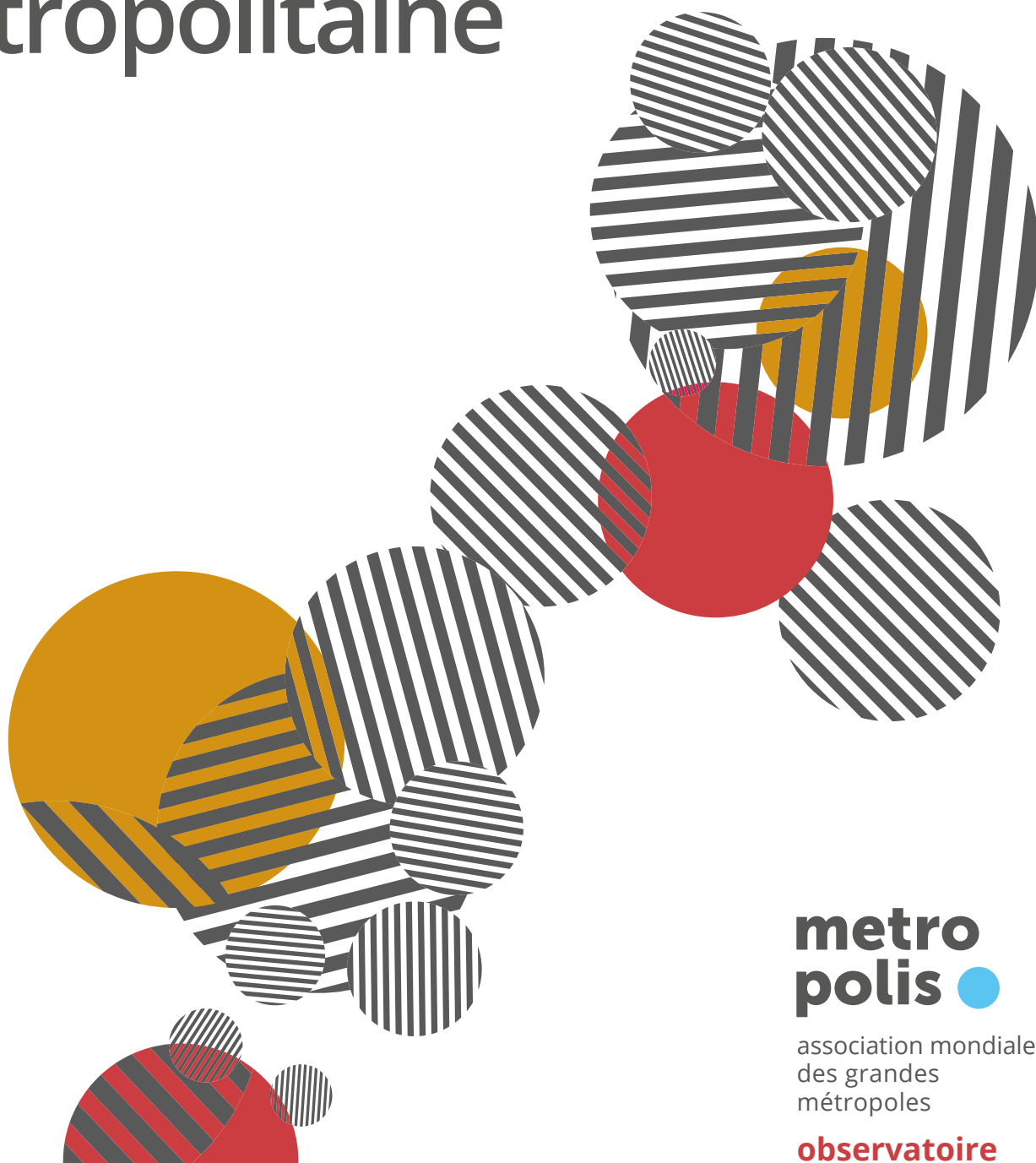


# Résilience à l'échelle métropolitaine



**metro  
polis** ●

association mondiale  
des grandes  
métropoles

**observatoire**

# Sommaire

---

page 3

## **Introduction**

---

page 4

## **Perspectives métropolitaines pour les objectifs de résilience**

---

page 5

## **Adaptation au changement climatique**

---

page 7

## **Mobilité durable**

---

page 9

## **Logement abordable et adéquat**

---

page 10

## **Santé publique**

---

page 12

## **Sécurité et cohésion sociale**

---

page 14

## **Recommandations**

# Introduction

Les villes sont à la croisée des principaux enjeux du 21<sup>e</sup> siècle. Mondialisation, changement climatique, migration de masse et urbanisation rapide confluent et exercent des pressions disproportionnées sur les centres urbains. Plus de 55 % de la population mondiale vit actuellement en ville, un chiffre qui devrait atteindre 70 % d'ici 2050. Tandis que les villes d'aujourd'hui s'adaptent à ces enjeux, on estime que plus de 60 % des régions métropolitaines qui existeront en 2050 n'ont même pas encore pris forme.

Ces pressions mondiales affectent les individus et les systèmes à l'échelle locale, dans les villes où ils vivent. Tandis que les présidents et premiers ministres doivent progressivement mener des politiques nationales et internationales afin de parvenir à un consensus en matière de solutions, les maires et dirigeants des villes sont déjà en train d'innover, de déployer de nouvelles idées et d'investir dans le but d'apporter des résultats concrets à leurs concitoyens. Avec les villes qui engagent le dialogue et entraînent les solutions les plus efficaces, ils doivent reconnaître l'urgence d'une planification concrète immédiate.

