielles sur la décentralisation, ce qui préoccupe de nombreux pays en développement. Un véritable dialogue s'est, cependant, instauré au niveau intergouvernemental et on peut estimer que le processus a été tout à fait utile et stimulant. Celui-ci a, jusqu'à présent, été plus important que le résultat (lignes directrices ou recommandations) qui, pourtant, ne semble pas très éloigné. La nouvelle Organisation mondiale devra peut-être faire campagne pour accélérer la mise au point définitive de telles recommandations.

La voix toujours plus forte des autorités locales

ONU-HABITAT a toujours essayé de veiller à ce que les autorités locales fassent entendre leur voix avec force et clarté dans les instances internationales, y compris dans le cadre du mécanisme intergouvernemental des Nations Unies. Ceci a été le cas au Comité des partenaires d'Istanbul où les autorités locales et autres partenaires ont fourni des informations aux gouvernements dans le cadre d'un segment officiel de la Conférence Habitat II.

Par la suite, des dialogues de haut niveau ont été officiellement prévus dans les débats du Conseil d'administration d'ONU-HABITAT, à partir de sa 16^{ème} session. Le schéma mis en place par ONU-HABITAT a, par la suite, été adopté par d'autres organismes des Nations Unies car il a prouvé qu'il pouvait utilement contribuer aux délibérations intergouvernementales.

ONU-HABITAT a également tenté de favoriser la participation directe des autorités locales aux travaux de son Conseil d'administration. En 1997, il a été proposé d'admettre des représentants des associations internationales d'autorités locales à la Commission, conformément au modèle tripartite de l'OIT à laquelle participent les gouvernements, les employeurs et les syndicats.

Cette proposition était certainement prématurée mais elle a ouvert la voie à de nouvelles discussions entre les gouvernements nationaux qui ont

accepté d'intégrer systématiquement des maires et autres représentants des autorités locales dans leurs délégations nationales. La discussion a montré aussi que les autorités locales et leurs associations ne pouvaient pas être considérées comme des ONG parce que les autorités locales ont des fonctions gouvernementales. Leurs associations sont donc plus intergouvernementales que non gouvernementales.

Une autre étape a été franchie lorsqu'ONU-HABITAT s'est vu conférer le statut de programme dans le système des Nations Unies, ce qui a nécessité l'élaboration d'un nouveau règlement intérieur du Conseil d'administration. Ce règlement, adopté par l'Assemblée générale des Nations Unies en décembre 2003, comprend une section spécifique sur la participation des non membres au Conseil d'administration. L'article 64 est

ainsi formulé:

«Les représentants dûment accrédités des autorités locales, invités par le Directeur exécutif, en consultation avec leurs gouvernements respectifs, si ces derniers le demandent, ou représentant des associations ou des organisations nationales ou internationales reconnues par l'Organisation des Nations Unies, peuvent participer, comme observateurs, lors des séances publiques, aux délibérations du Conseil d'administration et de ses organes subsidiaires».

Cet article appelle deux remarques. Premièrement, les gouvernements pourront avoir leur mot à dire sur l'accréditation des autorités locales. Deuxièmement, les représentants d'autorités locales et de leurs associations nationales et internationales pourront participer pleinement aux délibérations du Conseil d'administration, sans que leur présence et leurs déclarations

soient soumises à l'approbation du Conseil. Ils ne peuvent pas voter ou intervenir sur des questions administratives mais ils peuvent contribuer à l'établissement d'un consensus sur toutes les questions de fond.

A condition d'être bien structurée, la voix des autorités locales sera prise très au sérieux lors des sessions futures du Conseil d'administration. La nouvelle Organisation mondiale pourrait et devrait jouer un rôle primordial en organisant ses membres de façon à garantir une interaction optimale avec le système des Nations Unies et notamment avec son centre de coordination pour les autorités locales - ONU-HABITAT.

Daniel Biau, Directeur de la Division de la coopération technique et régionale, est Directeur exécutif adjoint d'ONU-HABITAT.

Autres institutions actives au niveau local

OONU-HABITAT est le centre de coordination des autorités locales dans le système des Nations Unies. Mais plusieurs autres institutions des Nations Unies collaborent avec les autorités locales dans le cadre de leurs mandats et de leurs domaines de compétence respectifs.

ONUSIDA, le Programme conjoint des Nations Unies sur le VIH/SIDA, a lancé une initiative mondiale avec **UNITAR**, l'Institut des Nations Unies pour la formation et la recherche, dénommée *Projet de lutte contre le SIDA dans les villes*.

La Commission du développement durable (CDD), sous les auspices du **DESA**, Département des affaires économiques et sociales des Nations Unies, a étroitement collaboré avec les autorités locales depuis le Sommet de Rio.

Le **PNUCID**, l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime, le réseau des instituts du Programme des Nations Unies pour la prévention du crime et la justice pénale et d'autres organismes pertinents des Nations Unies étudient, en collaboration avec les villes, des pratiques prometteuses et ayant fait leurs preuves de lutte contre la criminalité dans les villes.

