



**Conseil Économique
et Social**

Distr.
GÉNÉRALE

HBP/1999/13
25 août 1999

FRANÇAIS
Original : ANGLAIS

COMMISSION ÉCONOMIQUE POUR L'EUROPE

COMITÉ DES ÉTABLISSEMENTS HUMAINS
Point 5 de l'ordre du jour provisoire
de la soixantième session
(Genève 13-15 septembre 1999)

LA "GOUVERNANCE" DES PROBLÈMES URBAINS : UNE ENTREPRISE ARDUE

Rapport récapitulatif établi par le Secrétariat

Introduction

1. Le présent rapport est un résumé des débats approfondis consacrés par le Comité à la question de la "gouvernance" urbaine au cours de sa cinquante-neuvième session (14-15 septembre 1998). Il complète le document de travail (HBP/1998/6) établi par le Secrétariat sur ce sujet. Le présent résumé tient compte des communications de MM. John Manthorpe et Vincent Nadin (Royaume-Uni) et de M. Gert Gundersen (Norvège) ainsi que des déclarations faites par les représentants des pays suivants : Allemagne, Autriche, Bélarus, Bulgarie, Chypre, Danemark, États-Unis, Fédération de Russie, Finlande, France, Grèce, Hongrie, Kirghizistan, Lituanie, Norvège, Pays-Bas, Pologne, République tchèque, Royaume-Uni, Slovaquie, Slovénie, Suède et Ukraine. Les déclarations des organisations non gouvernementales : Fédération internationale des professions immobilières, Association internationale des urbanistes et Union internationale des locataires ainsi que celle du Réseau consultatif pour le logement et la gestion urbaine du Comité ont également été prises en considération. Mme Margot Wikström, membre du réseau, a animé le débat.

I. GRANDES QUESTIONS SOULEVÉES PAR LES PRINCIPAUX ORATEURS

A. Avantages économiques d'une saine administration des biens fonciers (M. Manthorpe)

2. Une bonne "gouvernance" et une saine administration des biens fonciers ont beaucoup de points communs. La gouvernance est liée à l'administration des biens fonciers par sa définition, ses objectifs, ses procédures ainsi que par la décentralisation des pouvoirs et la participation des citoyens qu'elle entraîne.

3. Auparavant, la privatisation était considérée comme un premier pas vers la réforme économique. Aujourd'hui, le régime de propriété est devenu un élément bien plus important dans la gestion de la croissance urbaine que toute sorte de planification ou de réglementation. Les décisions selon les règles du marché en matière d'urbanisation ou de gouvernance urbaine sont prises en fonction des informations concernant les terrains. Six caractéristiques d'un bon système cadastral sont également applicables à la gouvernance :

- Rapidité de réaction (les informations doivent pouvoir être obtenues rapidement);
- Exactitude de l'information (les informations doivent être justes, garanties et sûres. Si une décision est fondée sur ces informations, les pouvoirs publics la cautionneront);
- L'information doit être aussi simple que possible (pour que les citoyens et les institutions puissent la comprendre);
- Les systèmes doivent être peu onéreux (efficaces);
- Ils doivent être adaptés aux circonstances (il doit être tenu compte de la culture, de l'histoire, des aspirations qui sont différentes d'un pays à l'autre; il ne peut pas y avoir de système universel).

Un bon système cadastral, de même qu'une bonne gouvernance ne consiste pas seulement à rassembler des informations, mais aussi à les actualiser et à les mettre à la disposition de tous.

Gouvernance et gestion de la croissance urbaine (M. Nadin)

4. La relation entre la gouvernance et la gestion de la croissance urbaine est complexe.

5. Premièrement, la gestion de la croissance urbaine est une des priorités de la gouvernance dans les domaines suivants :

- Maintenir et améliorer la qualité de vie;
- Protéger et améliorer l'environnement;
- Réduire les inégalités sociales et économiques;

- Promouvoir la compétitivité économique; et
- Maintenir la stabilité économique.

6. Deuxièmement, le marché requiert une gestion et une réglementation efficaces du développement urbain. Le marché, les investissements et un développement économique soutenu dépendent d'une approche coordonnée et planifiée. Toutefois, la planification de la croissance urbaine par les pouvoirs publics est tributaire de nombreux facteurs.

