Nations Unies E/CN.17/2005/4

Conseil économique et social

Distr. générale
9 décembre 2004
Français
Original: anglais

Commission du développement durable
Treizième session
11-22 avril 2005
Point 4 c) de l'ordre du jour provisoire*
Module thématique du cycle d'application 2004-2005 (session directive) : établissements humains

Établissements humains : orientations possibles et mesures envisagées pour accélérer les progrès

Rapport du Secrétaire général

Résumé

Pour être durable, le développement des établissements humains doit être favorisé par une politique cohérente et dynamique en matière d'emploi des terres, de logement, de services urbains, d'infrastructure et d'environnement. S'il existe dans le monde de nombreux exemples de mesures et de programmes locaux efficaces dans la lutte contre la pauvreté urbaine, face à la perspective d'une nouvelle croissance des taudis et des implantations sauvages, l'enjeu est de trouver des solutions fonctionnant à l'échelle des villes comme des pays. Lorsque la majorité d'une population urbaine en rapide expansion vit dans des taudis et des implantations sauvages, le développement urbain durable ne peut être dissocié de l'assainissement des quartiers insalubres et de l'intégration de ces quartiers dans l'économie urbaine générale. En raison de l'interdépendance économique, sociale et écologique des zones rurales et urbaines, il est nécessaire d'adopter des mesures de développement durable des établissements humains équilibrées et se renforçant mutuellement.

* E/CN.17/2005/1.

04-64789 (F) 110205 140205

Table des matières

		Paragraphes	*Page*
I.	Introduction	1–4	3
II.	Logement, sécurité d'occupation et gestion des terrains urbains	5–36	3
	A. Loger les pauvres des zones urbaines	5–17	3
	B. Sécurité d'occupation et accès à la terre	18–23	7
	C. Occupation des sols, aménagement urbain et transports	24–31	8
	D. Logement et services urbains : renforcement de la participation et des partenariats	32–36	10
III.	Adoption de politiques propices à l'emploi et au développement des entreprises	37–52	11
	A. Créer des emplois dans le secteur du bâtiment	38–41	11
	B. Favoriser l'essor des petites entreprises	42–46	12
	C. Créer des emplois parmi certains groupes	47–52	14
IV.	Mobilisation des ressources financières	53–75	15
	A. Modalités de financement collectif des infrastructures et du logement	57–62	15
	B. Renforcement des systèmes de microfinancement	63–67	17
	C. Création d'institutions et d'instruments financiers fondés sur le jeu du marché	68–73	18
	D. Assistance technique et financière	74–75	19
V.	Passage à l'action	76–80	20

I. Introduction

1. À sa douzième session, la Commission du développement durable a examiné les progrès réalisés dans la mise en œuvre des objectifs et des buts dans les domaines thématiques des établissements humains, de l'eau et de l'assainissement, énoncés dans Action 21, dans le Programme relatif à la poursuite de la mise en œuvre d'Action 21 et dans le Plan de mise en œuvre du Sommet mondial pour le développement durable (Plan de mise en œuvre de Johannesburg). Le Président de la Commission, dans le résumé qu'il a établi, a attiré l'attention sur les difficultés, les obstacles et les défis persistants rencontrés dans la mise en œuvre de ces buts et objectifs, notamment des objectifs du Millénaire pour le développement relatifs aux taudis. Le présent rapport est centré sur les établissements humains.

2. Sur la base des résultats des travaux de la Commission du développement durable à sa douzième session, le présent rapport présente les orientations possibles et les mesures envisagées pour faire face aux difficultés et aux obstacles entravant les progrès dans l'application des buts et des objectifs relatifs aux établissements humains, compte tenu des engagements intergouvernementaux pris au niveau mondial. Il appartiendra à chaque pays de déterminer les orientations et les mesures pouvant l'aider à progresser dans cette mise en œuvre, compte tenu de sa situation et de ses besoins particuliers. Le rapport sera le point de départ des travaux de la Réunion préparatoire intergouvernementale, dont les résultats seront examinés par la Commission à sa treizième session.

3. Le présent rapport est fondé sur des données et des informations provenant de différentes sources qui y seront citées, parmi lesquelles le système des Nations Unies, des centres d'information nationaux et régionaux, d'autres organisations internationales et des grands groupes. Les contributions du Programme des Nations Unies pour les établissements humains (ONU-Habitat), du Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE), de l'Organisation internationale du Travail (OIT), de la Banque mondiale et des commissions régionales des Nations Unies ont été particulièrement importantes.

4. Le présent rapport devrait être lu en ayant à l'esprit les autres rapports présentés par le Secrétaire général à la Commission à sa treizième session relatifs à l'eau potable et à l'assainissement, compte tenu des liens entre ces grands thèmes et des problèmes intersectoriels qui leur sont communs.

II. Logement, sécurité d'occupation et gestion des terrains urbains

A. Loger les pauvres des zones urbaines

5. Dans de nombreux pays en développement et en transition, souvent dans le cadre de politiques du logement faibles, le marché immobilier d'habitation officiel ne répond généralement pas aux besoins des pauvres des zones urbaines, et ceux-ci sont obligés de procéder à des implantations sauvages et construisent des logements contrevenant aux règlements relatifs à la mise en valeur des terres et aux codes de construction des bâtiments. Dans de nombreuses villes, en raison d'une urbanisation rapide, de la croissance économique et, dans certains cas, de la mondialisation financière, le prix des terrains est devenu trop élevé pour que les pauvres sans terre

des zones urbaines, notamment ceux récemment arrivés de zones rurales pauvres, puissent y construire des logements d'un prix abordable.

6. Bien que dans certains pays, des entreprises publiques de construction continuent de construire des logements à loyer modéré, l'État a cédé dans la plupart des pays le secteur de la construction à des entreprises privées. Le logement n'est pas un bien public, sa construction ne se traduit pas par des économies d'échelle. Dans la plupart des pays, la construction de logements est un secteur très compétitif. Les mesures les plus appropriées que puisse prendre un gouvernement dans ce secteur consistent à faciliter l'accès au logement des ménages à faible revenu, en particulier en appuyant la création d'institutions financières qui financent des logements abordables. Parmi les solutions possibles, on compte les établissements publics de crédit foncier, la dotation partielle en capital ou la bonification des taux d'intérêt des prêts immobiliers accordés aux ménages à faible revenu. Le gouvernement joue également un rôle fondamental dans le financement de l'investissement pour les infrastructures publiques (routes, électricité, gaz, eau et assainissement) à l'appui de la construction de logements accessibles.

7. Les gouvernements ont à leur disposition plusieurs instruments d'intervention pour résoudre les problèmes du côté de l'offre et du côté de la demande qui limitent l'accès de la population à un logement convenable et freinent la modernisation du logement. En ce qui concerne la demande, les instruments d'intervention sont, notamment, les dispositions en faveur de la sécurité d'occupation, les lois et règlements protégeant les droits de propriété et de succession, en particulier des femmes, les systèmes de subventions bien ciblés, transparents et abordables, l'expansion d'institutions de crédit hypothécaire saines et compétitives et la création ou le renforcement d'arrangements novateurs visant à améliorer l'accès des pauvres des zones urbaines au financement. Du côté de l'offre, les instruments d'intervention peuvent comprendre l'abrogation de réglementations trop sévères de la mise en valeur des terrains et de la construction de logements, la promotion de la production et de l'utilisation des techniques de construction et des matériaux locaux et la création d'un environnement compétitif dans le secteur du bâtiment.

8. Les moyens d'intervention choisis en priorité par les gouvernements varient selon la situation particulière de chaque pays et la population visée. Toutefois, l'expérience confirme qu'il est utile de conjuguer plusieurs instruments d'intervention afin d'agir en même temps sur les problèmes d'offre et de demande. En Chine, afin d'améliorer l'accès à des logements abordables à des familles ayant des revenus et des économies modestes, les autorités ont combiné les incitations fiscales à l'intention des promoteurs immobiliers sous forme d'exonération ou d'allégement fiscal, afin que ceux-ci fournissent des logements respectant un éventail de prix négociés, et des dotations en capital non renouvelables accordées aux familles vivant dans des logements insalubres afin de faciliter leur accession à la propriété. Ces subventions sont fondées sur la valeur marchande du logement occupé par ces familles[1].

