

Le rôle des autorités locales dans le Nouvel Agenda Urbain : avancées ou illusion ?

Analyse critique des progrès et des limites depuis Habitat III (2016) par Frédéric Vallier, Délégué général de l'Association Internationale des Maires Francophones

En octobre 2016, l'adoption du **Nouvel Agenda Urbain (NAU)** à la conférence **Habitat III** à Quito (Équateur) marquait un tournant historique. Pour la première fois, la communauté internationale reconnaissait explicitement le rôle central des **autorités locales** dans la construction de villes durables, inclusives et résilientes. Le NAU, document de 175 paragraphes, proclame que « *la réalisation d'un développement urbain durable dépend de la capacité des gouvernements locaux à jouer un rôle clé* » (NAU, §13).

Fruit du travail de plaidoyer des réseaux de collectivités territoriales réunis au sein de la Global Task Force et de la volonté du Directeur exécutif d'ONU Habitat, Joan Clos, ancien maire de Barcelone, ce texte se voulait fondateur d'une nouvelle démarche, plus participative, inclusive et ambitieuse pour le développement des villes confrontées à une démographie galopante et parfois à un développement difficilement contrôlable.

Pourtant, **dix ans après Habitat III**, la question se pose : cette reconnaissance s'est-elle traduite par une **réelle amélioration des capacités**, une **autonomie accrue** et des **moyens concrets** pour les collectivités locales ? Ou bien le NAU reste-t-il une **déclaration d'intention**, sans effet transformateur sur les réalités institutionnelles et financières ?

Cet article propose une **analyse critique** des progrès accomplis depuis 2016, en mettant en lumière les **avancées symboliques et opérationnelles**, mais aussi les **écarts persistants** entre les ambitions affichées et la mise en œuvre effective. Nous examinerons :

- Les **engagements pris** en faveur des autorités locales.
- Les **mécanismes créés** pour les soutenir.
- Les **obstacles structurels** (financiers, juridiques, politiques) qui limitent leur action.

Habitat III et le Nouvel Agenda Urbain : un tournant symbolique pour répondre au défi de l'urbanisation

Quelques repères pour commencer :

- **60 % de la population mondiale** vit en ville, un chiffre qui devrait atteindre près de **70 % d'ici 2050**.
- **70 % à 80 % des émissions de CO₂** sont produites par les zones urbaines d'après le GIEC.
- **Plus d'1 milliard de personnes** vivent dans de l'« habitat informel » (anciennement qualifié de « bidonvilles ») d'après ONU-Habitat.

Face à ces défis, **Habitat III** avait pour ambition de **repenser la gouvernance urbaine** à l'échelle mondiale. Contrairement aux conférences précédentes (Habitat I en 1976, Habitat II en 1996), qui

se concentraient principalement sur le rôle des États dans le développement urbain, **Habitat III** a placé les villes et les autorités locales au cœur de la réflexion.

Les engagements clés du NAU envers les autorités locales :

Le NAU consacre plusieurs principes fondamentaux pour les collectivités locales :

Principe	Extrait du NAU	Portée
Reconnaissance politique	« Nous reconnaissons le rôle des gouvernements locaux et régionaux dans la mise en œuvre du Nouvel Agenda Urbain. » (§13)	Légitimité internationale accrue.
Décentralisation	« Nous encourageons la décentralisation des compétences et des ressources. » (§38)	Transfert de pouvoirs depuis les Gvts centraux.
Financement	« Nous appelons à des mécanismes de financement innovants pour les villes. » (§100)	Accès à des fonds dédiés.
Participation	« Nous soulignons l'importance de la participation des acteurs locaux. » (§11)	Implication dans les prises de décision.
Capacité institutionnelle	« Nous soutiendrons le renforcement des capacités des gouvernements locaux. » (§14)	Formation, données, et outils pour agir.

*Cadre normatif ambitieux, le NAU s'appuie sur **trois piliers** :*

1. **Une vision politique** : « *Ne laisser personne ni aucun lieu de côté* » (*leave no one and no place behind*) (principe de l'inclusion).
2. **Un cadre opérationnel** : **175 engagements** répartis en **6 priorités** (logement, mobilité, environnement, etc.).
3. **Un mécanisme de suivi** : Le **Forum Urbain Mondial (WUF)** et les **rapports nationaux** sur la mise en œuvre.

A l'aune des 10 ans de son adoption, une analyse des résultats s'impose ou tout du moins devrions-nous regarder si les principes ont été suivis et si les outils ont été mis en place.