7. L'aménagement du territoire et la planification sont deux outils de gestion de la croissance urbaine. Les lois foncières, le développement économique, la protection de l'environnement, l'agriculture, les transports et les mesures fiscales ont également une incidence sur la croissance urbaine. La planification spatiale permet d'avoir une perspective plus large de la gestion de la croissance urbaine. La planification n'est pas populaire mais elle est indispensable en matière de gouvernance urbaine.

8. La décentralisation du pouvoir central aux collectivités locales : la majorité des pays européens ont accordé des pouvoirs considérables en matière de développement urbain aux autorités locales. Celles-ci sont encore souvent étroitement supervisées par le pouvoir central. L'approche adoptée traditionnellement au niveau local consiste à élaborer des plans d'aménagement détaillés et contraignants. Pour assurer le succès de ces plans il faut disposer d'importants pouvoirs permettant de les mettre en oeuvre, de les faire respecter et de les financer ainsi que d'un appui des secteurs public et privé.

9. Au niveau local, il existe des instruments détaillés et contraignants qui visent à gérer la croissance urbaine; ils contribuent au développement mais pas forcément à un bon développement. Les promoteurs et les citoyens contournent le système parce que ses prescriptions sont trop détaillées et trop restrictives. Un plan directeur constitue un cadre stratégique plus satisfaisant.

10. La gouvernance ne consiste pas à élaborer des plans de développement pour l'avenir mais plutôt à fournir un cadre où pourront se négocier les différentes propositions de développement. Les autorités locales jouent un rôle primordial. Il est indispensable qu'elles disposent des pouvoirs nécessaires pour réaliser leurs plans en ce qui concerne les acquisitions foncières, le prélèvement des taxes et la garantie des risques lors d'investissements. Il faut éviter de trop demander aux autorités locales si elles ne disposent pas des pouvoirs nécessaires.

11. Dans tout système de gouvernance, les compétences doivent être attribuées aux niveaux appropriés. Les compétences les plus importantes doivent demeurer aux niveaux national et régional. Les autorités locales doivent également être disposées à coopérer entre elles et à constituer des unités de planification plus larges pour atteindre leurs objectifs. Malheureusement, les collectivités locales se font souvent concurrence au lieu de collaborer. Il convient de mettre en place des mécanismes assurant l'intégration des activités de gouvernance nationales, régionales et locales en ce qui concerne la gestion de la croissance urbaine.

12. L'absence de coordination entre les différentes collectivités locales constitue souvent un problème. Dans une bonne partie de l'Europe, la gestion de la croissance urbaine, qui exige une certaine coordination, ne s'inscrit pas dans l'approche stratégique requise.

13. Participation des citoyens : il existe souvent bon nombre de plans, de programmes, de lois et de politiques dans ce domaine. Pourtant, la gestion du développement urbain constitue parfois un échec. Il arrive souvent qu'il ne soit pas tenu compte des plans et des programmes. Les citoyens ont une attitude négative face aux réglementations. Si les gens sont traditionnellement opposés aux plans et aux règlements et si les bureaucrates et les politiciens témoignent peu d'empressement à les faire respecter, les intérêts commerciaux parviennent à exploiter les failles du système. La solution consiste i) à faire prendre conscience aux citoyens et aux gouvernements qu'il est nécessaire de contrôler la croissance urbaine, et ii) à susciter chez les citoyens un intérêt pour les plans, les programmes et les politiques de gestion de la croissance urbaine. Pour ce faire, il faut les consulter, les faire participer et les informer.

14. Privatisation : la gestion de la croissance urbaine est une réussite là où les secteurs public et privé ont décidé de jouer un rôle important dans la mise en oeuvre. Il n'existe pas de règle universellement applicable en ce qui concerne les rapports entre la gouvernance et le secteur privé. Une large privatisation doit être étayée par un système de réglementation efficace, nécessaire même lorsque le secteur public agit seul. La coordination s'avère souvent encore plus difficile si de nombreuses instances publiques sont concernées par la croissance urbaine. Quelle que soit la situation, il faut permettre aux collectivités de participer à la prise de décisions.