9. Selon les informations disponibles, les instruments d'intervention sont plus efficaces s'ils s'appuient sur des institutions orientant et surveillant l'activité du secteur du logement dans son ensemble, servant de base à un dialogue actif entre les acteurs des secteurs public et privé et les organisations locales s'occupant de l'accès au logement, et veillant à ce que les politiques et programmes en matière de logement bénéficient aux pauvres des zones urbaines et les incitent à participer[2].

10. Plutôt que de laisser les taudis et les établissements sauvages continuer de se multiplier, de nombreux gouvernements ont reconnu la nécessité d'incorporer des approches stratégiques dans la fourniture de logements d'un coût abordable, sûrs et sains, et ont adopté des politiques et des programmes de logement dynamiques, afin de prévenir l'apparition de nouveaux taudis et établissements informels, et des politiques visant à améliorer la situation dans les taudis existants, notamment au moyen de programmes d'assainissement des quartiers insalubres.

11. Les gouvernements devraient étudier la possibilité de mener une politique dynamique d'acquisition de terrains à bas prix à la périphérie des villes afin d'y construire ultérieurement des logements accessibles aux ménages à faible revenu. Lors de la construction de logements à coût modéré en périphérie urbaine, il est essentiel que ces communautés périurbaines soient reliées aux réseaux d'eau, d'assainissement et d'énergie et à des systèmes adéquats de collecte et d'élimination des déchets solides garantissant de bonnes conditions de sécurité et d'hygiène, ainsi qu'à des transports en commun, afin de faciliter leur accès à l'emploi et leur participation à la vie sociale.

12. Dans de nombreuses villes, l'État et la municipalité ont d'importantes propriétés foncières. Une planification à long terme peut permettre de localiser les espaces qui vont être désaffectés dans le centre-ville, tels que les anciennes zones industrielles, les installations militaires et les docks. Une fois que de tels espaces ont été mis en valeur, on peut y construire des ensembles d'habitation comportant un nombre variable de logements à coût modéré.

13. Il est possible de trouver des terrains aménagés pour loger les pauvres des zones urbaines sur le marché foncier privé, notamment par le partage ou la mise en commun des terres ou encore en constituant des réserves foncières. Le partage des terres permet d'autoriser des propriétaires fonciers à exploiter une partie de leurs terrains plus intensivement que les règlements ne l'autorisent normalement, en échange de quoi ils doivent en utiliser une autre partie pour loger les habitants de taudis déjà installés dans la zone visée. Lorsque des terres sont mises en commun, plusieurs propriétaires de terrains situés en périphérie urbaine établissent un partenariat afin d'exploiter et de viabiliser ces terrains de manière intégrée, afin de réduire leurs coûts d'exploitation. La mise en place d'infrastructures de base et la fourniture de services urbains essentiels dans les zones concernées peuvent être financées en vendant des parcelles, notamment à l'État, qui y construit alors des logements à coût modéré. Dans le cadre de la constitution de réserves foncières, l'État anticipe les besoins en logements et achète des terrains non bâtis sur le marché foncier longtemps avant la hausse anticipée de la demande, donc à un prix relativement bas, et y construit des logements à coût abordable lorsque la demande se met à augmenter.

14. Qu'ils partagent les terres, les mettent en commun ou constituent des réserves foncières, les pouvoirs publics doivent avoir une bonne connaissance des mécanismes des marchés fonciers et être capables de prendre des décisions en connaissance de cause et d'administrer les processus de mise en œuvre. Les décisions prises doivent être fondées sur des stratégies ou des plans de développement durable des villes définissant l'aménagement de l'espace et les besoins en logement à long et à court terme.

15. En ce qui concerne l'amélioration des conditions de logement, l'initiative individuelle est une solution intéressante pour satisfaire les besoins en matière de

logement et les préférences des occupants avec un budget limité. Les initiatives locales en matière de logement, souvent organisées dans le cadre d'associations d'habitants des taudis, ont été plus efficaces lorsque l'État et la municipalité les reconnaissaient officiellement dans leurs programmes d'assainissement des quartiers insalubres et leurs plans de lutte contre la pauvreté et lorsqu'elles étaient appuyées par des investissements pour la mise en place d'infrastructures et la fourniture de services essentiels, y compris l'eau et l'assainissement, ainsi que l'acquisition de terrains à l'intention d'habitants des taudis, la sécurité d'occupation et la création d'emplois. L'expérience montre également que les gouvernements peuvent tolérer les divisions informelles des terrains, accepter une application plus souple des normes et des règles relatives à la mise en place de l'infrastructure et accepter le principe de l'amélioration progressive des logements et des services d'intérêt commun. Le secteur bancaire devrait accorder une plus grande attention aux habitants des taudis, qui sont des clients potentiels, et leur offrir de nouvelles possibilités en matière d'accès au crédit. Il serait possible de créer des produits financiers adaptés aux besoins des habitants des taudis et des mécanismes de partage des risques adéquats afin de réduire le coût du crédit. Les questions relatives au logement et au financement des infrastructures sont abordées au chapitre V du présent rapport, ainsi que dans la section consacrée au financement des rapports parallèles sur l'eau (E/CN.17/2005/2) et sur l'assainissement (E/CN.17/2005/3).

16. Les banques communautaires de matériaux de construction ont été utiles dans le cadre de l'amélioration des logements grâce à des initiatives individuelles, notamment dans certains pays d'Amérique latine. Les matériaux de construction peuvent être achetés localement et il est possible de les acheter en grandes quantités directement auprès des fabricants et des distributeurs. Ces établissements offrent également la possibilité d'échanger de la main-d'œuvre contre des matériaux et contribuent au renforcement des capacités et de la formation technique. Les centres locaux d'assistance technique ont également répondu utilement aux besoins des habitants des taudis dans les différentes étapes de la modernisation de leur logement et de l'amélioration des services d'intérêt commun. Selon la Banque mondiale, de tels centres peuvent aider les habitants à obtenir des matériaux et des techniques de construction durables, les conseiller au sujet de la gestion des questions budgétaires et les aider à mettre en place des plans d'épargne communautaires[3].

17. Le logement locatif est important car il est accessible aux pauvres et peut être particulièrement bien adapté aux besoins des jeunes ménages ayant des enfants en bas âge, dont l'épargne préexistante et existante peut être insuffisante. Augmenter l'offre de logements locatifs accessibles peut exiger des investissements considérables, ce qui peut amener à mobiliser l'investissement du secteur privé. À cette fin, il faut connaître les principes financiers fondamentaux sur lesquels est fondé l'investissement privé dans le logement locatif et les obstacles à surmonter pour faire augmenter cet investissement. Le principal défi sur le plan des politiques est de réconcilier deux objectifs fondamentaux : une rentabilité suffisante pour les investisseurs et des loyers d'un montant accessible aux ménages à faible revenu. À titre d'exemple, si les investisseurs privés prennent des risques financiers en raison de la fluctuation de la valeur marchande des habitations et de l'évolution de la rentabilité des loyers qui peut en découler, ils exigeront d'être dédommagés par un rendement du capital ajusté en fonction des risques. Cela peut rendre nécessaire le versement de subventions au logement aux locataires à faible revenu afin que ceux-ci puissent continuer de payer leur loyer[4].

B. Sécurité d'occupation et accès à la terre

18. Le fait de vivre en permanence sous la menace d'une expulsion a des conséquences fâcheuses. Les personnes qui habitent dans des taudis sur des terrains publics ou privés occupés illégalement peuvent être expulsées à tout moment. De plus, les établissements sauvages ne bénéficient généralement pas d'infrastructures ou de services publics tels que l'eau, l'assainissement, l'électricité et les transports publics. Les personnes qui vivent dans des taudis et des établissements sauvages ont rarement la possibilité de se faire entendre et de peser sur des décisions qui concernent directement leurs conditions d'existence. Lors de l'examen de la sécurité d'occupation et de l'accès à la terre, il faut accorder une attention particulière à la situation des personnes vivant dans des établissements sauvages implantés sur les rives des cours d'eau ou dans des zones humides, à proximité d'usines ou de décharges ou dans d'autres zones non urbanisées parce qu'elles sont exposées aux catastrophes naturelles ou qu'elles posent des dangers ou pour la santé ou la sécurité.

