

Les gouvernements régionaux face à l'Habitat III

Position de l'ORU Fogar

Les gouvernements intermédiaires dans les agendas globaux

Au cours des deux dernières décennies, la consolidation de trois agendas internationaux à fort impact territorial –celui de la durabilité, du développement et de l'urbanisation– est devenue évidente. Ces trois agendas ont évolué vers des chemins relativement indépendants, mais de manière parallèle. Tous les trois ont soulevé les problèmes de l'humanité de façon inclusive, interdisciplinaire et promouvant le changement. Inclusive, parce qu'il a appelé à participer à un nombre croissant d'acteurs. Interdisciplinaire, parce qu'il a surpassé la fragmentation sectorielle, propre tant aux ministères des gouvernements qu'aux organismes spécialisés du système des Nations Unies. Et promouvant le changement parce qu'il a combiné de manière flexible les instruments normatifs et programmatiques pour progresser vers des cadres de résultats connus, acceptés et vérifiables.

Il s'agit d'une nouvelle réalité, qui va au-delà du cadre international –ou intergouvernemental– classique, en le remplaçant, du moins en partie, par un ordre global. Les nouveaux objectifs de l'humanité ne sont plus l'affaire uniquement des États souverains, mais aussi des organisations internationales, des gouvernements non-centraux et de tous les acteurs, qui se sont organisés pour faire entendre leur voix sur la scène globale. Cette situation témoigne une conviction : le progrès de l'ensemble dépend des efforts de tous et personne ne peut être laissé de côté.

Pour les gouvernements régionaux, ce contexte a un impact notable. Non seulement ce qui se passe dans le territoire a une portée de plus en plus globale, mais aussi ce qui est convenu au niveau global –les orientations, directives et programme de résultats– doit avoir une mise en œuvre territoriale. Nous, les gouvernements régionaux organisés sous l'égide de l'ORU Fogar, considérons que cette nouvelle situation ne dévalue pas le rôle de l'État central, mais qu'elle est d'une nature plus générale qui va au-delà de l'inter-gouvernementalisme classique.

La grande diversité du phénomène régional, de la position constitutionnelle des gouvernements intermédiaires, et de leurs compétences et capacités, ne devrait pas cacher la nécessité d'avoir un mandat et des besoins partagés. Le mandat se réfère dans tous les cas à notre responsabilité dans les fonctions essentielles du territoire : le développement, la cohésion, l'équilibre, la durabilité. Un territoire qui n'est pas seulement une réalité géographique, mais aussi humaine et sociale, qui s'inscrit de plus en plus dans cette logique locale-globale. D'où la nécessité, que nous affirmons également, d'assurer un bon ancrage de nos régions dans le cadre domestique et international.

De Habitat II à Habitat III

Deux décennies séparent les deux dernières convocations de la Conférence des Nations Unies sur les Établissements Urbains. En 1996, le débat sur l'urbanisation a mené à une réflexion sur les villes et leur gouvernance, la situation en 2016 est différente. Le débat sur le milieu urbain, dans un monde de plus en plus globalisé et interconnecté, atteint pleinement le milieu non-urbain. Le milieu urbain, aujourd'hui, doit prendre sérieusement en compte le territoire sur lequel le milieu urbain se construit, se nourrit et se développe.

C'est pourquoi les régions doivent être un élément central du Nouvel Agenda Urbain, afin que – comme dit la Déclaration de Toluca– l'urbanisation soit un moteur de développement avec le pouvoir de faire évoluer et améliorer les conditions de vie de chaque individu. C'est la région qui assure que le développement des villes soit effectué à des conditions qui permettraient non seulement l'équilibre et la cohésion territoriaux, mais aussi la vie urbaine propre. Les villes dépendent inéluctablement d'un système territorial, productif, alimentaire, d'infrastructures, de gestion de déchets, etc...qui va au-delà de son territoire stricte.

Pour comprendre le caractère indissociables des villes et leurs territoires, le concept clé est la durabilité et le gouvernement de référence est le régional. Comme notre président Paúl Carrasco l'a dit : «Les villes ont besoin du territoire pour être durables».