Gouvernance et gestion du logement (M. Gundersen)

15. Le système de gouvernance publique dans le secteur du logement en Europe occidentale constitue un bon exemple. Pendant la période d'après-guerre, le secteur du logement a joué un rôle majeur dans le développement social. Le secteur du bâtiment était considéré comme un outil important de croissance économique. Les politiques nationales en matière de logement formaient un cadre juridique, institutionnel et financier. Elles confiaient aux municipalités la responsabilité du logement. Les problèmes dans ce domaine n'étaient en général pas réglés par les municipalités elles-mêmes mais par une coopération entre l'État, les municipalités et le secteur privé. Dans la plupart des grandes villes ou des villes de taille moyenne, les politiques municipales de logement constituaient un élément central de la gouvernance urbaine. Le niveau de participation des citoyens variait d'un pays à l'autre mais était généralement faible. Des copropriétés ont été constituées pour encourager une participation directe des citoyens. Elles ont beaucoup contribué à régler les problèmes de logement dans la plupart des pays d'Europe occidentale. Ce système, qui s'est avéré probant, était fondé sur la priorité accordée au logement au plan politique ainsi que sur des institutions, des stratégies et des programmes clairement établis aux niveaux national et municipal.

16. Depuis 1985 environ, le modèle général de gouvernance a changé, principalement à cause de deux facteurs. Premièrement, le secteur du logement a été déréglementé et les pouvoirs publics ont transféré certaines de leurs obligations en la matière au secteur privé. Deuxièmement, la pression politique s'est allégée parce qu'un nombre suffisant de logements étaient offerts sur le marché immobilier.

17. Aujourd'hui, la déréglementation et le transfert des responsabilités dans le domaine du logement créent de nouveaux problèmes. Des groupes de population encore marginaux, mais de plus en plus importants (les jeunes, les vieux ou les sans-logis) vivent dans des logements vétustes et ne disposent pas des services de base. Les travaux de rénovation urbaine deviennent de plus en plus pressants tandis que la construction de nouveaux ensembles d'habitation exige une infrastructure coûteuse. Si la rénovation et la construction étaient entièrement soumises aux forces du marché, les zones urbaines se dépeupleraient.

18. La majorité des nouveaux problèmes créés par une évolution des systèmes de gouvernance dans le domaine du logement se manifestent au niveau local, dans les municipalités. Ces problèmes n'ont que des répercussions indirectes au niveau national où les politiques sont établies. Quels sont les nouveaux modèles de gouvernance en matière de logement ? Il n'existe pas encore de réponse claire à cette question. L'Europe occidentale n'a pas encore forgé de modèle idéal pour le XXI^e siècle.

19. Une bonne gouvernance est indispensable dans les pays en transition vers une économie de marché. À la suite de la décentralisation, les municipalités doivent assumer des responsabilités en matière d'habitat social et de gouvernance locale. Elles disposent toutefois rarement des structures organisationnelles, techniques et administratives ou des ressources financières nécessaires.

20. Actuellement, la gestion du logement et les structures d'entretien au niveau municipal ne sont ni efficaces ni adéquates. L'existence de sociétés municipales d'entretien ne fait que retarder la réorganisation du marché de l'entretien des logements et entrave toute concurrence.

21. La privatisation généralisée des logements qui ont été vendus à leurs locataires constitue une expression politique pratique tout à fait compréhensible de la réforme. Elle a abouti à la création d'un très grand parc immobilier d'immeubles multifamiliaux à régime d'occupation mixte, public et privé. Les arrangements nécessaires pour gérer ce genre de propriété mixte ne sont que partiellement réglementés par les nouvelles législations. Normalement, il n'est pas obligatoire de créer des associations de copropriétaires. Les nouveaux propriétaires négligent souvent les devoirs qui accompagnent la propriété privée. Par conséquent, la gestion des immeubles n'est pas efficace et la liste des travaux qui devraient être effectués d'urgence s'allonge. À long terme, cela aura des conséquences coûteuses pour la rénovation du parc immobilier. Aujourd'hui, les pays en transition ont un besoin urgent d'aide et de conseils en matière de gouvernance urbaine et de gestion du logement.