Le **PNUD**, Programme des Nations Unies pour le développement, fournit un appui financier à un certain nombre de projets de pays visant à renforcer les capacités des municipalités. Il participe également au Partenariat urbain du Millénaire (PUM) et à l'Alliance mondiale des villes contre la pauvreté.

Le **PNUE**, Programme des Nations Unies pour l'environnement, collabore avec des villes surtout dans le cadre de partenariats avec ONU-HABITAT dans des domaines tels que l'avenir de l'environnement dans le monde (GEO), la planification et la gestion de l'environnement urbain, des initiatives « De l'eau pour les villes », les outils de gestion de l'environnement et la réponse aux catastrophes.

Les activités de l'**UNESCO** portent sur les trois principaux piliers de l'institution, à savoir l'éducation, la science et la culture. Cette collaboration comprend des activités telles que « Villes pour le Prix de la Paix », le Programme de gestion des transformations sociales (MOST), le Programme « Grandir dans des villes » et le Programme relatif aux petites villes côtières historiques.

La **FAO**, Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture, aide les pays membres à élaborer leurs politiques et

stratégies nationales pour améliorer la productivité agricole et la sécurité alimentaire.

L'**UNICEF**, Fonds des Nations Unies pour l'enfance, a coopéré avec **IULA**, l'Union internationale des villes et des pouvoirs locaux, pour aider les enfants partout dans le monde.

L'**OIT**, Organisation internationale du travail, met l'accent sur des méthodes faisant appel à une main d'œuvre intensive en matière d'investissement dans l'infrastructure en travaillant avec les autorités locales et des groupes communautaires.

L'**UNITAR** a récemment mis au point un programme sur la coopération décentralisée qui soutient un certain nombre de centres de formation (CIFAL) dont ceux de Bilbao, Curitiba, Kuala Lumpur et Ouagadougou. Des associations régionales d'autorités locales et le secteur privé participent à ce programme.

Les cinq **Commissions régionales** des Nations Unies ont développé des activités de recherche et de sensibilisation sur les établissements humains qui sont souvent utiles au travail des autorités locales.

La **Banque mondiale** a investi 6 milliards de \$ EU pour le développement urbain au cours des dix dernières années. Plus de 100 projets ont bénéficié de prêts de la Banque. Ces projets ont permis d'améliorer les conditions de vie dans les villes et la gouvernance locale en mettant l'accent sur la pauvreté urbaine et sur le renforcement de la gestion municipale. Une étude récente (juillet 2003) évalue les défis que représente la mise en oeuvre du rapport sur la stratégie urbaine de la Banque publié en 2000 et intitulé *Amélioration des conditions de vie des pauvres par l'investissement dans les villes. Une mise à jour des réalisations du portefeuille de projets urbains de la Banque mondiale* (voir www.worldbank.org).

L'**OMS**, Organisation mondiale de la santé, collabore avec les autorités locales essentiellement sous les auspices de son Programme pour des villes saines. Ce programme mondial est surtout actif en Europe. Grâce à des processus participatifs menés par les autorités locales, il favorise l'amélioration de la santé publique.

Vers un renforcement de l'action locale

Joan Clos

Le rôle des villes sur la scène internationale prend de plus en plus d'importance, non seulement parce que la grande majorité de la population mondiale vit en milieu urbain mais aussi parce que les principaux défis de la mondialisation se reflètent à l'échelon local.

Les autorités locales jouissent d'une position extrêmement avantageuse et privilégiée pour proposer et appliquer des solutions adéquates aux problèmes les plus urgents de notre temps. En effet, la ville est le lieu physique où la plupart de ces problèmes surgissent et nous, autorités locales, sommes le type de gouvernement démocratique le plus proche du peuple. Nous sommes prêts à assumer ces responsabilités et disposés à relever ce défi, en étroite coopération avec les gouvernements nationaux et la communauté internationale.

Au cours des quelques dernières années, afin de rechercher des possibilités de coopération, le mouvement mondial des pouvoirs locaux a lancé une campagne afin de renforcer sa présence sur la scène internationale et, plus particulièrement, aux Sommets des Nations Unies qui ont abordé les principaux défis auxquels sont confrontées les villes. En 1992, les autorités locales ont lutté pour être présentes au Sommet de la Terre à **Rio de Janeiro**. A l'époque, cependant, leur rôle était encore considéré comme marginal dans les réunions et manifestations internationales importantes. Les pouvoirs locaux étaient encore considérés comme des organisations non gouvernementales, même du point de vue juridique et accréditation. Il nous a fallu attendre jusqu'à Habitat II à **Istanbul**, en 1996, pour que les autorités locales soient enfin reconnues comme des gouvernements locaux démocratiquement élus et donc des représentants légitimes de nos citoyens. Quelques années plus tard, en 2002, l'une des conclusions fondamentales du Sommet mondial sur le développement durable de **Johannesburg** a été que les seuls progrès substantiels réalisés dans la mise en oeuvre d'Action 21 ont été enregistrés au niveau local. Une fois de plus, les autorités locales ont donné la preuve de leur engagement sur les principes et plans d'action des Nations Unies.