19. Les interventions des pouvoirs publics visant à assurer la sécurité d'occupation et à créer des infrastructures et des services sur des terrains occupés illégalement sont parfois très délicates du point de vue politique car elles peuvent être interprétées comme une reconnaissance de fait de la légalité de l'occupation, ce qui, par conséquent, peut encourager l'occupation illégale d'autres terrains. Cela étant, les résidents dont la situation n'est pas régularisée reculent devant les dépenses à engager pour améliorer leur cadre de vie et les prestataires de services hésitent à prendre le risque d'investir dans l'infrastructure. Ces questions peuvent être traitées au cas par cas seulement, compte tenu du contexte politique et économique.

20. L'arrêté foncier adopté en faveur des pauvres à Belo Horizonte (Brésil) montre de quelle façon une municipalité peut surmonter les difficultés qui se posent. S'appuyant sur une loi fédérale d'habilitation, les autorités locales ont suspendu et assoupli les lois, la réglementation et les normes en vigueur le temps de procéder à des améliorations foncières et à la régularisation du statut des occupants. Des négociations ont ainsi été engagées entre les pouvoirs publics, les prestataires de services et les occupants afin d'établir un plan d'amélioration et de régularisation des établissements. Une fois approuvé, le plan est devenu un instrument juridique autorisant l'intervention des autorités. Il a aussi donné aux occupants la possibilité d'engager des dépenses pour améliorer leur cadre de vie conformément aux règlements et aux normes et, surtout, d'être légalement reconnus et de bénéficier de titres de propriété[5]. Des pays comme l'Afrique du Sud, l'Inde et les Philippines ont adopté des lois qui non seulement protègent les occupants contre l'expulsion, mais garantissent aussi qu'ils soient relogés en dernier recours, et leur donnant le droit en pareil cas de bénéficier d'un logement abordable et de services de base. En Afrique, plusieurs pays donnent une existence juridique aux systèmes fonciers coutumiers et transfèrent le contrôle de l'accès à la terre aux institutions coutumières.

21. La promotion de formules souples d'occupation des terres est une autre possibilité qui a été mise en œuvre avec succès. C'est ainsi qu'en Namibie et à Sri Lanka, des titres collectifs sont établis pour des zones entières où se sont implantés des établissements sauvages. Les titres collectifs permettent aux autorités municipales d'intégrer dans le tissu urbain des zones qui en étaient exclues et, par conséquent, de lancer des opérations de recensement et, le cas échéant, d'octroyer des titres de propriété aux occupants de ces zones. D'autres possibilités s'offrent

aux gouvernements pour améliorer la sécurité d'occupation et l'accès à la terre, notamment l'octroi de droits d'occupation permanents ou temporaires, l'établissement de baux de location, l'occupation de terres communales ou la protection contre l'expulsion illégale. Ces formules sont avantageuses car les autorités locales n'ont pas à engager de dépenses importantes[6].

22. Les lois doivent être complétées par des activités de mobilisation et de sensibilisation sur les problèmes liés à l'expulsion menées en direction des agents publics, des tribunaux et des promoteurs immobiliers privés. Il faut insister sur le fait que l'expulsion n'est prononcée qu'en cas de nécessité absolue, par exemple lorsque des personnes vivent dans des zones dangereuses ou insalubres (zones sujettes à des catastrophes naturelles, le long de voies ferrées ou dans des décharges), et qu'il est possible de les reloger. Cela donne d'excellents résultats si les pouvoirs publics font preuve de dynamisme et de détermination et qu'ils sont appuyés par des organisations non gouvernementales et des mouvements organisés représentant les pauvres des villes. À l'instar de certains pays, il faut aussi mieux faire comprendre l'importance de la sécurité d'occupation. Les habitants des taudis pourraient considérer que le risque d'expulsion est négligeable ou penser que les avantages liés à l'obtention de titres d'occupation ne sont pas suffisants pour qu'ils consacrent du temps à des formalités administratives souvent longues et compliquées.

23. Il est essentiel qu'à l'occasion de l'élaboration et de l'exécution d'une politique concernant la sécurité d'occupation, les gouvernements comprennent que les questions liées à l'occupation ne doivent pas être dissociées des politiques relatives à la gestion urbaine et au développement des villes. L'occupation doit être considérée comme un volet parmi d'autres des politiques tendant à améliorer la mise en valeur et l'utilisation de terrains situés en zone urbaine et, parallèlement, les conditions de vie des pauvres. Il importe au plus haut point de tirer parti des pratiques d'occupation qui ont fait leurs preuves et incité les gens à s'impliquer et à investir leur épargne pour améliorer leur cadre de vie. Il faut aussi offrir un ensemble d'options concernant l'occupation, notamment l'accès à la propriété et à la location, de façon à répondre à la diversité et à l'évolution des besoins des populations et des ménages dans une perspective à long terme[7]. Les politiques d'amélioration de la sécurité d'occupation et de l'accès à la terre devraient mettre l'accent sur l'égalité des hommes et des femme en matière de propriété et de succession comme voulu par ONU-Habitat dans sa Campagne mondiale pour la sécurité d'occupation.

C. Occupation des sols, aménagement urbain et transports

24. Une politique volontariste de la gestion des sols et de l'aménagement urbain est un des instruments essentiels du développement durable des villes. Le développement passe par l'élaboration de politiques d'occupation des sols, de logement, d'environnement et de transports cohérentes et par la coopération entre les institutions compétentes. Il exige aussi l'intégration des villes et des campagnes dans les mécanismes de planification nationale et urbaine.

25. Pour bien planifier le développement futur des villes, il faut pouvoir compter sur une administration foncière efficace capable de trancher face à des intérêts antagoniques et de prendre des décisions réfléchies en matière d'occupation des

sols. Les coûts de la technologie, du matériel et des ressources humaines nécessaires au fonctionnement d'une administration foncière sont parfois considérables. Les gouvernements ou les autorités locales qui disposent de budgets modestes peuvent envisager de renforcer progressivement les capacités des services fonciers au fur et à mesure que la technologie et le matériel deviennent disponibles et que le personnel acquiert de nouvelles qualifications.

26. La qualité des mécanismes de planification repose dans une large mesure sur la disponibilité de données fiables et à jour et sur l'aptitude des planificateurs et des décideurs à s'en inspirer pour régler les problèmes qui se posent. Il faut pour cela disposer de moyens modernes de traitement des données, y compris au moyen de l'échange de données nationales et internationales et de la mise en réseau des systèmes et sources d'information.

27. Dans certains cas, les municipalités se sont tournées vers de nouveaux instruments d'aménagement urbain tels que le zonage mixte, diverses formules de lotissement, le transfert des droits de construction sans transfert de la propriété des terrains ainsi que l'institution de zones protégées[3, 8]. Les guichets uniques, qui permettent d'accomplir toutes les formalités administratives en un seul endroit, contribuent à réduire les coûts et la durée des procédures d'aménagement du territoire.

28. La coordination de l'aménagement du territoire et de la planification des transports afin de favoriser une répartition spatiale de l'habitat qui facilite l'intégration sociale et l'accès aux lieux de travail, aux services urbains, aux écoles et aux hôpitaux et dispensaires et, par conséquent, réduit les déplacements, est un élément important de la planification d'un développement urbain viable. L'expérience montre qu'on peut obtenir de bons résultats en se dotant de plans directeurs souples qui encouragent une utilisation optimale de différents moyens de transport, notamment les transports publics, les véhicules particuliers, les bicyclettes et la marche, et qui s'appuient sur une tarification avisée des politiques concernant la répartition spatiale de l'habitat et des mesures réglementaires.

29. Les villes de Curitaba au Brésil, de Cuenca en Équateur et de Bogota en Colombie ont ainsi apporté la preuve qu'une planification urbaine qui privilégie les transports en commun, les bicyclettes et les piétons et qui s'appuie sur une infrastructure de transports publics et des systèmes d'organisation de l'espace efficaces, facilite le remplacement progressif du transport privé motorisé par d'autres modes de transport, et contribue ainsi à réduire la pollution atmosphérique, les embouteillages et les accidents[9]. Le Partenariat mondial pour des carburants et des véhicules moins polluants, dont le bureau d'information se trouve au siège du PNUE, apporte un concours actif aux pays en développement qui s'emploient à favoriser des carburants et des véhicules moins polluants, par l'échange et le transfert de technologies et le renforcement des capacités.