II. QUESTIONS SOULEVÉES AU COURS DES DÉBATS APPROFONDIS

A. Privatisation

22. La privatisation est pratiquement inévitable. En théorie, elle constitue une réaction face à la concurrence internationale et devrait améliorer le fonctionnement du marché ou permettre de remédier à ses défaillances. Dans la pratique, la privatisation a reporté les problèmes qui se posent en matière de logement sur les municipalités. Celles-ci ont souvent omis de conserver une partie du parc immobilier à des fins sociales ou autres. La privatisation n'a pas réglé la question de la gestion du parc immobilier ni les problèmes de fonctionnement pas plus qu'elle n'a donné un élan à la construction. Le financement de la construction demeure un problème dans les économies en transition, en dépit de la privatisation.

23. La réforme des droits fonciers est au programme dans tous les pays en transition. Une des étapes les plus importantes de cette réforme est l'établissement de la propriété foncière privée avec un titre et des droits connexes clairement établis. Les conséquences de la privatisation des logements et des terrains (de même que les questions relatives à la manière de privatiser et de gouverner et au rôle de la gouvernance dans un marché imparfait) présentent un intérêt particulier pour les économies en transition.

B. Décentralisation

24. On a souvent pensé que les problèmes de transition seraient réglés par le marché et que la décentralisation constituerait une panacée. En fait, la décentralisation n'est pas facile à réaliser et les municipalités ont trouvé difficile de la gérer. Il importe que les pays mettent en commun leurs données d'expérience concernant les réformes juridiques et institutionnelles.

25. Dans plusieurs pays relevant de la CEE, le système du logement est décentralisé et une bonne part des décisions sont prises au niveau local. Les autorités locales sont tenues de fournir un logement adéquat aux citoyens dans un environnement sain et durable. Elles doivent asseoir leurs politiques sur des chiffres régulièrement mis à jour et doivent disposer des moyens financiers leur permettant de mettre en oeuvre ces politiques. Il leur faut adopter des systèmes et des méthodes de planification pour une meilleure gestion, une surveillance du développement local et la participation des citoyens.

26. Récemment, aux Pays-Bas, les différents budgets affectés à des emplois spécifiques ont eu tendance à être intégrés en un budget unique que la municipalité pouvait utiliser de la manière la plus efficace. Le Gouvernement examine les résultats obtenus par les municipalités sur une période de cinq à dix ans car il faut un certain délai pour pouvoir juger les réalisations.

27. Par ailleurs, conformément à la Constitution des Pays-Bas, le secteur privé peut également réaliser des tâches et des fonctions qui relèvent normalement du secteur public. Les associations de logement, qui sont des instances privées, jouent un rôle essentiel dans la fourniture des logements. Elles possèdent les deux tiers du parc immobilier à usage locatif et proposent des logements en bon état à des personnes ayant des revenus inférieurs à

la moyenne. Elles ont de bonnes relations avec leurs locataires et offrent un bon rapport qualité-prix (il s'agit d'organismes à but non lucratif). Elles disposent de fonds mutuels pour régler les problèmes financiers et pour garantir les emprunts effectués sur les marchés de capitaux. Le Ministre du logement répond de leurs résultats devant le Parlement. Les associations doivent se conformer aux règlements qui sont en général assez souples. Les règlements relatifs à la participation des locataires sont assortis des garanties requises.

28. L'Autriche a depuis longtemps décentralisé les pouvoirs aux niveaux national et régional. La décentralisation au niveau local se fera progressivement, de manière à établir un équilibre entre les responsabilités centrales et locales et à réduire au minimum les coûts.

29. En matière de décentralisation, les municipalités nouvellement établies qui ne possèdent ni les connaissances ni l'expérience ni les ressources financières nécessaires ont posé des problèmes en Slovaquie. Elles sont en outre trop petites pour que des pouvoirs puissent leur être délégués.