Des avancées concrètes : reconnaissance, outils et initiatives

*Depuis 2016, les autorités locales ont gagné en **légitimité**, **visibilité** et en **représentation***

- Les collectivités territoriales sont de plus en plus reconnues comme des acteurs de leur propre développement et plus comme de simples exécutantes ou autorités de gestion.
- Leurs réseaux se sont organisés au sein de la Global Task Force pour devenir des interlocuteurs crédibles de l'ONU et de ses agences.
- Un groupe consultatif sur l'avenir des Nations Unies, créé par le Secrétaire général de l'ONU a intégré une délégation importante de grands élus dont les maires de Paris (Présidente de l'Association Internationale des Maires Francophones), **Rabat**, **Montréal** et la présidente de la Région de Nouakchott (Présidente de CGLU Afrique), **co-rapportrice** du groupe.

- **Participation aux instances onusiennes** : Les maires et élus locaux sont désormais invités à contribuer aux débats sur la mise en place des ODD (en particulier l'ODD 11), notamment lors du Forum de Haut Niveau annuel à New-York.

Les limites dans l'application du NAU au niveau des Etats :

Malgré ces avancées au niveau global, force est de constater que **très peu de pays ont réformé leurs lois** pour aligner leur gouvernance locale sur le NAU. Les rapports d'ONU Habitat montrent que moins de la moitié des Gouvernements ont mis en œuvre des réformes intégrant les attendus du NAU dans leur législation. Pire, dans certains pays, on assiste, sous couvert des crises financières, climatiques, politiques et sécuritaires, à une recentralisation des décisions et une concentration des financements au niveau des Etats. Ainsi, très peu de collectivités ont la capacité financière de mener des politiques de développement urbain durable. S'ajoute à cela, un manque de capacité humaine pour les villes, par manque de ressources et de personnel qualifiés.

La question du financement :

Nerf de la guerre, la question du financement reste un point dur. Pourtant, plusieurs mécanismes financiers ont été créés : **Fonds vert pour les villes (Green Cities Fund)**, **Fonds pour les villes durables (Sustainable Cities Program)**, **Fonds de résilience urbaine**.

Force est de constater que ces fonds sont encore trop peu accessibles aux villes, beaucoup sont captés par les Etats qui n'en assurent pas toujours la répartition à leurs collectivités territoriales et beaucoup ne sont tout simplement pas mobilisés. D'après la banque mondiale, **seulement 1-2 % des fonds climatiques internationaux sont directement accessibles aux collectivités locales**.

Concrètement, les États captent **80 % des financements** avant de les redistribuer (ou non) aux collectivités.

La question du co-financement est un sujet également : Les villes doivent souvent **cofinancer 20-30 %** des projets, ce qui est très difficile voire **impossible** pour des municipalités dont les ressources propres sont limitées.

Le manque de capacité : **beaucoup de villes** des pays en développement ont un manque criant de **ressources humaines** mobilisables pour monter des dossiers de financement et nécessitent également d'un renforcement de capacités pour mettre en œuvre des projets. Cette situation crée une nouvelle injustice, les financements accessibles étant captés par les villes qui ont déjà le plus de capacités alors que celles qui en auraient le plus besoin n'y ont pas accès.

Des besoins colossaux, des ressources insuffisantes

Les besoins en financement urbain sont **estimés à 4 500 Md\$ par an** par la Banque Mondiale d'ici 2030, répartis en 1000 Md\$/ an pour le **logement abordable** – 1500 Md\$ / ans pour **l'adaptation au dérèglements climatiques** et 2 000 Md\$/ans pour les **Infrastructures**. Or, les fonds disponibles sont loin de couvrir ces besoins.

La centralisation des budgets

Dans de nombreux pays, les **autorités locales dépendent financièrement des États centraux** :

Pour ce tableau il faudrait ajouter le référentiel de mesure et la source qui donne ce classement d'autonomie fiscale des villes.

Pays	% du budget local contrôlé par l'État	Autonomie fiscale des villes	Exemple
France	60 %	Faible	Les communes dépendent des dotations de l'État.
Brésil	70 %	Moyenne	Les municipalités reçoivent des transferts fédéraux.
Inde	80 %	Très faible	Les villes n'ont presque aucune ressource propre.
Allemagne	20 %	Élevée	Les Länder et les communes ont une large autonomie fiscale.
Afrique du Sud	50 %	Moyenne	Les municipalités métropoles ont plus de marge.