30. Dans la plupart des grandes villes des pays en développement, le secteur non structuré des transports offre des services de transport et de livraison fiables et peu coûteux, notamment dans les établissements sauvages. D'un côté, il constitue une source importante d'emplois et de revenus, en particulier pour les nouveaux migrants. D'un autre côté, il pose de graves problèmes en ce qui concerne la viabilité du développement des villes. Les véhicules de transport, souvent vétustes, polluants et dangereux, ne sont pas couverts par une assurance. Du fait de la concurrence féroce, les chauffeurs sont parfois amenés à conduire dangereusement.

De plus, la concurrence avec les transports en commun officiels remet en cause la viabilité économique de ce secteur. Certaines villes font face à ce problème en accordant des licences et en réglementant les activités du secteur non structuré : établissement de normes concernant les véhicules, obligation de souscrire une assurance automobile, interdiction de circulation des cyclopousses et autres véhicules lents dans les grandes artères, limitation du nombre de véhicules en circulation et création de points de stationnement et d'arrêts à l'écart des rues les plus animées[10].

31. Les décisions concernant l'aménagement intégré du territoire et le développement des transports semblent donner de meilleurs résultats lorsqu'elles sont prises avec la participation active des municipalités et des organisations locales et mises en œuvre au niveau municipal. Comme le montre l'exemple de nombreux pays européens, la dévolution de la gestion des transports aux municipalités et la décentralisation des prélèvements fiscaux a permis de mieux développer les systèmes de transport, ce qui a contribué à la viabilité du développement des villes. Les interventions des pouvoirs publics aux niveaux national ou provincial sont indispensables pour créer un cadre favorisant l'action des municipalités, notamment par le transfert de certains pouvoirs en matière juridique et dans les domaines des investissements, de la propriété foncière et des impôts fonciers[11].

D. Logement et services urbains : renforcement de la participation et des partenariats

32. Les autorités municipales comprennent bien l'importance de la participation directe des organisations locales à la planification, et celle du secteur privé et d'autres acteurs non gouvernementaux à l'apport de services. Dans certains cas, les municipalités réservent les appels d'offres aux organisations locales et aux organisations non gouvernementales, qui sont mieux à même de fournir des services dans les quartiers pauvres. Là où le secteur privé est chargé de l'approvisionnement en eau, de l'assainissement et d'autres services d'infrastructure, les autorités municipales peuvent subventionner les services offerts aux ménages pauvres ou mettre en place des subventions croisées avec les opérateurs privés.

33. Les municipalités ont aussi la possibilité d'élargir et d'améliorer les services offerts par de petits opérateurs aux pauvres, notamment en ce qui concerne l'approvisionnement en eau et les services d'assainissement destinés aux ménages à faible revenu habitant dans des zones où il est difficile d'assurer une desserte par les moyens classiques. En règle générale, les opérateurs ne sont pas subventionnés et offrent des prix et des services qui soutiennent largement la comparaison avec ceux des opérateurs officiels. Il apparaît de plus en plus qu'en maints endroits, notamment dans les petites implantations urbaines et les zones périurbaines, les petits opérateurs fournissent des services d'approvisionnement en eau et d'assainissement à un prix plus abordable et avec plus d'efficacité que les opérateurs du secteur public et les grandes sociétés privées[12]. Les solutions et les mesures à adopter pour améliorer l'accès à l'eau et aux services d'assainissement sont présentées dans les rapports du Secrétaire général sur l'eau (E/CN.17/2005/2) et l'assainissement (E/CN.17/2005/3).

34. Les partenariats entre les secteurs privé et public sont un moyen intéressant de répondre aux besoins des pauvres dans les domaines du logement, des transports

publics, de l'eau, de l'assainissement et d'autres services urbains. Ce type de partenariat se caractérise par le fait que les partenaires privés acceptent d'intervenir dans des zones où les profits à réaliser sont modestes et que les organismes publics ont l'occasion de se familiariser avec le marché, de mieux connaître le fonctionnement du marché foncier et d'apprendre à partager les risques.

35. Pour être efficaces, les partenariats doivent s'appuyer sur un cadre réglementaire transparent, équitable et souple, qui accorde des incitations au secteur privé. L'expérience montre que les tarifs et les subventions pèsent de façon décisive sur la capacité des opérateurs privés à intervenir dans des zones pauvres. Les subventions accordées en fonction des résultats incitent les opérateurs privés à financer les investissements de départ et à offrir des services à un nombre plus élevé de pauvres[13], tandis que les mesures fiscales encouragent les institutions privées de financement hypothécaire à offrir leurs services aux populations défavorisées. Compte tenu de la diversité des opérateurs privés (qui vont du petit vendeur à la grande société) et de la diversité des besoins des usagers, les partenariats doivent s'appuyer sur une bonne connaissance de la situation locale pour répondre véritablement aux besoins des pauvres.

36. Les services offerts aux pauvres pourraient encore être améliorés si les organisations de la société civile et les organisations locales participaient aux partenariats. Elles ont, en règle générale, une expérience précieuse de la fourniture de services aux couches sociales les plus défavorisées et connaissent bien la situation et les besoins véritables des pauvres en ce qui concerne le logement et les services.

III. Adoption de politiques propices à l'emploi et au développement des entreprises

37. Dans les pays en développement, de nombreuses villes s'attachent à adopter des stratégies et des politiques qui concilient augmentation de la productivité et croissance économique en faveur des pauvres. Cela passe généralement par l'intégration d'un certain nombre d'éléments clefs dans les activités de planification stratégique axée sur le développement économique et la réduction de la pauvreté, notamment un cadre d'action cohérent assorti de politiques et d'instruments de réglementation qui encouragent l'augmentation de la productivité dans les entreprises, ouvrent des débouchés économiques, créent des emplois à forte intensité de main-d'œuvre et aident les pauvres à se procurer des moyens de production et à accéder aux marchés. Il faut aussi tenir compte de l'apport du secteur de l'économie parallèle au développement économique et à la création d'emplois dans les politiques de croissance économique axées sur les pauvres.

A. Créer des emplois dans le secteur du bâtiment

38. L'adoption de techniques à forte intensité de main-d'œuvre dans les domaines du bâtiment et des travaux publics contribue à la fourniture de services qui font cruellement défaut, crée des emplois et renforce les capacités et les qualifications d'une main-d'œuvre urbaine peu qualifiée. Il est possible de recourir à des techniques exigeant une main-d'œuvre abondante et de faire usage des ressources existant sur le plan local dans le cadre de nombreux travaux d'utilité publique :

aménagement de rues et de trottoirs, construction de passerelles, réseaux de drainage, d'assainissement, d'alimentation en eau et d'égout, aménagement urbain, électrification et autres travaux de construction, ramassage des ordures ménagères.

39. Dans de nombreux pays, l'expérience a montré que des politiques d'emploi fermement axées sur les pauvres avaient, à coût égal, des retombées très positives : création de nombreux emplois, mise en valeur des qualifications locales et développement de l'artisanat, remplacement des importations par des ressources disponibles sur le plan local, plus grande facilité d'entretien. Les méthodes à forte intensité de main-d'œuvre sont tout particulièrement adaptées aux projets d'infrastructure dans des bidonvilles où la densité de population est élevée. Le plus difficile est de parvenir à les imposer et de faire en sorte que l'État et les municipalités privilégient systématiquement les ressources disponibles sur le plan local et les techniques où la main de l'homme joue encore un rôle important, chaque fois que cela est rentable et techniquement faisable. Le transfert de technologie, tant entre pays développés et pays en développement qu'entre pays en développement, dans les domaines du bâtiment, des matériaux et des normes, peut faciliter l'adoption de pratiques de nature à multiplier les avantages économiques, sociaux et environnementaux de toute nouvelle construction.

40. Il est possible pour les municipalités de se servir de la passation de marchés pour encourager l'emploi dans des conditions correspondant à certaines normes et à des objectifs sociaux et environnementaux. Les autorités locales peuvent donner la préférence aux petits entrepreneurs locaux et leur confier la responsabilité de services urbains de base. L'expérience a montré que les passations de marchés portant sur des projets de travaux publics ou des services favorisent la création d'entreprises si elles portent sur de petits contrats, les entrepreneurs locaux étant plus à même de présenter une offre si les procédures sont simplifiées.