30. En Slovaquie, la décentralisation des pouvoirs pour ce qui est de l'aménagement du territoire s'est accompagnée d'une décentralisation des ressources financières et d'une compression des effectifs professionnels chargés de la planification au niveau local. Les petites villes ne sont plus en mesure de faire réaliser la planification par des professionnels. Au cours des consultations publiques, obligatoires lors de l'élaboration des plans, les autorités locales n'expliquent pas aux citoyens les répercussions qu'auront les plans en question. Les citoyens quant à eux s'opposent pratiquement à toutes les propositions formulées au cours du processus de planification, en particulier au moment de l'octroi des permis de construire. L'étape suivante consisterait à confier la planification aux autorités régionales et à charger les autorités locales de délivrer les permis de construire. En outre, le Gouvernement aide les autorités locales en leur fournissant un soutien direct et les services de conseillers pour l'élaboration des plans. Il propose parfois un soutien méthodologique et guide les municipalités dans l'élaboration des plans.

31. En Hongrie, les autorités locales chargent le responsable de l'urbanisme d'élaborer et d'adopter les plans d'aménagement du territoire. Il y a un responsable de l'urbanisme dans chaque comté et dans presque toutes les municipalités. Il a pour rôle de faciliter la participation dans le cadre des priorités et des objectifs fixés au niveau local et s'efforce de promouvoir le processus de planification et de le rendre plus flexible.

32. En Allemagne, le problème en matière de gouvernance urbaine n'est pas de décentraliser mais de contrôler la décentralisation, de déterminer les mécanismes appropriés et de trouver une enceinte adéquate pour prendre les décisions d'intérêt général. Il faut pour cela repenser les critères appliqués pour déterminer quelle est l'autorité habilitée à prendre des décisions. L'expérience montre que l'on n'obtient pas de bons résultats si les décisions sont prises par des unités de taille restreinte. La gouvernance est synonyme de décentralisation, mais il faut trouver un équilibre entre les tendances simultanées à la centralisation et à la décentralisation.

33. En Bulgarie, la décentralisation des responsabilités ne s'est pas accompagnée d'une décentralisation des budgets. Les autorités locales ont donc beaucoup de mal à réaliser les initiatives qu'elles prennent. Elles sont sans ressources et le secteur privé agit à leur place. Les plans établis par les autorités locales manquent donc de cohérence et ne s'inscrivent pas dans une stratégie globale.

34. Le programme de partenariat avec les autorités locales de l'Agence des États-Unis pour le développement international (USAID) concerne cinquante collectivités locales travaillant en partenariat pour mettre au point à l'échelon national un système visant à promouvoir la bonne gouvernance. Ce programme est fondé sur l'identification des mesures les plus performantes et la création d'un organe de diffusion de l'information. L'institutionnalisation ne porte pas uniquement sur la diffusion de l'information. Le programme cherche également à faire participer les institutions locales (bureaux d'études, universités, recherche, formation et associations professionnelles) afin de les aider à mieux travailler avec les autorités locales. Dans les dernières étapes de ce programme, 90 à 95 % de l'aide sera fournie directement par les institutions locales et non par des consultants étrangers.

35. Certains pays doivent encore se concentrer sur les politiques foncières et les organes de planification. Une distribution des ressources foncières qui ne s'accompagne pas d'une planification suffisante nuit au développement durable des villes et des régions.

36. La décentralisation ou la délégation des pouvoirs et des fonctions des autorités centrales aux autorités locales dépendra certainement d'un ensemble de facteurs (historique de la planification et des systèmes de planification et de contrôle, niveau de planification, type de plans élaborés, restrictions juridiques, compétences professionnelles). Le Gouvernement central doit conserver certaines fonctions en matière de planification, coordonner et encadrer les autorités locales et veiller à la cohérence des décisions et de l'approche adoptée. Le transfert des pouvoirs doit être progressif et étroitement suivi. Les autorités locales doivent créer des organes ayant des compétences plus larges en matière de planification.

37. L'État devrait veiller à ce que les fonctions d'orientation et de contrôle soient axées sur des politiques de développement durables. Au niveau local, la construction dans le secteur privé se développe trop rapidement et les pouvoirs publics ne prennent pas ou peu de dispositions pour réagir.