Nous, autorités locales, avons parcouru un chemin long et très souvent difficile pour arriver là où nous sommes aujourd'hui. Il n'a pas été facile de convaincre les gouvernements nationaux et les organisations internationales que nous ne sommes pas des ennemis mais des

partenaires indispensables si nous voulons réussir à relever certains des défis auxquels est confrontée l'humanité. Le mouvement



Joan Clos. Photo © John Hogan/ONU-HABITAT

mondial des pouvoirs locaux a déployé beaucoup d'efforts pour s'unir et parler d'une même voix sur la scène internationale. Aujourd'hui, nous sommes fiers d'annoncer que ce processus a abouti et que nous avons pu surmonter nos différences. De ce fait, un accord a été conclu pour créer un nouvel organisme dénommé Cités et Gouvernements Locaux Unis (CGLU) qui regroupera les principales organisations des villes et des pouvoirs locaux tels que *l'Union internationale des villes et des pouvoirs locaux (IULA)*, *la Fédération Mondiale des Cités Unies - Organisation des villes unies (FMCU-UTO)* et *Metropolis*. Cet organisme est officiellement créé à **Paris**, en mai 2004, et il aura son siège à **Barcelone**. Nous espérons que la création de CGLU retiendra l'attention du système des Nations Unies et l'aidera à prêter une oreille plus attentive aux voix des cités.

ONU-HABITAT a joué un rôle essentiel dans le processus de reconnaissance de la présence des autorités locales sur la scène internationale. A cet égard, ONU-HABITAT a largement contribué à la création d'UNACLA à **Venise** en 2000.

UNACLA, le Comité consultatif des Nations Unies pour les autorités locales, que j'ai l'honneur de présider, est composé d'un nombre choisi de maires et sert de mécanisme pour renforcer la communication et la coopération entre les autorités locales et ONU-HABITAT dans le cadre du *Programme pour l'Habitat* et de ses Campagnes mondiales sur la sécurité d'occupation et la bonne gouvernance urbaine.

ONU-HABITAT, sous la direction dynamique de sa Directrice exécutive, Mme Anna Tibaijuka, a été un grand allié pour nous. Cette institution des Nations Unies a contribué à promouvoir la présence des autorités locales aux sommets des Nations Unies, à faciliter le dialogue avec la communauté internationale et elle a reconnu notre rôle lors des manifestations et réunions les plus importantes.

A ce propos, je tiens à souligner l'importance de la réunion qui s'est tenue avec le Secrétaire général des Nations Unies, M. Kofi Annan, en juin 2001, à l'occasion de la conférence *Istanbul + 5* d'ONU-HABITAT, que nous considérons comme une étape capitale dans la reconnaissance du rôle des autorités locales au sein des Nations Unies. Le Secrétaire général des Nations Unies a reconnu alors le bien-fondé de la participation des autorités locales à la mise en oeuvre des objectifs de développement du Millénaire qui font, depuis lors, partie intégrante de notre propre programme. En outre, il a été proposé à cette réunion que les cités et les pouvoirs locaux soient plus directement et plus profondément impliqués dans les opérations de maintien de la paix des Nations Unies. C'est un autre projet important sur lequel nous travaillons.

Je souhaite également souligner, dans le cadre de la collaboration avec ONU-HABITAT, la création d'un groupe d'experts sur la décentralisation, de même que les programmes sur les *Meilleures pratiques* et *le leadership local* et la *Coopération de ville à ville*, ce qui renforce encore notre rôle dans le programme d'activités d'ONU-HABITAT.

Par ailleurs, je tiens à saluer la décision pertinente d'ONU-HABITAT de créer le Forum urbain mondial sous la forme d'une réunion biennale au cours de laquelle les principaux défis auxquels sont confrontés les villes de nos jours sont examinés par des experts. Au Forum urbain mondial, les autorités locales jouent un rôle essentiel tout comme les autres partenaires du *Programme pour l'habitat*.

Les défis auxquels nous sommes confrontés sont importants et exigent qu'UNACLA intensifie encore ses efforts pour aider réellement à conférer leur autonomie aux autorités locales dans le monde. UNACLA s'est avérée l'instrument le plus dynamique et le plus respecté pour promouvoir le dialogue entre les autorités locales et ONU-HABITAT et, par là même, avec le système des Nations Unies. Dans ce sens, nous devrions tous donner à ONU-HABITAT les moyens et les ressources nécessaires pour lui permettre d'atteindre ses objectifs. Je suis persuadé que la création de la nouvelle organisation CGLU nous donnera l'élan indispensable pour améliorer nos capacités et nos possibilités d'exercer une influence, toujours avec le ferme appui d'ONU-HABITAT.

Joan Clos, Maire de Barcelone, est le Président d'UNACLA.