Les stress et les chocs les plus intransigeants d'une ville, comme l'inondation, la faible mobilité, le logement inabordable et inadéquat et les conséquences du changement climatique, dépassent souvent les frontières municipales et doivent être analysés, explorés et gérés à l'échelle de la métropole et à travers les collaborations régionales.

Cela s'avère d'autant plus pertinent avec la métropolisation croissante, car les villes qui s'élargissent deviennent de grandes régions métropolitaines. L'urbanisation rapide des villes se poursuivant, ces dernières s'étendent et deviennent encore plus interdépendantes de leurs municipalités, régions et périphéries rurales voisines, ce qui renforce leurs relations symbiotiques. Les frontières traditionnelles s'estompent et perdent leur sens, les défis s'amplifient. Le besoin de

combattre la division sociale, les inégalités de revenu ainsi que le transport, les infrastructures et le service public inadaptés se fait encore plus sentir pour assurer la résilience au milieu des incertitudes croissantes du 21<sup>e</sup> siècle.

La résilience constitue la capacité des individus, communautés, institutions, entreprises et systèmes au sein d'une ville et d'une région à survivre, à s'adapter et à évoluer indépendamment des différents stress chroniques et chocs violents dont ils souffrent. La résilience requiert des actions de transformation de la part des villes et régions pour que ces dernières puissent progresser, aussi bien à court terme qu'à long terme, et non seulement résister, mais aussi prospérer, dans les bons comme dans les mauvais moments. Ces actions de transformation peuvent uniquement se produire lorsque les villes recadrent leurs défis et leurs opportunités pour refléter les dynamiques de leurs écosystèmes urbains tout entiers.

Concevant et mettant en œuvre des stratégies de résilience, les villes en sont de plus en plus conscientes et comprennent le besoin de redéfinir les frontières géographiques, fonctionnelles, politiques et sociales préalablement établies et de s'engager auprès des partenaires et intervenants les mieux alignés sur la portée de l'enjeu.

À travers des études de cas de membres communs avec le réseau 100 Resilient Cities, ce document cherche à analyser les enjeux et les opportunités de la planification à l'échelle métropolitaine et son rôle dans la catalyse des objectifs de résilience. Ces exemples montrent comment les structures de gouvernance et les collaborations se déployant au sein des aires métropolitaines permettent d'affronter les chocs et les stress des villes. Nous espérons donc contribuer à faire comprendre que toutes les villes, petites et grandes, doivent outrepasser leurs frontières administratives pour relever leurs défis de résilience.



**Octavi de la Varga**  
Secrétaire général de Metropolis



# Perspectives métropolitaines pour les objectifs de résilience

**Les perspectives métropolitaines favorisent l'accomplissement des objectifs de résilience tout en renforçant la durabilité, la cohésion sociale et la qualité de vie dans les grandes métropoles**

Étant donné que les villes définissent des objectifs à l'échelle métropolitaine pour atteindre leurs objectifs de résilience, elles doivent absolument tenir compte de leurs conditions spécifiques et se baser sur des forces et des atouts existants. De nombreux modèles de gouvernance métropolitaine existent, et bien que les villes puissent et doivent s'inspirer d'autres villes, elles doivent aussi adapter les enseignements et les meilleures pratiques à leurs propres besoins et capacités. Le contexte particulier de chaque ville conditionne le type de structure métropolitaine et de coordination d'intervenants à rechercher.

Selon le dernier rapport d'ARUP sur les études de cas en matière de gouvernance métropolitaine, on remarque que les modèles les plus récents et les plus efficaces partagent une approche plus collaborative, centrée sur les réseaux et les entités, en contraste avec une hiérarchie institutionnalisée. En outre, selon l'OCDE, le modèle hiérarchique est devenu plus collaboratif au cours des trente dernières années et donne donc aujourd'hui plus de place à la création et à l'innovation ainsi qu'à la définition de stratégies plus organiques offrant une plus grande chance de succès.

Au sein du réseau 100 Resilient Cities, un groupe central de membres aborde les efforts de construction de résilience par l'intermédiaire d'institutions métropolitaines et de nouvelles collaborations avec différents partenaires et intervenants. Qu'il s'agisse d'autorités publiques sectorielles, de cabinets métropolitains informels, d'associations bénévoles, d'organismes de planification métropolitaine nouvellement créés ou plus intégrés et entièrement développés, leurs ex-