38. Les pays devraient éviter d'offrir des incitations fiscales à diverses parties prenantes en matière de logement. Il ne faudrait pas avantager un partenaire plutôt qu'un autre, qu'il s'agisse des propriétaires ou des locataires. Il importe dans chaque pays de veiller à ce que la décentralisation précise les rôles (qui fait quoi) dans les secteurs privé et public.

39. Il arrive souvent que le cadre financier ne soit pas suffisamment défini, ce qui entraîne des conflits à long terme et entrave le développement urbain et la réalisation des programmes de rénovation. Si les problèmes sont renvoyés d'une collectivité locale à une autre, chacun finit par considérer

qu'il n'est pas responsable. L'influence de certains groupes de pression et la concurrence que se livrent les collectivités locales (au lieu de coopérer) affaiblissent la position de ces dernières face aux investisseurs potentiels. Une législation et un cadre administratif détaillés sont indispensables pour garantir la transparence de la prise de décisions et une répartition claire des responsabilités ainsi que des budgets qui s'y rapportent. Ce cadre peut prévoir la création d'organismes régionaux plus puissants de manière à ne pas accroître les disparités régionales. Il devrait garantir à toutes les parties prenantes (y compris les minorités et les groupes socialement défavorisés) des pouvoirs égaux en matière de prise de décisions. Certaines tâches devraient continuer de relever du gouvernement central, ce qui ne s'oppose pas à une décentralisation.

40. Il existe certes des différences d'un pays à l'autre, mais le rôle du secteur privé dans la mise en valeur des terrains et la construction augmente presque partout. Dans certains pays, le secteur privé joue un rôle majeur dans l'entretien des zones au niveau local, dans la planification et dans la construction. Il est indispensable de prendre des mesures pour réglementer les activités du secteur privé sur les plans éthique, économique, social et environnemental. Il est souhaitable que les organismes de réglementation établissent un système de licence.

C. Participation des citoyens

41. Certaines économies en transition encouragent la participation des citoyens mais il leur faudra encore du temps pour parvenir à réconcilier et à gérer les points de vue extrêmement différents qui sont exprimés.

42. La notion de concertation démocratique a été publiquement acceptée, mais la participation des citoyens présente des difficultés. Il ne suffit pas de proclamer la démocratie et de donner des responsabilités aux citoyens car la mentalité des gens et l'attitude des entreprises ne changent que lentement. Dans les questions relatives aux établissements humains, les autorités municipales devraient engager le débat en allant vers les gens et en sollicitant leur participation. Les gens devraient être encouragés à participer et à faire part de leurs idées et de leurs opinions sur la manière de réaliser les tâches et il faudrait leur en donner les moyens. Il faut renforcer la confiance mutuelle.

43. La participation exige une formation et une aide publique. On a souvent oublié cela, en particulier en ce qui concerne la participation des minorités et des groupes socialement défavorisés. Il est indispensable de respecter une certaine éthique pour parvenir à un dialogue ouvert, honnête et constructif. Les citoyens, notamment les locataires, doivent participer à la planification, à la conception, à la gestion, à l'entretien, à la rénovation urbaine et à la fixation des loyers. Les enfants devraient aussi avoir leur mot à dire pour la planification matérielle. La participation active des femmes doit être encouragée. Il faut porter attention dans ce contexte aux grandes différences qui existent entre les petites villes et les villes de taille moyenne.

44. Les systèmes de participation des citoyens devraient permettre de réconcilier les initiatives locales et les priorités nationales, d'éviter les approches centralisées et de mettre en place des procédures d'arbitrage.

Normalement, les pouvoirs publics doivent contribuer à régler les problèmes à plusieurs échelons. Il s'agit de combiner les efforts et de coordonner les politiques plutôt que de séparer les pouvoirs. De leur côté, les autorités doivent mettre au point de nouvelles formes d'initiatives et d'actions pour les citoyens, de consultation et de réglementation, en particulier en ce qui concerne la sous-traitance. Les citoyens devraient pouvoir obtenir rapidement une réponse des pouvoirs publics lorsqu'ils demandent des informations.