41. Dans le cadre des politiques de passation de marchés visant à favoriser les pauvres, on a recouru à la méthode consistant pour des associations locales à conclure un contrat avec les autorités locales afin d'entreprendre des travaux visant à améliorer les conditions de vie de la population. Le fait d'associer des contrats passés avec des groupes locaux et des méthodes privilégiant l'emploi de main-d'œuvre présente de nombreux avantages, dont l'autonomisation des populations locales, la création d'emplois et d'activités rémunératrices, le renforcement des capacités et le développement de partenariats[14]. Cela permet également à la population de se sentir impliquée, suscite un sentiment de fierté civique, crée des richesses au plan local et améliore la transparence en ce qui concerne l'utilisation des ressources municipales.

B. Favoriser l'essor des petites entreprises

42. Les autorités locales ont un rôle important à jouer en adoptant des politiques qui favorisent l'essor des petites entreprises, notamment en se dotant d'un cadre réglementaire transparent, en facilitant l'accès aux biens de production et aux services collectifs de distribution (eau, gaz, électricité) et en régularisant l'économie souterraine. En particulier, elles peuvent aider les petites entreprises à appliquer les dispositions du code du travail et les normes de sécurité. Dans une étude récente, l'OIT a conclu que les petites entreprises qui déclaraient leur activité créaient plus d'emplois dans le temps que celles qui opéraient dans le secteur non structuré.

Toutefois, le coût de la régularisation et les impôts locaux sont souvent prohibitifs pour de nombreux entrepreneurs qui montent tout juste leur entreprise. La simplification des formalités d'enregistrement dans une municipalité comme Lima a entraîné une augmentation spectaculaire des dépôts de dossiers, passés de 1 100 à 4 000 entre 1998 et 2000, soit plus du triple. La municipalité a réduit à 12 étapes une procédure qui en comptait auparavant 45, réduisant ainsi le temps de traitement de 70 jours à un seul jour, et a créé un service d'aide aux entreprises qui conseille 2 500 clients en moyenne par mois[15].

43. Afin de favoriser le développement des petites entreprises, il peut être plus judicieux de mieux faire connaître les avantages que procurent les lois et règlements et de proposer une assistance technique en la matière, au lieu d'imposer des amendes en cas de manquement à la loi. De fait, les petites entreprises qui opèrent dans la légalité bénéficient d'avantages pratiques en ceci qu'il leur est plus facile d'obtenir l'aide et les services dont elles ont besoin. De même, si tous ceux qui sont directement touchés par les réformes participaient étroitement à l'élaboration des politiques et des réformes, ils seraient plus disposés à les appuyer et à s'acquitter de leurs obligations légales.

44. Pour de nombreuses microentreprises et petites entreprises, le principal obstacle est d'obtenir des prêts auprès d'organismes officiels afin d'éviter de payer les taux d'intérêt élevés pratiqués par des systèmes parallèles. Les services financiers offerts aux microentreprises et petites entreprises se caractérisent généralement par des dépenses d'administration élevées, problème auquel il serait possible de remédier en faisant preuve d'innovation, en adaptant les structures institutionnelles et en réorientant les politiques. Les décideurs peuvent augmenter l'offre de services financiers adaptés aux besoins des petites entreprises en appuyant les banques locales opérées en partenariat par le secteur public et le secteur privé, en assouplissant les conditions en matière de garanties et en offrant des garanties ou des bonifications d'intérêts.

45. Il serait possible pour les petites entreprises de réaliser des gains d'efficacité et de productivité si elles accédaient plus aisément à la technologie, aux programmes de formation et aux services collectifs de distribution, tels que l'électricité, l'eau, l'assainissement et les télécommunications. Étant donné que la plupart des éléments d'information relatifs aux technologies et aux marchés relèvent des biens collectifs, on pourrait envisager que l'État et les autorités locales facilitent les activités de diffusion et d'acquisition des connaissances pour le compte des petites entreprises, l'Internet constituant un outil majeur en la matière.

46. Les microentreprises constituent fréquemment la seule source de revenu des travailleurs de l'économie souterraine, ceux-ci opérant souvent à partir de chez eux. Les pouvoirs publics auraient tout intérêt à proposer aux microentrepreneurs des services de santé et une formation sur les mesures de sécurité et d'hygiène sur le lieu de travail. Ils pourraient également adopter des politiques qui autorisent la vente ambulante tout en garantissant l'ordre public et la fluidité de la circulation. De façon générale, il faudrait tenir compte du fait que pour les pauvres, la vente dans la rue représente à la fois une source de revenu et un moyen de se procurer des marchandises à bas prix.

C. Créer des emplois parmi certains groupes

47. De nombreuses villes des pays en développement connaissent un taux de chômage élevé parmi les jeunes, situation qu'aggrave encore l'exode rural. Il faut s'attacher à associer les jeunes citadins à la vie de la cité de façon dynamique, continue et constructive. L'enseignement, la formation professionnelle, la mise en apprentissage et l'encadrement aident les jeunes des villes à prendre pied dans la vie active et permet de faire coïncider les qualifications avec la demande sur le marché de l'emploi dans les zones urbaines.

48. Aider les jeunes à monter leur propre entreprise est un investissement qui portera ses fruits dans l'avenir. Sachant que c'est pendant leurs premières années d'existence que les entreprises ont tout particulièrement besoin d'une aide financière, administrative et technique, les jeunes entrepreneurs qui auront bénéficié d'un appui en un moment aussi crucial auront plus de chances de diriger des entreprises prospères et florissantes dans les années qui suivront.

49. Les besoins et la situation des jeunes femmes méritent une attention particulière. Il faudrait prévoir des programmes spéciaux afin de faciliter l'esprit d'entreprise parmi les nombreuses femmes pauvres qui travaillent dans le secteur de l'économie parallèle mais qui n'ont pas nécessairement les moyens et les connaissances voulus pour élargir leurs activités. Ces programmes permettraient aux femmes d'emprunter de petites sommes à des conditions préférentielles et d'apprendre comment trouver des débouchés et mener leurs activités commerciales. Il serait utile que les associations représentant les femmes qui travaillent dans le secteur non structuré participent aux consultations et aux négociations avec les autorités locales.

50. Au Bénin, la municipalité de Cotonou a opté pour une démarche intégrée qui combine l'aide financière à d'autres mesures et qui repose sur le renforcement des capacités des associations et les initiatives collectives. S'appuyant sur les mécanismes d'épargne et de crédit existants, elle a créé un fonds de garantie mutuelle auquel des collectifs de femmes chefs d'entreprise s'adressent pour obtenir des prêts. La municipalité a appuyé la création d'un centre de services communs autogéré qui bénéficie directement à plus de 2 000 femmes. Les collectifs ont établi de bonnes relations avec les banques locales et les autorités municipales. L'expérience a été un succès et a beaucoup fait parler d'elle, ce qui a incité d'autres villes du pays à tenter de la reproduire[16].

51. L'exemple de la région administrative d'Amhara en Éthiopie mérite également d'être cité. Des femmes microentrepreneurs, réunies en associations, ont organisé une foire commerciale en pleine ville pour vendre leurs produits. Le succès a été tel – les ventes de la journée ont dépassé celles ordinairement réalisées au cours d'un mois – que d'autres femmes ont souhaité se joindre à elles, permettant aux associations d'engranger de nouvelles cotisations. Les autorités municipales ont donné leur accord pour qu'un marché se tienne régulièrement à un carrefour très passant[16].

52. Dans certains pays d'Amérique latine, les programmes d'accueil des enfants directement gérés par des groupes de population sont très populaires auprès des parents qui travaillent, notamment les femmes célibataires[17]. Des femmes issues des groupes concernés s'occupent chez elles des enfants du quartier. Les parents et les autorités locales partagent le coût des fournitures et le salaire des intervenantes et

des dons alimentaires servent à préparer les repas des enfants. L'apprentissage des rudiments d'hygiène fait partie intégrante des activités quotidiennes des enfants.