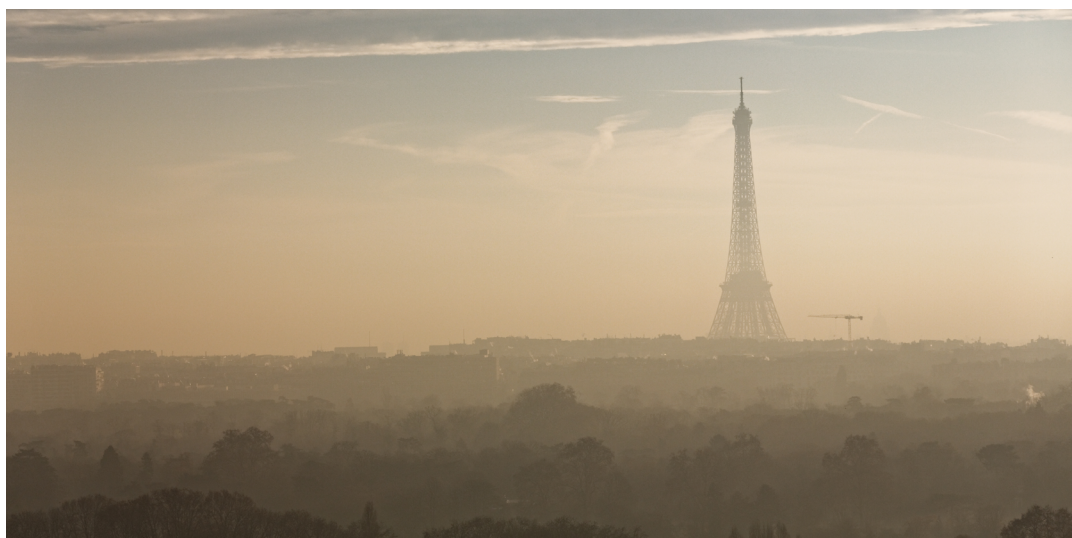
périences représentent un guide constructif pour les villes définissant actuellement leurs stratégies de résilience ainsi que pour celles ayant déjà commencé à les mettre en œuvre. Certains enjeux exigent clairement des actions à l'échelle métropolitaine : l'impact du changement climatique, le transport inadéquat et le logement inabordable dépassent non seulement les frontières municipales traditionnelles, mais les efforts pour y faire face se propagent sur les territoires municipaux et ont un impact sur les chocs et les stress des municipalités voisines. Dans d'autres cas, les chocs et les stress ne semblent parfois pas entraîner de solutions à l'échelle métropolitaine, même si cela s'avère nécessaire. C'est le cas de la gestion de la santé publique et des préoccupations en matière de sécurité et de cohésion sociale, qui reposent à la fois sur des interventions visant à remédier aux stress sous-jacents et sur le fonctionnement de systèmes interdépendants.

La construction de la résilience exige une analyse des systèmes d'une ville et de la façon dont les chocs et les stress agissent sur et à l'intérieur de ces systèmes. Pour mieux y faire face, les villes créent de nouveaux partenariats et collaborations qui impliquent une nouvelle évaluation permettant de savoir à quelle échelle y remédier et avec quels partenaires. Certains secteurs et enjeux requièrent plus naturellement une échelle métropolitaine. D'autres ne le montrent pas forcément, mais la requièrent aussi. Nous décrivons ci-dessous quelques exemples de la façon dont les perspectives métropolitaines peuvent favoriser l'accomplissement des objectifs de résilience tout en renforçant la durabilité, la cohésion sociale et la qualité de vie dans les grandes agglomérations du monde.



# Adaptation au changement climatique

> La pollution expose le 70% des parisiens à l'air de mauvaise qualité, cause 6.500 décès prématurés dans la Métropole du Grand Paris, et coûte jusqu'à 1,7 Mds € chaque année à la ville capitale.



Crédits : 100 Resilient Cities

**Les écosystèmes dépassent les limites juridictionnelles, et les actions individuels de villes pour lutter contre les effets du changement climatique peuvent également affecter les environnements voisins**

Les écosystèmes naturels sont rarement limités par des frontières juridictionnelles et peuvent rarement être planifiés, sauf si l'action est coordonnée par le biais d'une vision métropolitaine. Même si cela semble logique aujourd'hui, l'adaptation au changement climatique a été pendant de nombreuses années abordée à l'échelle locale ; le consensus sur le besoin d'une échelle métropolitaine élargie est relativement récent. Ce fut notamment le cas de l'aire métropolitaine de New York après l'ouragan Sandy, il y a quelques années : trois États, des dizaines de villes et différents systèmes interdépendants (électricité, transport, gestion des déchets, logement, etc.) n'étaient pas préparés avec une réponse coordonnée et n'avaient pas développé d'objectifs de résilience conjointement pour faire face à des problèmes régionaux communs.

Comme Lina Shi l'indique dans sa thèse *A New Climate for Regionalism: Metropolitan Experiments in Climate Change Adaptation* : « l'échelle locale est de plus en plus considérée comme insuffisante (pour s'adapter au changement climatique), car elle manque d'économie d'échelle, de compétence en matière d'infrastructures régionales et de systèmes écologiques et de contrôle sur la conception des systèmes de fiscalité et de réglementation. » En raison des cas toujours plus fréquents et sévères des tempêtes centennales ainsi que des stress chroniques,

comme l'effet d'îlot de chaleur urbain et la mauvaise qualité de l'air, le besoin d'interventions environnementales à la bonne échelle et avec les bons acteurs devient encore plus urgent pour la résilience. Comme d'autres interventions de construction de résilience intersectorielles et intersystémiques, Shi affirme : « pour réaliser des investissements efficaces qui réduisent clairement les risques et augmentent la résilience d'une région, les décisions en matière de planification des ressources doivent aborder les objectifs régionaux et locaux communs, tenir compte des interdépendances entre l'humain et les systèmes naturels et provenir d'un processus collaboratif. »

Les écosystèmes dépassent les limites juridictionnelles, et les actions individuelles de villes pour lutter contre les effets du changement climatique ou faire face à d'autres défis peuvent également affecter les environnements naturels voisins. À l'exception des actions complémentaires et coordonnées, les actions individuelles des parties d'un ensemble régional peuvent, dans le meilleur des cas, catalyser inefficacement le changement et, dans le pire des cas, le faire échouer.

Nombre des défis de résilience auxquels fait face **Paris**, par exemple, requièrent des solutions allant au-delà de ses frontières administratives immédiates. La ville est l'une des plus



> La municipalité de Dakar a exprimé un vif intérêt pour l'amélioration de la qualité de vie à travers le lancement de programmes tels que le Plan d'Actions Environnementales (PACTE). Il s'agit d'un outil de prise de décision et de bonne gouvernance permettant d'intégrer la dimension environnementale lors de la conception et la mise en œuvre de projets et interventions en faveur du développement durable. Le PACTE fait partie de l'Agenda 21 de Dakar et sert de document d'harmonisation des efforts de la ville en faveur de l'environnement.

petites capitales du monde et la plus dense d'Europe. Elle est le centre économique, politique et culturel de l'aire métropolitaine, mais ne possède pas la compétence de coordonner des stratégies intégrant cette relation symbiotique entre la ville et sa banlieue.