45. La participation des citoyens est également une question de ressources. Il ne suffit plus de demander aux gens d'approuver (ou de désapprouver) ce que les pouvoirs publics proposent, il faut effectivement les faire participer au processus de décision concernant ce qui peut et devrait être fait. Le public participe à la formulation des propositions; son rôle n'est pas seulement de réagir. Le passage de la réaction à la participation constructive prendra du temps.

III. CONCLUSIONS

46. La notion de bonne gouvernance est au centre du débat et il faut par conséquent définir les termes employés. On entend souvent par "gouvernance" la relation entre les élus et les fonctionnaires. Il y a une certaine ambiguïté quant au rôle des politiciens et des fonctionnaires.

47. La bonne gouvernance :

- Est caractérisée par un processus permanent de prise de décisions de la part des autorités nationales, régionales et locales. La difficulté consiste à mettre au point des mécanismes qui permettront aux citoyens de participer de manière permanente;
- Consiste à veiller à ce que d'autres intérêts soient représentés dans le débat (enfants et sans-abri, intérêts environnementaux). Il faut veiller à établir des groupes de pression et des groupes d'intérêt qui peuvent contribuer à la gouvernance;
- Reflète les changements d'attitude et de mentalité qui sont fondamentaux dans le débat sur la gouvernance.

48. La gouvernance est un sujet extrêmement complexe. Elle doit constamment évoluer et s'adapter à la situation du pays. Elle ne peut toutefois pas être mise en place d'un jour à l'autre. Elle varie selon le lieu et la situation. Il faut examiner très soigneusement les mécanismes assurant le partenariat et la coordination et décider de la manière de répartir les tâches au mieux.

49. La gouvernance est indispensable à la stabilité et à la prospérité durable de la société; ce n'est pas simplement un système ou une infrastructure mais plutôt une attitude. La bonne gouvernance constitue également une partie importante du patrimoine culturel.

50. Gouvernance et gouvernement ne sont pas synonymes. La gouvernance est plutôt l'aptitude à exprimer et à représenter les intérêts locaux et à élaborer des stratégies pour les citoyens et les partenaires concernés.

Elle consiste surtout à pouvoir mettre au point un cadre collectif d'action au niveau local et à assurer la participation des citoyens.

51. Il s'agit d'un processus continu qui a ses hauts et ses bas. La gouvernance varie d'un pays à l'autre. Elle demande une prise de conscience : ceux qui veulent assumer des responsabilités doivent utiliser leurs aptitudes, talents et pouvoirs en matière de gouvernement dans l'intérêt des citoyens dont ils sont responsables et auxquels ils doivent rendre compte.

52. La bonne gouvernance urbaine requiert une autorité centrale forte (pour encourager les partenariats, créer un climat favorable aux initiatives et assurer une action en retour et un bon fonctionnement des marchés). Cela n'a pas encore été suffisamment compris par les autorités.

53. La bonne gouvernance doit être fondée sur la confiance mutuelle entre les citoyens et les autorités. La participation du public doit être encouragée pour créer ce climat de confiance. Afin de participer à une planification durable, les citoyens doivent être disposés à modifier leurs habitudes de consommation et leurs modes de vie.

54. Les pays devraient souscrire à la notion de bonne gouvernance, en institutionnalisant celle-ci au niveau local. La bonne gouvernance pouvant être réalisée de nombreuses manières, il n'existe pas de modèle à suivre. Une méthode empirique n'est toutefois pas un bon moyen d'y parvenir.

55. Il faut que la communauté internationale mette en commun ses données d'expérience en ce qui concerne la création d'un système de gouvernance urbaine. Les économies en transition avaient un système mais celui-ci s'est purement et simplement effondré avec le changement de régime. De nombreux pays de la Communauté d'États indépendants doivent mettre en place un nouveau système qui devrait impliquer la gouvernance.

56. Dans les pays où les réformes ont considérablement progressé, la gouvernance doit encore être bien améliorée et complétée : mise en oeuvre, compréhension, prise de conscience et décision de l'utiliser pleinement dans l'intérêt des citoyens.