→ Dans les pays centralisés, les autorités locales restent dépendantes et peu autonomes, dans les pays en développement, l'autonomie financière des collectivités est très faible et les moyens alloués par les autorités nationales très limités.

Inégalité Nord-Sud

Parmi les **100 villes les plus financées** par la Banque Mondiale (2020-2024), **80 % le sont dans des pays à revenu élevé** (réf. Banque Mondiale, 2024).

Gouvernance : entre décentralisation et recentralisation

Des réformes inégales

Si certains pays ont engagé des réformes de décentralisation, beaucoup d'annonces restent sans réelle application. Il y a parfois confusion entre décentralisation et déconcentration des services de l'Etat dans les territoires. **Globalement, le manque de volonté des gouvernements centraux est criant et on assiste même à une recentralisation des politiques sous couvert d'efficacité ou de rationalisation des coûts.**

Pourtant quelques exemples montrent que les politiques de décentralisation réussies ont un impact sur la réduction de la pauvreté et le développement économique, des études plus poussées sur la corrélation entre décentralisation et développement économique pourrait utilement servir l'argumentaire en faveur d'une réelle politique de décentralisation.

La participation : une illusion ?

Le NAU promeut la participation des acteurs locaux, des communautés et de la population en général, mais dans la pratique, cette participation est toute relative. Par exemple, la représentation des femmes est encore très faible dans les conseils municipaux.

De même, alors que les jeunes représentent parfois plus de la moitié de la population, ils ne sont pas associés aux décisions qui les concernent et qui concernent leur avenir. Les manifestations de la Gen Z ont pourtant montré qu'ils savent se mobiliser et que leurs attentes sont grandes.

Au niveau international, si les collectivités territoriales et la société civile sont consultées, elles ne participent pas à la prise de décision ou aux négociations sur le Climat ou la mise en place des ODD par exemple.

Capacités : manque de moyens humains et techniques récurrents

Manque de données locales :

- 60 % des villes du Sud n'ont pas de système de collecte de données (ONU-Habitat, 2022).
- Seulement 30 % des municipalités disposent de données désagrégées (par genre, âge, revenu).
- La croissance de certaines villes est telle qu'il est même difficile, voire impossible, de connaître la population exacte (Lagos, Kinshasa...)

→ **Sans données, il est impossible de planifier, évaluer ou plaider pour des financements.** Les outils à disposition devraient permettre de réparer ce manque, notamment grâce aux données satellites, mais ces ressources ont un coût difficilement absorbable par les pays en développement et encore plus par les collectivités territoriales.

Manque d'expertise technique

Comme je l'ai déjà évoqué plus haut, le manque de capacités des municipalités est un frein à leur développement et à l'accès aux financements et aux programmes de soutien qui existent. D'une part les compétences manquent et d'autre part, les formations à destination des agents territoriaux ont un coût.

C'est un cercle vicieux, les faibles rémunérations des agents territoriaux ne permettent pas de recruter des agents qualifiés en nombre suffisant et lorsqu'ils sont formés, les agents ont tendance à chercher des postes mieux rémunérés. Enfin, il y a aussi un phénomène de clientélisme dans de nombreuses collectivités par manque de structuration des procédures de recrutement. Ainsi, la Banque Mondiale notait en 2023 que 40% des villes n'ont aucun service dédié à l'urbanisme et que seules 20% des villes africaines comptaient dans leurs effectifs des ingénieurs ou des urbanistes.

→ **Résultat : Sans ressources en interne, beaucoup de villes dépendent de consultants externes ou d'organismes, coûteux et parfois déconnectés des réalités locales.**

Un déséquilibre entre ambitions et moyens

Le NAU est un texte ambitieux, mais sa mise en œuvre se heurte à trois obstacles majeurs, le manque de financement, l'absence de décentralisation et le manque de capacités :

Obstacle	Cause	Conséquence
Manque de financement	Centralisation des budgets par les États et manque de ressources générales.	Les villes n'ont pas les moyens de mettre en œuvre le NAU.
Centralisation politique	Par manque de confiance dans les capacités locales, les administrations centrales et les gouvernements peinent à déléguer des responsabilités et des moyens aux autorités locales.	Les autorités locales restent dépendantes de la volonté des pouvoirs centraux.
Faibles capacités	Manque de données, d'expertise, et de ressources humaines.	Beaucoup de villes peinent à planifier ou évaluer leurs actions correctement.

En conséquence, le Nouvel Agenda Urbain est un cadre normatif intéressant, mais pas un levier de transformation.

Les acteurs : comment et avec qui faire pour dépasser les blocages ?