Sans coordination avec des municipalités voisines, la ville ne peut pas efficacement remédier aux chocs et aux stress tels que l'inondation, la mauvaise qualité de l'air, le logement inabordable et inadéquat, les inégalités économiques et sociales et autres problèmes enracinés qui bravent les frontières administratives et requièrent des solutions interjuridictionnelles pour accomplir le changement systémique nécessaire à la construction de la résilience. Dans le cas de la mauvaise qualité de l'air, en grande partie causée par les navetteurs de banlieue, un plan de lutte contre la pollution doit consister en une intégration métropolitaine interjuridictionnelle.

Pour commencer à franchir les limites de ces frontières imposées par l'histoire et la politique, une nouvelle autorité locale comprenant Paris et 130 autres municipalités a été créée en janvier 2016, la Métropole du Grand Paris. Cette nouvelle entité place la résilience au cœur de son développement et de la création d'un lien entre ses 12 territoires (établissements publics territoriaux - EPT). En octobre dernier, Paris a dévoilé sa stratégie de résilience qui promeut le nouvel organisme et s'engage sur des objectifs de résilience métropolitains.

Après la publication de sa stratégie, la ville de Paris a notamment signé un mémorandum d'entente avec la Métropole du Grand Paris et l'Association des maires ruraux afin d'affirmer que la construction de la résilience doit être faite à l'échelle territoriale. Les trois parties signataires déclarent qu'elles travailleront ensemble avec l'aide de 100 Resilient Cities pour identifier et définir des collaborations dans différents domaines : alimentation durable, sécurité alimentaire et systèmes d'alimentation résilients, gestion des bassins versants et planification économique intégrée (notamment autour de la production locale et des exploitations agricoles). Leur but ultime est de signer un accord de coopération formel à l'automne 2018.

En outre, quelques mois après sa création en 2016, la Métropole du Grand Paris a été sélectionnée pour participer à un programme de l'Union européenne sur la qualité de l'air intitulé Life Project 2016: Greater Paris for Air. Dirigé par la Métropole du Grand Paris, le projet de réduction de la pollution de l'air a pour but de mobiliser 131 maires et constitue « un projet intégré basé sur la gouvernance pour améliorer la qualité de l'air, une opportunité de redéfinir la gouvernance et la coordination des actions des autorités locales pour améliorer efficacement la qualité de l'air en synergie avec d'autres politiques environnementales, comme celles relatives à la réduction du gaz à effet de serre, à la pollution sonore et la préservation de la biodiversité » Le projet donne à la région métropolitaine l'opportunité de collaborer et de surmonter d'anciens défis ayant miné les efforts visant à lutter contre les embouteillages. Aborder la pollution de l'air à travers la gouvernance est particulièrement pertinent dans le contexte métropolitain, car 131 maires et administrations, des dizaines de milliers d'entreprises privées et sept millions d'habitants doivent d'abord convenir d'un diagnostic commun puis concevoir des solutions ensemble.



# Mobilité durable

**Des interventions portant sur la mobilité ont le potentiel de faire face à différents enjeux à la fois, comme la cohésion sociale, le logement, le développement économique et la santé publique**

La mobilité est un facteur essentiel de la qualité de vie ; les systèmes de mobilité urbaine englobent différents systèmes métropolitains intégrés qui déclenchent des actions à l'échelle métropolitaine. Si certaines municipalités au sein d'une région ne collaborent pas ou ne peuvent pas collaborer à un système de mobilité urbaine dépassant les frontières de l'aire métropolitaine, elles sont susceptibles de rendre vains tous les efforts visant à créer une résilience urbaine significative.

Des interventions portant sur le transport et la mobilité urbaine sont essentielles à la construction de la résilience. Elles ont le potentiel de faire face à différents enjeux à la fois, comme la cohésion sociale, le logement, le développement économique et la santé publique. De la même manière, une faible mobilité aggrave les stress d'une ville tels que la pauvreté endémique, l'isolement géographique et, souvent, l'inégalité raciale. Les villes dans lesquelles les systèmes de transport sont déjà planifiés à l'échelle métropolitaine ou régionale permettent aussi d'aborder d'autres systèmes devant également être planifiés à cette échelle. Les programmes de transport peuvent intégrer des stratégies d'occupation du sol ainsi que des plans de logement et accomplir des objectifs de cohésion économique

et sociale. Les interventions qui produisent de multiples avantages sont fondamentales pour la construction de la résilience.

C'est pour ces raisons que les systèmes de mobilité sont souvent des « déclencheurs » de planification à l'échelle métropolitaine. Les déclencheurs sont des points d'entrée communs pour la nouvelle planification ou la réforme de la gouvernance. Plus de la moitié des aires métropolitaines dispose d'autorités dédiées au transport, généralement dans les villes ou pays sans tradition particulière d'autorités sectorielles couvrant le territoire de plusieurs municipalités. Les données fournies par l'OCDE confirment clairement l'importance du transport parmi trois domaines politiques de la gouvernance métropolitaine, les deux autres étant le développement régional et la planification et l'aménagement du territoire. Plusieurs de nos membres ont ressenti le besoin de planifier leurs systèmes de mobilité urbaine à l'échelle intermunicipale et ont constaté du potentiel de cette planification pour la construction de la résilience.