57. L'attention accordée à la gouvernance urbaine ne suffit pas à régler tous les problèmes. Les efforts intellectuels et financiers consacrés à l'élaboration de nouveaux instruments de gouvernance urbaine en particulier sont insuffisants. Il existe peu d'instruments permettant de rendre la gouvernance opérationnelle au niveau des quartiers.

58. La question du logement doit être au coeur des préoccupations du gouvernement central. Le droit à un logement décent, tel qu'il est exprimé dans la Déclaration des droits de l'homme, place la question du logement directement au plan politique comme il convient.

59. La décision de privatiser, qu'il s'agisse d'une économie en transition ou d'une économie de marché, est une décision politique. L'évaluation de l'impact qu'a eu la décision de privatiser les logements aurait pour effet de remettre la question à l'ordre du jour.

60. La décentralisation permet d'assurer une meilleure gouvernance et de renforcer la démocratie. La décentralisation des responsabilités sans pouvoir ni ressources est à éviter. La décentralisation de l'autorité aux municipalités en ce qui concerne la planification doit être contrôlée aux niveaux régional et national. La planification ou l'organisation de la coopération entre les municipalités doit être confiée à des instances régionales. Les compétences respectives en matière de gestion de la croissance urbaine doivent être définies au niveau régional, où se manifestent les plus grandes faiblesses. On constate alors une nouvelle tendance à la centralisation, mais au niveau régional cette fois.

61. Les gouvernements centraux interviennent régulièrement au niveau local lorsque des problèmes urgents se posent en matière de gestion de la croissance urbaine. Les autorités locales ne se retrouvent pas seules face à ces difficultés car des organismes et des institutions spéciales sont créés pour les régler.

62. Il ne semble pas y avoir de relation directe entre la taille des collectivités locales et l'efficacité du système de planification. Le gros avantage des petites municipalités décentralisées est qu'elles doivent travailler ensemble pour offrir des services et s'acquitter de leurs tâches.

63. Les mécanismes mis en place pour assurer la coopération et aider toutes les autorités locales (intégration verticale et coordination horizontale) constituent un facteur plus important que la taille des municipalités. Lors de la mise en place de ces mécanismes, il faut s'intéresser aux institutions, aux nouveaux instruments et aux procédures permettant de lier les différents niveaux de gouvernement (supervision, appel et consultation). Ces mécanismes devraient viser à réduire la concurrence et à accroître la coopération entre les autorités locales.

64. La décentralisation est une question de personnes et de compétences. Il faut tenir compte des différentes valeurs, attitudes et opinions et les concilier pour aboutir à une solution acceptable. Il faut beaucoup de temps pour éduquer les gens et modifier leurs attitudes, leurs opinions et leurs valeurs concernant la planification. C'est pourquoi il faut mettre l'accent sur l'éducation et le développement des compétences professionnelles. Les gouvernements se doivent de renforcer l'aptitude du secteur privé à aider les autorités locales.

65. Pour examiner la question de la gouvernance publique il faut comprendre clairement les traditions, les valeurs, les systèmes politiques et les conditions économiques et sociales sous-jacentes. Il est très difficile d'appliquer le même modèle de gouvernance publique dans plusieurs pays et régions.

66. Il importe de mettre au point un cadre théorique de la gouvernance à l'intérieur duquel il faudra proposer des solutions et une assistance pratiques et faire connaître les bons et les mauvais exemples de manière à accélérer le passage à une bonne gouvernance dans les pays en transition.

67. Les délégations ont déclaré qu'elles seraient intéressées par un atelier sur la privatisation des logements (conséquences, gestion des responsabilités, financement et institutions), en tenant compte des travaux réalisés par l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) sur ce sujet. L'atelier devrait également porter sur la gouvernance urbaine, de manière à pouvoir examiner les rôles des différents niveaux d'administration ainsi que les liens entre le commerce, le développement urbain, les transports, la fiscalité et les questions éthiques. Il faut examiner les critères à appliquer pour décider des pouvoirs à attribuer au gouvernement et commencer par déterminer les échelons de gouvernement requis. Certaines délégations ont toutefois estimé qu'il fallait s'entendre d'abord sur le concept de gouvernance.