Régions et Nouvel Agenda Urbain : points essentiels

Les Objectifs de Développement Durable (ODD), en tant que cadre de résultats pour l'an 2030, doivent concentrer tous les efforts déployés dans ce domaine, même ceux de nos régions. À notre avis, le Nouvel Agenda Urbain doit être considéré à partir de ce cadre, et il doit devenir un programme axé sur l'action qui renforce et contribue à la localisation des 17 ODD.

Les ODD se concrétisent et ont un impact quand ils sont insérés aux milieux territoriaux. Les gouvernements régionaux doivent jouer un rôle catalyseur crucial en tant qu'initiateurs et moteurs de processus de développement efficaces, qui favorise la recherche et la génération de consensus sur le développement du territoire, en promouvant des accords stratégiques et des actions coordonnées.

Les régions, en tant que collectivités territoriales intermédiaires entre le pouvoir central et le local, offrent la dimension la plus adaptée pour aborder la définition de stratégies plus efficaces et intelligentes afin que le développement soit équilibré, inclusif et durable. Nous pouvons apporter à ces questions fondamentales –le développement économique, la viabilité de l'environnement, l'aménagement du territoire, la sécurité alimentaire...– une approximation holistique, qui configure les mécanismes nécessaires pour définir des stratégies axés sur des synergies et des interdépendances accrues entre les territoires et les acteurs qui y sont présents.

En même temps, notre condition de gouvernements de proximité nous confère une connaissance précise du contexte dans lequel nous opérons, et une capacité importante d'articuler les acteurs qui travaillent au développement du territoire, soit publics ou privés. À cet égard, les régions sont en mesure de lancer des politiques de développement territorial servant de cadre de référence,

s'articulant avec celles lancées par les gouvernements locaux et qui viennent compléter les politiques de développement des gouvernements centraux.

Les ODD révèlent que l'inégalité n'est plus seulement un problème entre pays, mais une condition interne des sociétés. Cette nouvelle inégalité peut inclure aussi des nouvelles pauvretés et nouveaux déséquilibres territoriaux. Si la globalisation stimule la compétitivité entre villes, c'est aux gouvernements régionaux qu'il revient d'assurer que le gain d'une ville ne se traduise pas par la perte d'une autre ville, ou que ce gain soit aux dépens de son environnement. C'est pourquoi, le gouvernement régional doit veiller à ce que les infrastructures et les équipements structurent le territoire, dans un équilibre entre les grandes, petites et moyennes villes et les villages et le monde rural. La réalité actuelle –de migration désordonnée, consommation excessive de ressources naturelles, étalement urbain... – le requiert. Alors nous, les gouvernements régionaux, nous engageons à déployer des mesures visant à rééquilibrer la situation et encourager la coopération intercommunale. Nous devons lutter aussi pour compenser les différences –qui peuvent être graves– des différentes agglomérations de nos territoires, en distribuant de façon équilibrée les opportunités et les actifs.

La notion de liens –ou partenariats – urbain-rural est aussi cruciale. Nous réaffirmons la nécessité de surmonter la division rural-urbain, et accorder attention à l'existence d'un continuum entre les deux sphères, qui touche tant sa population –plus ou moins dense– que sa base économique –plus ou moins agricole–. La sécurité alimentaire ne dépend seulement pas des chaînes de production et d'approvisionnement, mais aussi de leur longueur et de l'intégration de l'activité agricole de façon naturelle dans son environnement, offrant des activités à valeur ajoutée aux zones non rurales limitrophes.

De tous les engagements, le plus important est celui de mener un combat radical contre l'incessant exode rural vers les villes. Cet exode décapitalise le territoire, affaiblit les cultures traditionnelles et génère des habitants déracinés. Cela ne nuit pas seulement le territoire, mais il est néfaste aussi pour les villes qui sont déjà débordées, encombrées, ayants des problèmes de sécurité et avec les services sociaux, éducatifs et sanitaires insuffisants. Une dynamique qui, en définitive, génère pauvreté dans le monde rural et dans le monde urbain.