C'est le cas de **Santiago**, par exemple, une région métropolitaine hautement fragmentée, aux obstacles insurmontables pour la création de systèmes de transport efficaces

> Santiago du Chili met en œuvre un système de vélos publics intégrés au sein du système de transport, qui compte sur un réseau de 400 km de sentiers pédestres et pistes cyclables, et des terrains de stationnement public avec de long et court séjour.





> Les systèmes Monorail et ferroviaires légères sont partie intégrante du système de transport en commun de Bangkok. Les deux systèmes devront fournir plus de résidents avec de multiples options de mobilité, ainsi qu'une plus grande connectivité et l'accès à de multiples points de liaison, en complément de la masse principale des systèmes de transit. La construction du système débutera après l'achèvement d'un vaste programme et budget pour son fonctionnement.

qui se répercutent sur le logement, le développement économique et la santé publique. La région métropolitaine de Santiago a placé la gouvernance de métropole ainsi qu'une vision métropolitaine au cœur de sa stratégie de résilience, dévoilée en mars 2017. Composée de 52 municipalités et d'un gouvernement national hautement centralisé, l'aire métropolitaine a souffert d'une profonde fragmentation issue du manque d'une planification mieux adaptée à chaque région. La stratégie souligne l'importance du travail permettant de réduire la fracture urbaine et rurale et de combler les lacunes de la politique urbaine et de la politique rurale, autrefois absente à l'échelle nationale.

La mobilité urbaine et la connexion de Santiago constituent l'un des piliers fondamentaux de la stratégie de résilience et sa vision métropolitaine. Sans coordination entre les différentes municipalités et sans fournir un meilleur accès au centre urbain à ceux vivant dans la périphérie rurale ou le prolongement urbain, les profondes inégalités économiques et sociales continueront à miner les efforts de construction de résilience de la région.

Pour y faire face, la stratégie de Santiago prévoit un système de transport intermunicipal global parmi les 38 municipalités urbaines, un plan d'intégration pour la mobilité urbai-

ne et rurale. Le prolongement urbain de Santiago s'est développé sans processus de planification territoriale, ce qui a entraîné une desserte et une accessibilité inadéquates ainsi qu'un manque d'intégration de tarifs, et donc un transport coûteux et une mauvaise expérience utilisateur. Avec le pouvoir politique récemment acquis, décentralisé du gouvernement national, Santiago prévoit la création de plans intégrés territorialement afin de surmonter ces profonds stress. Santiago a déjà entamé des travaux en matière de mobilité urbaine à l'échelle métropolitaine.

Le plan directeur actuel pour les pistes cyclables intermunicipales, qui inclut l'ensemble des 52 municipalités, provient d'efforts locaux à l'échelle d'une seule municipalité. Il s'est ensuite transformé en projet pilote dans sept municipalités, ce qui a impliqué plus d'intervenants et a donc attiré davantage de partenaires et de financements. Puis le gouverneur y a pris part, l'a porté à l'échelle régionale ainsi qu'auprès de la banque Itaú. Tandis que Santiago attend la réforme législative requise pour accomplir sa vision métropolitaine, le succès de ces programmes illustre le potentiel de se baser sur des conditions et des forces déjà existantes.



# Logement abordable et adéquat

> L'une des principales réalisations de la Communauté métropolitaine de Montréal a été son plan logement complète, qui intègre 82 municipalités, 42 bureaux de logement ainsi que les gouvernements provinciaux et les représentants régionaux des organisations partenaires pour le logement à prix abordable.

Bien plus que de nombreux autres défis de la construction de la résilience, le logement abordable et adéquat est inextricablement lié aux conditions des municipalités et banlieues d'une ville. Particulièrement dans les régions métropolitaines où les taux de navettage vers un centre économique unique sont élevés, l'effet sur le logement est direct et exerce souvent l'une des plus importantes pressions sur les autres systèmes municipaux et régionaux, comme le transport, la santé publique et le service public. Le prolongement urbain non planifié, la prolifération des établissements informels et l'augmentation considérable des temps de navettage pour ceux qui peuvent souvent le moins se le permettre ne sont que quelques facteurs de stress pouvant détruire la cohé-

sion sociale, l'égalité de revenu, le développement économique et la plupart des autres systèmes de la ville.

La Communauté métropolitaine de **Montréal** (CMM), composée de Montréal et de 15 municipalités indépendantes ainsi que de villes hors île, telles que Longueuil, Brossard, Saint-Lambert, Boucherville, et d'autres de plus petite taille, telles que des villes semi-rurales, offre un exemple d'accomplissement des objectifs de résilience. La CMM se charge de la planification, de la coordination et du financement du développement économique, du transport en commun et de l'assainissement au sein de la région métropolitaine. La CMM représente 52 % de la population du Québec et forme un conseil de 28 membres. Elle est dirigée par un président, un conseil exécutif, une commission du développement économique et des finances, une commission du transport, une commission de l'aménagement, une commission du logement social, une commission de l'environnement et un comité consultatif agricole.

L'un des grands accomplissements de la CMM est son plan de logement global, intitulé « Plan d'action métropolitain pour le logement social et abordable 2015-2020 ». Le plan englobe 82 municipalités, 42 offices d'habitation ainsi que des représentants québécois et régionaux d'organismes partenaires du logement social et abordable. Il vient compléter le Plan métropolitain d'aménagement et de développement et intègre plusieurs actions spécialement conçues pour le maintien et le développement du logement social dans les secteurs TOD (développement axé sur le transport en commun), qui représentent 40 % de la croissance des ménages.