1. Les réseaux de villes :

- Plaidoyer pour plus de financement direct des villes
- Co-financement et accompagnement des villes dans leurs projets de développement et leurs investissements.
- Exemple : le Fonds de coopération de l'Association Internationale des Maires Francophones (AIMF) a permis de lever 50 millions de 2020 à 2025 dont 18 millions de fonds propres pour financer 70 projets d'investissement dans les villes.

2. Les bailleurs de fonds :

- Banque Mondiale, Agence de développement, UE, Fonds vert pour le climat : Financement de projets urbains.
- Exemple : Le Fonds vert pour les villes finance des projets dans les villes africaines, l'Agence Française de Développement est la première agence à financer directement des projets portés par des villes.

3. Les citoyens :

- Mobilisation des organisations de la société civile (ex Slum Dwellers International, Habitat et Humanité...)
- Mouvements sociaux (mouvements spontanés de la Gen Z, réseaux de femmes élues locales comme le REFELA...).

Le Nouvel Agenda Urbain a-t-il réduit les inégalités Nord-Sud ?

Le NAU était censé réduire les inégalités, mais dans les faits les villes les plus riches captent la majorité des fonds disponibles et ont la capacité de mettre en œuvre les préconisations inscrites dans l'agenda urbain alors que les villes les plus pauvres peinent à trouver des financements et à s'organiser pour mettre en œuvre des politiques de développement durable.

Perspectives et recommandations

Pour les autorités locales

Recommandation	Action concrète
Renforcer les réseaux	Soutenir le plaidoyer des réseaux participant à la GTF et les réseaux qui accompagnent le développement des villes comme l'AIMF
Améliorer la collecte de données	Investir dans des systèmes de données locales (avec l'aide d'ONU-Habitat par exemple).
Innover en matière de financement	Mettre en place un cadastre pour permettre la collecte des impôts locaux et foncier.
Impliquer les citoyens	Mettre en place des conseils consultatifs (de quartiers, de jeunes, de sages...) Quand c'est possible, proposer des budgets participatifs.

Pour les États

Recommandation	Action concrète
Décentraliser les compétences	Transférer aux villes les compétences en urbanisme, développement économique local, logement, et transport.
Décentraliser les financements	Allouer au moins 20 % du budget national aux collectivités locales.
Simplifier l'accès aux fonds	Supprimer les exigences de cofinancement pour les villes avec des ressources limitées.
Lutter contre la corruption	Renforcer les mécanismes de transparence et de contrôle citoyen.
Créer les conditions de la confiance entre l'Etat et les Collectivités territoriales	Mettre en place des mécanismes de concertation et co-construction des politiques de développement.

Pour la communauté internationale

Recommandation	Action concrète
Augmenter le financement direct	Allouer au moins 20 % des fonds climatiques directement aux villes.
Créer des mécanismes flexibles	Adapter les critères de financement aux réalités des villes sans ressources propres.
Renforcer les capacités locales	Financer des programmes de formation pour les employés municipaux.
Impliquer les villes dans la gouvernance mondiale	Donner aux réseaux de villes un statut consultatif à l'ONU comparable à celui des parlementaires.
Repenser la gouvernance mondiale	Réformer en profondeur la gouvernance de l'ONU, de ses agences et des institutions internationales pour intégrer les collectivités territoriales et la société civile. L'exemple de la Francophonie pourrait être inspirant sur ce point.
Augmenter le financement de l'aide au développement	Mettre en place un financement pérenne pour les réseaux de soutien aux villes et collectivités territoriales comme l'AIMF.

Conclusion

En l'état actuel, le NAU reste une promesse inachevée : une reconnaissance symbolique forte, mais une mise en œuvre encore trop limitée. La balle est désormais dans le camp des États, des institutions financières et des villes elles-mêmes, il reste 10 ans avant l'adoption d'un nouvel agenda urbain, pour transformer cette illusion en réalité. Cela passera par une meilleure prise en compte des besoins des villes mais aussi par un renforcement de l'agence en charge du suivi et de l'accompagnement des villes qu'est ONU Habitat. Réussite symbolique, mais déception opérationnelle, la réussite du Nouvel Agenda Urbain nécessite plus de décentralisation (pouvoir + argent), plus de financement direct (20 % des fonds climatiques), plus de capacités locales (données, expertise, ressources humaines), plus de coordination entre tous les niveaux de décisions pour créer les conditions de la confiance. Sans ces changements, le NAU restera une illusion plutôt qu'une réalité.

Frederic Vallier - AIMF - Septembre 2026