Ce combat pour enrayer l'exode rural exige plus d'investissements dans le territoire, ainsi qu'une revalorisation du milieu rural et du monde agricole. La modernisation de ce monde est par conséquent essentielle.

Dans cet ensemble d'actions, la viabilité est transversale et les gouvernements régionaux la promeuvent par des politiques d'atténuation des changements climatiques et de réduction des émissions et par des politiques axés sur la gouvernance partagée des ressources en eau, la qualité du réseau de transport, ou les mesures de contrôle et certification, pour citer quelques exemples de fonctions et compétences de plus en plus régionalisées, et d'une dimension politique croissante.

Gouvernance et amélioration des capacités régionales

Outre des politiques de l'État central meilleures, les régions ont besoin pour affronter avec succès tous ces défis d'un cadre de travail approprié. Nous croyons, conformément à l'approche formulée

par le réseau Platforma, que la Nouvelle Politique Urbaine doit promouvoir le renforcement des capacités et l'autonomie des gouvernements locaux et régionaux, et que sur ce point la viabilité des finances des gouvernements locaux et régionaux est cruciale.

Premièrement, les politiques de décentralisation ou régionalisation demeurent nécessaires. Pourtant, celles-ci doivent renforcer, et ne pas affaiblir, l'autonomie et l'autoadministration régionale. Trop souvent, le transfert de fonctions et compétences n'allait pas de pair avec les ressources –politiques et économiques– adéquats. Dans certains cas, cela s'est traduit non seulement par une mauvaise fourniture des services publics, mais aussi par la perte de prestige de l'autorité régionale. Nous réitérons notre revendication de gouvernements régionaux démocratiques, responsables et autonomes.

Deuxièmement, indépendamment des différentes formes d'État et leur niveau de décentralisation, il est de plus en plus essentiel que les différentes politiques publiques des gouvernements centraux, et notamment celles à fort impact territorial, soient déployés de façon coordonnée et efficace. Les gouvernements centraux, régionaux et locaux ont des rôles différents, mais qui se chevauchent partiellement dans des domaines fondamentaux, comme la promotion du développement économique, la lutte contre la pauvreté ou l'atténuation des changements climatiques. C'est pourquoi il s'avère nécessaire de mettre en place des mesures et des pratiques qui contribuent à la gouvernance multiniveau dans chacun de ces domaines: coordination interministérielle, cohérence de politiques, information, financement, responsabilité... Nous, les gouvernements régionaux, nous déclarons prêts à appuyer ce genre de schémas de coordination renforcée, et à échanger nos expériences de meilleures pratiques en la matière. Nous assurons donc notre soutien à la construction du "supportive framework" repris dans le Zero Draft, et qui constitue un pas dans la bonne direction pour la création de structures de gouvernance territoriale.

Dans le domaine spécifique des politiques territoriales, nous considérons que le Nouvel Agenda Urbain doit promouvoir une approche territoriale intégrée, qui s'attaque aux questions urbaines avec efficacité, en coordonnant non seulement les efforts des différents niveaux administratifs impliqués, mais aussi des différents ministères et leurs initiatives. Une approche intégrée incluant les différentes dimensions (politiques, stratégies spatiales, protection environnementale, de gouvernance et financières) appropriées, comme l'ont fait remarquer des organisations comme Comunitas ou nrg4SD.

Finalement, nous les gouvernements régionaux, en participant dans Habitat III et dans d'autres forums de l'agenda international, exprimons notre volonté et notre engagement d'apporter une contribution propre et responsable à ces efforts partagés. Nous continuons d'exiger la possibilité de faire entendre notre voix dans les espaces internationale et de rendre compte de nos progrès vers les objectifs communs que nous nous sommes fixés. Ici nous partageons l'appel du réseau Platforma, en faveur de la reconnaissance internationale du rôle des gouvernements locaux et régionaux dans le déploiement du Nouvel Agenda Urbain. De même, nous faisons nôtre la volonté de Platforma de construire un programme d'action fort autour de l'agenda, doté d'un mécanisme d'évaluation dans lequel participent les autorités régionales et locales.

Quito, le 16 octobre 2016.