La Commission du logement social se compose de huit membres représentant l'ensemble des secteurs géographiques de Montréal. Elle est présidée par la mairesse de Contrecoeur, Suzanne Dansereau. Prévoyant un accès abordable à un logement social de qualité pour tous les ménages de la Communauté métropolitaine de Montréal, la Commission a mené une consultation auprès de l'ensemble des municipalités en 2005 ; trois enjeux ont été identifiés :



**Dans les métropoles où les taux de navettage vers un centre économique unique sont élevés, l'effet sur le logement est direct**

1. Assurer une meilleure coordination entre les politiques provenant des plus hauts niveaux de gouvernement et des besoins de la population de l'aire métropolitaine de Montréal.
2. Renforcer la coopération des 82 municipalités de la région.
3. Optimiser le cadre des finances métropolitain en matière de logement social et abordable.

Le Plan d'action métropolitain pour le logement social et abordable 2015-2020 est considéré comme l'élément central du développement du Grand Montréal. Avec

13 actions concrètes, le plan vise à financer le développement et la durabilité du logement social et abordable, à faire du logement social et abordable un pilier fondamental du développement économique global du Grand Montréal, à atteindre les objectifs de durabilité et à renforcer la cohésion sociale.

La construction de la résilience nécessite ces interventions holistiques opérant à travers plusieurs secteurs, avec des acteurs clés permettant d'obtenir de multiples avantages. Avec son mandat à l'échelle métropolitaine, le plan d'action pour le logement de la CMM possède le type de vision et de portée nécessaire au succès.

## Santé publique



Crédits : GBCA

> Les représentants des différents niveaux de gouvernement (ville, province et nation) présentent ensemble le système de soins médicaux d'urgence de l'aire métropolitaine de Buenos Aires.

La santé publique fournit un autre exemple d'un système ne semblant pas, à première vue, avoir besoin d'une perspective métropolitaine. Toutefois, dans de nombreuses aires métropolitaines, l'accès aux premiers soins est irrégulier et, par conséquent, certains secteurs et centres médicaux sont surchargés, ce qui amplifie davantage les pressions exercées sur le service de santé publique. De plus, les stress sous-jacents à l'origine de ces disparités outrepassent les systèmes et secteurs pouvant être mieux abordés à une échelle métropolitaine. Une santé communautaire de mauvaise qualité va souvent de pair avec les inégalités économiques et sociales, l'accès à l'éducation et autres indicateurs d'inégalités.

Un stress commun dans les villes est le manque d'options de soins adaptées pour les personnes vivant dans des établissements informels, dans des zones isolées, sans assurance médicale, ou celles qui, pour d'autres raisons, manquent d'accès aux soins cliniques. Les défis en matière d'égalité et les lacunes des politiques mènent souvent à un



système de gestion d'urgence surexploité, utilisé pour des raisons médicales non urgentes, ou à un système de soins médicaux saturé, dans les secteurs de la ville et de la région où il est présent. Les stress sous-jacents sont à la fois à l'origine et le résultat des stress de la santé publique.

Les interventions sur la santé publique offrent un grand potentiel pour les efforts de construction de résilience d'une ville. Elles peuvent réduire les tendances négatives de la santé publique et optimiser le financement de la santé publique, autrefois utilisé pour des soins non urgents, ou pour les soins dispensés à ceux issus d'autres zones de la région et n'ayant pas d'autres options. Cela peut permettre à une ville de mieux relever d'autres défis et, grâce à des interventions créatives, de s'attaquer à plusieurs stress à la fois.

**Buenos Aires**, capitale politique, économique et culturelle de l'Argentine, offre un intéressant exemple à ce sujet. Bien qu'il ne s'agisse pas d'une structure métropolitaine entièrement intégrée, le Grand Buenos Aires englobe la ville et les districts limitrophes (actuellement 24 et 6 autres prochainement intégrés), et les dirigeants des villes et provinces constatent toujours plus de l'intérêt d'en former une. En décembre 2015, un nouveau maire et un nouveau gouverneur ont été élus. Leur alignement politique a permis de concevoir et de mettre en place une nouvelle politique à l'échelle métropolitaine, avec la création d'un Cabinet métropolitain. Le Cabinet métropolitain est une structure informelle. Lors de sa formation, le gouvernement a décidé de ne pas créer un nouvel échelon de gouvernement, mais plutôt de développer un mécanisme de haut niveau, mais moins formel. Malgré sa structure informelle, le Cabinet a déjà promulgué plusieurs initiatives concrètes, y compris deux grandes initiatives en matière de santé publique.

La première aborde l'accès aux systèmes médicaux de la ville pour les personnes vivant en dehors de Buenos Aires. Aujourd'hui, entre 50 et 60 % des individus nécessitant un traitement en ville proviennent des communautés voisines. Avec les fonds de la BID, le Cabinet métropolitain a travaillé à la création d'un système de fichiers électroniques pour

consolider les centres de soins primaires à l'extérieur de la ville. Cela renforcera la santé publique là où vivent les individus et permettra aux institutions médicales dans la ville de travailler plus efficacement et d'optimiser leurs propres systèmes.

La seconde initiative dote pour la première fois Buenos Aires d'un système de gestion d'urgence en ville et en province. Similaire aux premiers programmes de pistes cyclables passés à l'échelle régionale à Santiago, ce programme a commencé à petite échelle puis s'est élargi, mais à partir d'un processus de gouvernance descendante plutôt que d'une campagne locale. Le SAME et le SAME Provincial (système d'assistance médicale d'urgence) ont commencé avec 11 municipalités et en couvrent maintenant 20 : Almirante Brown, Bahía Blanca, Berisso, Brandsen, Ensenada, Ezeiza, Florencio Varela, General Pueyrredón, General Rodríguez, José C. Paz, La Plata, Lanús, Lomas de Zamora, Morón, Pilar, Punta Indio, Quilmes, San Isidro, Tres de Febrero et Escobar. Certains obstacles à l'intégration d'un plus grand nombre de municipalités sont liés aux complexités du système de santé actuel.