IV. Mobilisation des ressources financières

53. D'après ONU-Habitat, les donateurs multilatéraux et bilatéraux consacrent chaque année moins de 5 milliards de dollars au logement et aux infrastructures urbaines, et réservent moins de 20 % de ce montant à l'amélioration des taudis. Alors que les investissements privés dans l'infrastructure ont augmenté rapidement pendant les années 90, dépassant 750 milliards de dollars pendant la période 1990-2001, moins de 5 % de ce montant a été dépensé dans les bidonvilles et autres catégories d'établissements sauvages. Or, on estime que pour atteindre la cible 11 des objectifs du Millénaire pour le développement, qui consiste, d'ici à 2020, à améliorer sensiblement la vie d'au moins 100 millions d'habitants de taudis, il faudrait entre 70 et 100 milliards de dollars[18].

54. Au mieux, le financement externe ne peut à lui seul couvrir qu'une petite partie des ressources financières nécessaires pour répondre aux besoins des pauvres en ce qui concerne le logement, les équipements collectifs et les services urbains. Les fonds envoyés par les travailleurs expatriés représentent également une source importante pour financer les logements[19]. Il n'en demeure pas moins que les capitaux disponibles dans le pays, qu'ils soient publics ou privés, demeurent le principal moyen de financement, même s'il est difficile de les mobiliser dans les pays pauvres.

55. Les besoins financiers des pauvres sont très divers, tels que fonds de roulement des microentreprises, services de transfert de fonds et de paiement, assurances, prêts au logement, frais de scolarité et imprévus financiers, et il est impossible à une seule institution financière de tous les satisfaire. Il est donc crucial que les pouvoirs publics encouragent la création d'institutions financières et la mise au point de services financiers qui répondent sans exclusive aux besoins des pauvres.

56. Traditionnellement, les banques de développement, les banques postales, les banques agricoles et d'autres institutions bancaires publiques ont été parmi les premières à permettre aux pauvres d'accéder au crédit. Bien souvent, elles relaient les prêts octroyés par les banques multilatérales de développement et les donateurs aux programmes et aux projets de développement axés sur les pauvres. Plus récemment, des organisations locales et des organismes de microfinancement ont commencé à occuper le devant de la scène en développant les services financiers offerts aux pauvres.

A. Modalités de financement collectif des infrastructures et du logement

57. Les organisations locales ont obtenu de bons résultats dans les domaines du développement du logement, de la santé, de l'approvisionnement en eau et des services d'assainissement. L'épargne et l'octroi de prêts constituent une fonction centrale de nombre d'entre elles. Les membres de ces organisations se réunissent périodiquement afin de prendre des décisions concernant les prêts qui répondent à

leurs besoins individuels et collectifs et apprennent ainsi à gérer les avoirs de la collectivité et où s'adresser pour mobiliser des sources de financement externes. Les activités d'épargne et de prêt aident les populations locales à améliorer leurs conditions de logement, à se lancer dans des activités rémunératrices, à bénéficier d'une meilleure protection sociale, à obtenir des prêts en cas d'imprévus et à aménager leur cadre de vie[20].

58. L'établissement de contacts entre les organisations locales facilite l'échange de données d'expérience, ouvre l'accès à des ressources financières plus importantes du fait que les risques sont mis en commun, et renforce le pouvoir de négociation vis-à-vis d'entités extérieures. Cela peut déboucher sur la création d'un fonds commun, comme en témoigne l'expérience de plusieurs pays asiatiques, tels que la Thaïlande et le Cambodge. Des collectifs d'organisations locales ont commencé à coopérer avec les municipalités et d'autres organisations locales sur des questions aussi cruciales que les droits des citoyens, le logement, la protection sociale, la création de coopératives, l'environnement et la santé.

59. En ce qui concerne les prêts au logement, si la constitution de réseaux permet aux organisations locales de parvenir à une certaine masse critique, cela n'est cependant généralement pas suffisant pour se passer de fonds externes. Par ailleurs, de nombreuses collectivités pauvres ne peuvent à la fois financer l'achat de terrains et les activités de construction. En particulier, on peut envisager que les pouvoirs publics mettent des terrains à disposition de certains groupes qui emprunteront ensuite à titre collectif pour financer la construction de logements. Dans certains pays, on a eu recours à des fonds renouvelables pour financer la modernisation du parc immobilier et des équipements collectifs dans les zones urbaines pauvres. Il est indispensable que la gestion des fonds renouvelables se fasse selon des modalités participatives, afin que les conditions de prêt répondent aux besoins des utilisateurs.

60. Les programmes collectifs d'épargne logement ont donné de bons résultats. Les épargnants individuels mettent leurs ressources en commun, ce qui permet d'attirer un financement complémentaire, de se protéger contre les risques d'insolvabilité et d'obtenir des subventions. Les fonds servent à acheter sur le plan local des matériaux de construction, à rémunérer la main-d'œuvre et à régler des avances en vue de l'achat de terrains.

61. Du point de vue des donateurs, l'un des moyens d'accroître la part des fonds qui parvient directement aux pauvres consiste à effectuer des versements directement à un fonds local[21]. L'expérience a montré que la participation des populations à la gestion de ce type de fonds donne de bons résultats en ce sens que l'allocation des fonds vise à répondre aux besoins des collectivités[22]. Ce genre d'initiative est mieux adapté aux villes et aux agglomérations où opèrent déjà des organisations locales représentatives ou des organisations non gouvernementales ayant une large assise locale.

62. Les organisations locales tendent à envisager les problèmes de logement de façon intégrée et à tenir compte des besoins en infrastructures et en services des groupes dont elles s'occupent. Toutefois, il reste encore à faire coïncider les initiatives qu'elles engagent avec les besoins plus larges de toute une ville, tels que les réseaux d'assainissement et les services de gestion des déchets solides[23]. Les donateurs pourraient compléter leur aide à des fonds locaux en appuyant le raccordement des populations locales aux infrastructures et réseaux de services municipaux.

B. Renforcement des systèmes de microfinancement

63. Comme on a pu l'observer dans plusieurs pays, le microfinancement est un mécanisme prometteur qui répond parfaitement aux caractéristiques du secteur non structuré et est devenu la principale source de finances des populations pauvres[24]. Les institutions de microfinancement se sont formées pour satisfaire à certains besoins financiers des pauvres, en particulier des prêts à court terme ou en vue d'agrandir de petites entreprises.

64. Ces dernières années, les organismes de microfinancement ont quelque peu diversifié leurs activités pour aider les pauvres à financer progressivement l'aménagement de leur foyer, sachant que pour nombre d'entre eux, le domicile sert en même temps de lieu d'activité professionnelle. Il y a plus de 40 programmes de microfinancement en Asie, en Amérique latine et dans les Caraïbes et en Afrique, comme l'ont montré diverses études[25]. Dans certains cas, les programmes servent à assurer le microfinancement des petites entreprises, étant donné que domicile et lieu de travail ne font souvent qu'un. Dans d'autres cas, les institutions de microfinancement du logement étaient au départ des associations locales de défense du droit au logement[26].

65. Les capacités financières des institutions de microfinancement sont toutefois restreintes. Il arrive que les petites entreprises aient besoin d'un capital-développement plus important que celui que leur offrent les institutions de microfinancement, mais qu'elles aient des difficultés à obtenir des prêts bancaires. En fonction de l'importance des marchés bancaires et financiers, les banques publiques de financement du développement ou les banques privées peuvent jouer un rôle majeur en assurant l'intermédiation financière et en facilitant l'obtention de liquidités. En Amérique latine et dans les Caraïbes, ce sont les fonds de garantie pour les petites entreprises qui aident les entreprises, petites et moyennes, à se procurer des capitaux auprès des banques. Les systèmes d'évaluation de la solvabilité sont une autre façon d'aider les entreprises à obtenir des prêts bancaires moins coûteux.

66. Les fonds réservés au financement de petits projets de logement sont loin d'être suffisants pour répondre à la demande d'une population urbaine pauvre en augmentation constante. Il convient de renforcer les systèmes de microfinancement en faveur du logement afin de répondre aux besoins du plus grand nombre. Les institutions de microfinancement ne sont pas encore en mesure d'octroyer des prêts à long terme ni d'avancer les sommes requises pour l'achat de biens immobiliers ou de biens d'équipement coûteux, encore que l'on puisse envisager qu'elles évoluent en ce sens. Les banques commerciales et les institutions de financement du logement peuvent elles aussi accorder des prêts aux ménages pauvres en acceptant d'élargir leur clientèle habituelle au-delà des ménages à revenu élevé ou intermédiaire.