Même si le Cabinet a remarquablement relevé les enjeux nécessitant une approche métropolitaine, la ville et l'État ont conclu qu'une structure plus formelle était nécessaire afin de mettre véritablement les initiatives à échelle. Le processus d'exploration de la façon d'y parvenir est en cours.

**Le stress qui est à l'origine des disparités dans l'accès aux services de santé publique, outrepassé les systèmes et secteurs qui pourraient être mieux abordés à une échelle métropolitaine**



# Sécurité et cohésion sociale

**Une vision métropolitaine peut déployer des stratégies intersystémiques afin de faire face à des tensions qui détruisent la cohésion sociale et conduisent à la Violence**

Certaines des stratégies les plus efficaces pour lutter contre la violence urbaine sont issues d'interventions à l'échelle métropolitaine qui ciblent la cohésion sociale et les infrastructures. De nombreuses villes sont aux prises avec les stress provoqués par l'inégalité économique, raciale et sociale, qui présentent le plus souvent des dimensions géographiques avec des schémas de ségrégation économique ou raciale. Une vision élargie, qui relie différentes communautés entre elles et aux centres économiques, s'est avérée être un moyen efficace de lutter contre ces inégalités et leurs conséquences.

À l'instar des enjeux de la santé publique, les stratégies pour aborder la cohésion sociale et ses conséquences pour la sécurité ne semblent pas à première vue invoquer l'échelle métropolitaine. De nombreux stress détruisent la cohésion sociale et peuvent conduire à la violence, comme l'isolement économique et géographique, l'urbanisation rapide à l'origine de la prolifération d'établissements informels, la prestation inégale des services publics et le manque d'accès à d'autres aspects fondamentaux de la vie civique et de la qualité de vie individuelle. Une approche intégrée est nécessaire, une approche qui aborde les relations intersystémiques de ces stress. Une vision métropolitaine peut déployer ces types de stratégies intersystémiques qui combinent fonctions et secteurs de toute évidence disparates au sein d'une ville et ainsi générer des solutions créatives.

Autrefois décrite comme « la ville la plus dangereuse au monde » par le Time Magazine, **Medellín** symbolise aujourd'hui la capacité de planification métropolitaine intégrée pour aborder les problèmes urbains apparemment intransigeants. Medellín a dû affronter des conditions à présent communes à de nombreuses aires métropolitaines en urbanisation rapide. Entre 1951 et 1973, en pleine période de bouleversement économique, Medellín est passé d'un peu plus de 350 000 à plus d'un million d'habitants. Exploitant des ressources réduites, la ville n'a pas pu suivre le rythme de l'expansion et s'est vue incapable de maintenir et d'améliorer ses services sociaux, son logement

et ses principales infrastructures. Les établissements informels, très éloignés de la plateforme commerciale centrale, ont isolé les nouveaux arrivants des autres habitants et des opportunités. La ville est devenue extrêmement vulnérable aux cartels et au petit banditisme.

Après des années de tentatives de réforme sans succès, Medellín a adopté une vision plus holistique en faisant de l'interdépendance de ses systèmes et niveaux de gouvernement la base fondamentale de son succès. Un facteur essentiel ayant permis d'atteindre cette plus grande résilience a été l'introduction en 1980 de l'Aire métropolitaine de Valle de Aburrá (AMVA), un organisme métropolitain composé de 10 municipalités. L'AMVA est compétente en matière de planification et de coordination entre les différentes villes, de système de transport en commun et d'environnement. L'AMVA a joué un rôle considérable dans la lutte contre l'un des principaux facteurs de violence de la ville : l'inégalité économique et sociale. Les communautés vivant sur les versants des montagnes étaient isolées non seulement des opportunités économiques du fond de la vallée, mais aussi des autres habitants. L'AMVA a donné vie au célèbre Metrocable qui relie à présent les quartiers entre eux et avec le centre-ville.

D'autres mesures à l'échelle métropolitaine se sont basées sur cette approche à succès pour la cohésion sociale afin de lutter contre la violence. En 2004, une stratégie connue comme le « Modèle Medellín » a été adoptée par la ville pour consolider cette politique et réaffirmer l'importance de l'interdépendance pour la cohésion sociale et les infrastructures physiques. À l'instar des efforts précédents, la mise en place du plan a requis la collaboration du maire, du secteur privé, d'organismes civiques et du milieu universitaire, le maire ayant un rôle central de coordinateur entre les différents intervenants et secteurs. Ce plan s'est aussi centré sur le renforcement du rôle central du Secrétaire du gouvernement, une coordination entre les différents Secrétariats, notamment ceux impliqués dans l'espace public, le renforcement d'Empresa para la Seguridad Urbana (ESU), une agence décentralisée pour le





support logistique de l'intervention publique, la création de commissions de gouvernement locales pour faciliter la construction d'un plan local pour la sécurité et la coexistence pacifique de chaque communauté. La stratégie se centre sur six domaines d'intervention : éducation, planification sociale, espace public et logement, inclusion et égalité, art et culture, sécurité et coexistence, compétitivité et culture entrepreneuriale.

L'expérience de Medellín illustre non seulement le rôle crucial que peut jouer une structure métropolitaine, mais aussi la façon dont elle peut jouer ce rôle, à travers son intégration dans d'autres stratégies de construction de résilience, telles que l'approche intersystémique que la ville poursuivait déjà pour combattre les chocs et les stress la tourmentant.

> L'un des principaux facteurs pour parvenir à une plus grande résilience à Medellín a été l'introduction de l'aire métropolitaine du Valle de Aburrá (AMVA), composée de dix municipalités. Le AMVA a joué un rôle important dans la solution de certains des éléments qui contribuent à la violence urbaine : les inégalités sociales et économiques.

# Recommandations

## Développement d'objectifs de résilience

- Lors de l'évaluation des enjeux d'une ville, déterminez les enjeux à aborder à l'échelle métropolitaine.
- Prenez compte des systèmes de votre ville qui dépassent les limites juridictionnelles.
- Décidez quels intervenants à l'échelle régionale et métropolitaine doivent participer au processus de développement de stratégie de résilience et quand ils doivent y participer.
- Envisagez d'inclure des acteurs régionaux et métropolitains au sein du comité directeur d'une stratégie de résilience, y compris des intervenants de municipalités voisines et de différents niveaux gouvernementaux.
- Collaborez avec d'autres villes qui font face à des enjeux similaires et qui ont trouvé des solutions efficaces à travers des stratégies métropolitaines.

## Mise en œuvre d'interventions de construction de résilience

- Déterminez quels autres acteurs civiques, comme le secteur privé, les ONG et le milieu universitaire, peuvent aider à catalyser les interventions requises à l'échelle métropolitaine.
- Tenez compte des conditions particulières de votre ville lors de la conception d'une structure ou d'un mécanisme métropolitain visant à faire avancer les objectifs de résilience de la ville.
- Développez un mécanisme métropolitain étant le plus susceptible de former la base d'un succès à court et long terme.
- Centrez-vous sur un processus de réforme de gouvernance, initialement sur des éléments présentant une forte probabilité de réussite ou des sujets ayant une portée intermunicipale claire ou des retombées remarquables.
- Créez des mécanismes de financement fiables.

## Bibliographie

Ahrend, R., C. Gamper and A. Schumann. May (2014). "The OECD Metropolitan Governance Survey: A Quantitative Description of Governance Structures in large Urban Agglomerations," OECD Regional Development Working Papers, 2014/4, OECD Publishing, Paris

ARUP 100 Resilient Cities, 100 Resilient Cities Santiago. (2017). Casos de Estudio de Gobernanza Metropolitana. 100 Resilient Cities.

Bradley, Jennifer and Katz, Bruce. (2013). The Metropolitan Revolution. Brookings Institution Press, Washington, D.C..

Communauté métropolitaine de Montréal. June (2015). Metropolitan Action Plan for Social and Affordable Housing, 2015-2020.

Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH, en collaboration avec le Programme des

Nations Unies pour les établissements humains. Août (2015). Unpacking Metropolitan Governance for Sustainable Development.

Sciences Po Urban School, Capstone (2017). Resilience in Metropolitan Areas, A Comparative Analysis.

Scruggs, Gregory. (2017). Paris launches global urban air-pollution watchdog. Citiscope <http://citiscope.org/story/2017/paris-launches-global-urban-air-pollution-watchdog>

Shi, Lina. June (2017). A New Climate for Regionalism: Metropolitan Experiments in Climate Change Adaptation. Department of Urban Studies and Planning, Massachusetts Institute of Technology.

CGLU, (2016). Rapport GOLD IV : Co-créer le futur urbain. L'agenda des métropoles, des villes et des territoires.

# À propos de l'auteur

---

100 Resilient Cities (100 RC) est un réseau lancé par la fondation Rockefeller et ayant pour but d'aider les villes du monde à devenir plus résilientes face aux enjeux physiques, sociaux et économiques de plus en plus présents au 21<sup>e</sup> siècle. À travers 100 RC, les gouvernements des villes reçoivent un guide financier et logistique afin d'établir un nouveau poste innovant au sein du gouvernement, un CRO qui dirige les efforts de résilience de la ville, une assistance technique pour développer une stratégie de résilience holistique qui reflète les besoins particuliers de chaque ville, un accès à une plateforme innovante de services du secteur privé et des ONG pour soutenir le développement et la mise en place de stratégies, une inclusion au réseau 100 Resilient Cities afin de partager les connaissances et meilleures pratiques avec les autres villes membres. 100 RC possède des bureaux à New York, Londres, Mexico et Singapour, qui ont travaillé ensemble afin de dresser cet *issue paper* pour Metropolis.

Metropolis et 100 RC ont actuellement 22 membres en commun : Accra, Addis-Abeba, Amman, Athènes, Bangkok, Buenos Aires, Dakar, Durban, Guadalajara, Jakarta, Lisbonne, Medellín, Mexico, Montevideo, Montréal, Porto Alegre, Quito, Ramallah, Rio de Janeiro, Santiago, Séoul et Toronto.



Les informations et opinions exprimées dans cette publication sont celles de l'auteur et ne reflètent pas nécessairement l'opinion institutionnelle de l'Association mondiale des grandes métropoles (Metropolis). Le Secrétariat général de Metropolis ni aucune personne agissant au nom de l'association ne peuvent être tenus responsables de l'utilisation faite des contenus de cet oeuvre.

Cette oeuvre est sous licence Creative Commons Attribution - Pas d'utilisation commerciale - Partage dans les mêmes conditions 4.0 International. Pour accéder à une copie de cette licence, merci de vous rendre à l'adresse suivante : <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0>



Avec le soutien de :



Édition :  
novembre 2017

Cette publication contribue à l'implémentation des Objectifs de Développement Durable (ODD) suivants :



---

#### Secrétariat Général

Avinyó, 15. 08002 Barcelone (Espagne)

Tel. +34 93 342 94 60

Fax: +34 93 342 94 66

metropolis@metropolis.org

**metropolis.org**

**#MetroGovernance**