67. Il conviendrait peut-être d'adapter les politiques et les règlements afin de répondre aux besoins des institutions de microfinancement et leur permettre de s'agrandir et de diversifier leurs activités. Par ailleurs, les systèmes de microfinancement pourraient être renforcés par un régime de subvention aux règles bien définies, transparent et équitable et l'établissement d'une corrélation entre l'épargne, les subventions et les prêts. En se constituant en réseaux, les institutions

de microfinancement plaideraient plus efficacement en faveur d'un changement politique visant à étendre les services financiers aux pauvres[27].

C. Création d'institutions et d'instruments financiers fondés sur le jeu du marché

68. Sous l'effet conjugué de la décentralisation et d'une urbanisation rapide, les villes doivent moderniser d'urgence leur infrastructure de base et trouver les ressources nécessaires à cette fin. Alors que les transferts du gouvernement central s'amenuisent, les collectivités territoriales doivent répondre à une multiplicité de demandes avec un budget modeste, aussi manquent-elles souvent de moyens pour investir dans l'infrastructure.

69. De nombreux pays en développement ont créé des banques municipales de développement pour aider les collectivités territoriales à financer leurs investissements. Certaines de ces banques gèrent des ensembles de prêts consentis par des banques multilatérales de développement ou des organismes d'État, tandis que d'autres assurent la jonction avec les marchés privés, empruntant sur les marchés nationaux ou étrangers, souvent avec la caution du gouvernement central, avant de prêter les capitaux ainsi obtenus aux collectivités territoriales. Avec la maturation du secteur financier, les banques municipales de développement pourraient s'ouvrir davantage aux forces du marché, se procurant des capitaux à long terme sur les marchés privés et offrant aux collectivités territoriales une large gamme de services financiers adaptés à leurs besoins. Fortes de leur connaissance des affaires locales, elles ont les moyens de faire concurrence à d'autres institutions financières et de mobiliser des capitaux à long terme sur les marchés privés afin d'aider les collectivités locales à financer en priorité leurs investissements dans l'infrastructure.

70. Les municipalités qui justifient d'un bilan et d'une assise financière solides et qui ont une bonne cote de crédit et un projet viable ont la possibilité de financer certains de leurs investissements en faisant appel aux marchés obligataires locaux[28]. Les administrations locales peuvent émettre des obligations locales financées par leurs recettes fiscales, ou des obligations-recettes financées par les recettes de certains projets, tels que l'approvisionnement en eau ou la construction d'autoroutes, pour lesquels les obligations ont été émises.

71. La difficulté pour les collectivités territoriales qui émettent des obligations consiste à élargir leur réserve de financement en faisant appel à l'épargne populaire et publique. Le développement des marchés obligataires locaux devrait aller de pair avec l'élargissement de la base de revenu des collectivités locales et du cadre institutionnel régissant la prestation de services au niveau local. Il faut également mettre en place des dispositifs qui permettent de diversifier et de transférer les risques.

72. Les municipalités qui envisagent d'émettre des obligations devront peut-être demander à des agences de notation réputées d'évaluer leur solvabilité. En obtenant des garanties de l'État ou d'une institution financière internationale, système à utiliser avec modération, elles auront plus de chances de trouver des fonds. Les banques commerciales, les garants d'émission, les investisseurs institutionnels, les assureurs, les entreprises qui proposent des services publics, les agences de notation, les organismes de réglementation, l'État et les collectivités locales doivent

s'employer ensemble à créer des conditions propices au développement des marchés de crédit nationaux aux fins du financement de l'infrastructure locale.

73. Les banques municipales de développement et les marchés obligataires locaux ne fonctionnent pas en marge les uns des autres; ils jouent en vérité des rôles complémentaires, offrant ensemble aux collectivités locales diverses options pour financer leur infrastructure et d'autres projets. Les collectivités qui ont un bon bilan financier ont vraisemblablement les moyens de s'adresser directement aux marchés obligataires locaux, mais les autres doivent s'en remettre aux institutions financières pour mobiliser des capitaux à long terme[29].

D. Assistance technique et financière

74. Les partenaires de développement internationaux peuvent aider les pays en développement à mobiliser des ressources financières nationales. On peut aussi envisager que les organismes bilatéraux de développement et les institutions financières régionales et multilatérales facilitent le développement du secteur financier et le renforcement des capacités de gestion financière, sachant que les municipalités et les collectivités locales ont également besoin d'un appui pour gérer les fonds, procéder au recouvrement des recettes et passer des contrats avec les prestataires de services privés. Les partenaires de développement multilatéral ont un rôle crucial à jouer en tant qu'intermédiaire, en aidant les partenaires de développement et les partenaires financiers à se rencontrer et en vérifiant sur le terrain l'efficacité de mécanismes financiers conçus pour mobiliser les capitaux nationaux nécessaires à l'aménagement urbain. Par ailleurs, il faudrait peut-être accompagner l'ajustement des réglementations pour tenir compte de la situation des marchés de capitaux nationaux et internationaux.

75. Les dons, les prises de participations et les garanties de prêts sont quelques-unes des formes d'assistance financière qui, ensemble, permettent de mobiliser les capitaux nationaux pour financer le développement des établissements humains et l'assainissement des taudis. Il est souhaitable que les dons soient accordés en priorité aux organisations non gouvernementales, en particulier celles qui aident les habitants des taudis et les associations de citadins pauvres à entreprendre des activités génératrices de revenus. Les prises de participations sont extrêmement utiles car elles renforcent l'assise financière des institutions de microfinancement qui en bénéficient et facilitent la constitution de portefeuilles de prêts avec le temps. Ceci se vérifie tout particulièrement avec les institutions qui cherchent à diversifier leurs activités pour financer non seulement les petites entreprises mais aussi l'amélioration de l'habitat et le rachat des logements par les locataires. Les garanties de prêts, comme les prises de participations, favorisent la mobilisation de capitaux supplémentaires afin de financer le développement des petites entreprises, l'amélioration des logements et l'assainissement des taudis et offrent aux institutions l'assurance que l'emprunt sera remboursé par le garant en cas d'insolvabilité de l'emprunteur. Cela peut inciter les institutions de crédit à passer outre à leur appréhension devant les risques perçus ou réels et à accorder plus de prêts. Les garants ont aussi la possibilité de garantir les obligations émises par les municipalités ou les collectivités territoriales pour financer l'infrastructure[30].

V. Passage à l'action

76. **Il faut aborder la planification et le développement des établissements humains selon une optique nouvelle, en intégrant la planification urbaine, les politiques en faveur du logement, l'approvisionnement en eau potable et l'assainissement, la gestion des déchets solides, l'enseignement, les services sanitaires, les transports, l'emploi et le développement des entreprises. On trouve maints exemples à travers le monde qui démontrent l'efficacité des politiques et programmes locaux à réduire la pauvreté urbaine, mais la difficulté consiste à trouver des solutions qui préviennent la prolifération des taudis et des agglomérations sauvages et qui conviennent aussi bien aux villes qu'au pays tout entier. En raison de l'interdépendance économique, sociale et environnementale des zones rurales et urbaines, il faut envisager le développement des établissements humains de façon à la fois équilibrée et concertée. Là où les taudis et les agglomérations sauvages concentrent la majorité d'une population urbaine qui ne cesse de croître, le développement urbain, pour être durable, doit aller de pair avec l'assainissement des taudis et l'intégration des habitants des taudis dans l'économie urbaine**.

77. **Les mesures prises par les pouvoirs publics et les municipalités en faveur des pauvres semblent plus efficaces si elles étayent les stratégies et programmes mis en œuvre par les populations elles-mêmes. L'expérience montre que la rénovation des taudis réussit d'autant mieux qu'elle est prise en main au niveau local, lorsque les habitants des taudis s'organisent, que ce soit sous la forme de conseils villageois ou d'associations de quartier, et se donnent les moyens d'améliorer leur cadre de vie. Le fait que les décideurs aient compris que les pauvres des villes étaient des agents du changement a été appréciable car cela a permis aux pauvres de sortir du cercle vicieux qui les enfermait dans les taudis et de forger des partenariats avec les collectivités locales en vue d'appliquer des programmes choisis par les populations locales pour répondre aux besoins des pauvres**.

78. **La pleine participation de toutes les parties prenantes à la prise de décisions et à l'exécution des projets qui en résultent est un important processus d'apprentissage. Les pouvoirs publics et les collectivités locales devront prendre l'initiative et établir des règles visant à faire jouer à chaque partenaire le rôle qui lui convient le mieux. Pour que la collaboration s'inscrive dans la durée, les partenaires doivent apprendre à se connaître, à se faire confiance et à travailler ensemble[31]. Les pouvoirs publics devraient pour cela s'attacher à faire accepter à leurs partenaires les principes d'une participation ouverte et d'une prise de décisions bénéficiant à tous. Il y a fort à parier qu'une meilleure coopération et une meilleure coordination entre les organismes des Nations Unies et les autres organismes de développement bilatéraux et multilatéraux aideraient les gouvernements et les collectivités locales à agir en ce sens**.

79. **L'égalité entre les sexes demeure un problème pour la plupart des pays. Même dans les pays où des lois contre le sexisme existent, les conditions sociales et culturelles empêchent souvent les femmes d'avoir pleinement et librement accès à la terre, au logement et à la propriété**.

80. **Pour tirer pleinement parti des capitaux nationaux et attirer des ressources financières extérieures afin d'atteindre le plus rapidement possible les objectifs et cibles énoncés dans Action 21 et le Plan de mise en œuvre de Johannesburg touchant les établissements humains, y compris la cible 11 des objectifs du Millénaire pour le développement, il est nécessaire de mettre en place un cadre politique macroéconomique cohérent ainsi que des lois et réglementations qui favorisent une gestion financière saine. Au niveau international, il est impératif de porter l'aide publique au développement (APD) aux niveaux requis pour améliorer le logement et les services urbains destinés aux pauvres et atteindre la cible 11; aussi faut-il trouver des moyens concrets afin que l'APD permette de mobiliser des ressources nationales en faveur du développement d'établissements humains viables. Les engagements pris récemment par les donateurs d'augmenter l'APD, notamment à l'occasion de la Conférencte internationale sur le financement du développement, ainsi que la décision qu'ils ont prise d'aider les pays en développement à atteindre les objectifs du Millénaire pour le développement pourraient accroître les ressources consacrées au développement d'établissements humains durables**.

Notes

[1] HSP/WUF/2/7.

[2] Stephen Mayo, « The Do's and Don'ts of Housing Policy », infrastructure notes de la Banque mondiale, avril 1994.

[3] « Brazil: Progressive Low-Income Housing: Alternatives for the Poor » (rapport de la Banque mondiale n° 22032 BR), décembre 2002.

[4] The Allen Consulting Group, « Better housing futures: stimulating private investment in affordable housing », *Report to the Affordable Housing Forum*, 2004; voir également : Alain Gilbert, *Rental housing: an essential option for the urban poor in developing countries* (publication du Programme des Nations Unies pour les établissements humains, 2003).

[5] HSP/WUF/2/3.

[6] HSP/WUF/2/6.

[7] Geoffrey Payne, « Innovative approaches to tenure », *Habitat Debate*, vol. 7, n° 1, mars 2001.

[8] *Municipal Land Management in Asia: A Comparative Study*, Réseau régional des autorités locales pour la gestion des établissements humains (CITYNET), 1995.

[9] <http://www1.oecd.org/cem/UrbTrav/Workshops/LandUse/LiGorham.pdf>.

[10] *Informal Transport in the Developing World*, ONU-Habitat, Nairobi, 2000.

[11] *Implementing Sustainable Urban Transport Policies: Moving Ahead: National Policies to Promote Cycling*, Conférence européenne des ministres des transports, OCDE, 2004.

[12] HSP/WUF/2/9.

[13] « Pro-poor regulation » (document de travail de la Banque africaine de développement), établi à l'occasion de la Conférence de la Banque africaine de développement sur le développement de l'infrastructure, 2002.

[14] Cela a été notamment illustré avec le projet mené à bien par la collectivité d'Hanna Nassif, en République-Unie de Tanzanie : voir J. Tournée et W. van Esch, *Community Contracts in Urban Infrastructure Works: Practical lessons from experience*, OIT, 2001.

[15] *Mejores Prácticas Municipales en Desarrollo Económico Local*, PROMDE/OIT, Lima, 2002.

[16] <http://www.ilo.org/seed>.

[17] « What are the Policy Issues? », *Labor Markets & Employment*, publication de la Banque mondiale, 2001.

[18] HSP/WUF/2/7.

[19] *Étude sur la situation économique et sociale dans le monde, 2004* (publication des Nations Unies, numéro de vente : 04.II.C.1).

[20] Somsook Boonyabancha, « Savings and loans: Drawing lessons from some experiences in Asia », *Environment and Urbanization*, vol. 13, n° 2, Institut international pour l'environnement et le développement, octobre 2001.

[21] Le Ministère britannique du développement international a ainsi mis sur pied un fonds d'aide aux populations urbaines; l'Agence suédoise de coopération internationale au développement a lancé des programmes en Amérique centrale et en Afrique du Sud; la Coopération danoise pour l'environnement et le développement a appuyé des activités de développement des collectivités urbaines en Thaïlande.

[22] Jo Beall et Sanjiv Lingayah, « Interim external evaluation report on the City Community Challenge Fund pilot programme », janvier 2002.

[23] David Satterthwaite, « Reducing Urban Poverty: constraints on the effectiveness of aid agencies and development banks and some suggestions for change », *Environment and Urbanization*, vol. 13, n° 1, Institut international pour l'environnement et le développement, avril 2001.

[24] Selon la campagne du Sommet sur le microcrédit, à la fin de 2002, 2 572 institutions de microcrédit accordaient des prêts à 67,6 millions de clients, dont 41,6 millions faisaient partie des plus pauvres. Ces derniers comptaient 79 % de femmes, soit 32,7 millions. Le nombre d'indigents bénéficiant de ce système augmente en moyenne d'environ 40 % par an depuis 1997 : voir Sam Daley-Harris, « State of the micro-credit: summit campaign report 2003 », campagne du Sommet sur le microcrédit, 2004.

[25] Par exemple : Graduate School of Design de l'Université de Harvard/Development Alternatives Inc./USAID, « Housing microfinance initiatives: Synthesis and regional summary, 2000 »; Institut international pour l'environnement et le développement (*HiFi News*, n° 9, septembre 2001); Cities Alliance, « Shelter finance for the poor series », 2003.

[26] Ainsi, au Cambodge, en Thaïlande, en Inde, aux Philippines, en Namibie, en Afrique du Sud et au Zimbabwe, les grandes organisations et fédérations de pauvres ou de sans-abri des villes en général étaient au départ des groupes d'épargne locaux. Elles ne font pas que proposer des prêts au logement et des prêts professionnels mais font également campagne auprès des pouvoirs publics pour qu'ils adoptent des politiques plus favorables aux pauvres dans les domaines de la terre, de l'infrastructure et du logement : voir : Celine d'Cruz et David Satterthwaite, « The current and potential role of community-driven initiatives to significantly improve the lives of 'slum' dwellers at local, city-wide and national levels », août 2004.

[27] Le Groupe consultatif pour l'aide aux plus pauvres, « CGAP phase III strategy, 2003-2008 », janvier 2003.

[28] Des communes ont réussi à trouver les fonds qui leur manquaient en faisant en partie appel aux marchés obligataires locaux, comme Ahmedabab et le Fonds d'équipement urbain du Tamil Nadu en Inde, plusieurs municipalités des Philippines, et la municipalité de Tlalnepantla au Mexique. L'émission d'obligations est également pratiquée depuis longtemps par les municipalités et les entreprises sud-africaines qui proposent des services publics. Un certain nombre de pays d'Europe de l'Est ont commencé à recourir aux marchés obligataires locaux.

[29] Samir El Daher, « Specialized financial intermediaries for local governments: a market-based tool for local infrastructure finance » (infrastructure notes de la Banque mondiale), 2000.

[30] HSP/WUF/2/7.

[31] Rosanna Nitti et Shyamai Sarkar, « Reaching the poor through sustainable partnerships: the slum sanitation program in Mumbai, India » (Urban Notes de la Banque mondiale, n° 7), 2003.