



NATIONS  
UNIES

HSP



ONU-Habitat

**Conseil d'administration du  
Programme des Nations Unies  
pour les établissements humains**

HSP/GC/21/2/Add.7

Distr. : Générale  
1er décembre 2006

Français  
Original : Anglais

**Vingt et unième session**

Nairobi, 16-20 avril 2007

Point 5 de l'ordre du jour provisoire\*

**Activités du Programme des Nations Unies pour les établissements  
humains (ONU-Habitat), y compris les questions de coordination**

**Activités du Programme des Nations Unies pour les établissements  
humains : rapport de la Directrice exécutive**

**Additif**

**Principes directeurs pour l'accès aux services de base pour tous**

**Contexte et introduction**

1. Le présent rapport a été établi en réponse au paragraphe 3 de la résolution 20/5 sur l'accès aux services de base pour tous dans l'optique d'un développement durable des établissements humains, adoptée par le Conseil d'administration du Programme des Nations Unies pour les établissements humains (ONU-Habitat) le 8 avril 2005, et fait suite aux orientations définies par un Comité directeur composé d'experts des administrations nationales et locales, des entreprises et des organisations de la société civile. Comme demandé dans la résolution 20/5, il identifie les principes sur lesquels repose l'accès aux services de base dans l'optique d'un développement durable des établissements humains, en tirant parti pour ce faire d'une sélection des meilleures pratiques proposées par les membres du Comité directeur et par l'Institut des Nations Unies pour la formation et la recherche (UNITAR), par l'intermédiaire du Réseau de Centres internationaux de formation des autorités/acteurs locaux (Réseau CIFAL), ou extraites de la base de données d'ONU-Habitat sur les meilleures pratiques. Le rapport fait référence au document de travail intitulé « Accès aux services de base pour tous : vers une déclaration internationale sur les partenariats », cité dans la résolution 20/5 et révisé sur la base des contributions des membres du Comité directeur.

\* HSP/GC/21/1.

K0654584

220207

Par souci d'économie, le présent document a été imprimé en nombre limité. Aussi les participants sont-ils priés de se munir de leurs propres exemplaires et de s'abstenir de demander des copies supplémentaires.

## I. Observations générales

2. Les services de base, tels que définis au paragraphe 84 du Programme pour l'habitat, sont de divers types. L'approvisionnement en eau potable et l'assainissement, la gestion des déchets, l'énergie, les transports et les services de communication exigent des infrastructures lourdes, alors que les services d'éducation, de santé et de sécurité publique nécessitent d'importantes dépenses de fonctionnement.
3. Les services de base contribuent à la dignité humaine, à la qualité de vie et à un mode de vie durable. Ils sont très interdépendants. Ils sont un préalable à la fourniture d'autres services et améliorent la capacité de chacun de réaliser une activité économique. Partout dans le monde, les services de base sont inégalement répartis et accessibles. Nombre d'individus, de familles, de communautés, voire des villes et des régions entières, en sont toujours privés. Quelles que soient les raisons de cette situation, il en résulte que les pauvres ne sont pas en mesure de mener une vie décente et digne et ont beaucoup de mal à améliorer leurs conditions d'existence : ils sont piégés dans un cercle vicieux où l'absence de services de base est tout à la fois le résultat et la cause de la pauvreté.
4. L'amélioration de l'accès aux services de base pour tous est donc indispensable à la réalisation des Objectifs du Millénaire pour le développement. C'est aussi un moyen de répondre aux obligations contenues dans la Déclaration universelle des droits de l'homme et les pactes internationaux relatifs aux droits humains ainsi qu'aux engagements pris lors de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement, le Sommet mondial pour le développement social et le Sommet mondial pour le développement durable. Il s'agit d'un objectif ambitieux qui ne pourra être atteint que progressivement, dans le cadre d'un effort soutenu et durable.

## II. Sélection des meilleures pratiques

5. Les meilleures pratiques sélectionnées concernent les secteurs suivants : eau, assainissement, gestion des déchets, énergie, transports, santé, sécurité publique, éducation et protection sociale. Elles sont décrites en détail dans un document d'information consacré à cette question (HSP/GC/21/INF/3).<sup>1</sup> Les cas répertoriés illustrent diverses situations régionales et divers niveaux de développement et sont représentatifs des principes communs observés dans un large éventail de contextes.
6. Parmi les parties prenantes potentielles aux meilleures pratiques, on peut citer les gouvernements, les autorités locales, les entreprises privées, les communautés, les organisations non gouvernementales ainsi que l'Organisation des Nations Unies et d'autres organisations internationales. Les autorités locales sont à l'origine de dix des meilleures pratiques sélectionnées, alors que sept peuvent être attribuées aux organisations non gouvernementales ou aux communautés, deux aux gouvernements ou aux entreprises publiques et deux aux entreprises privées. Cette diversité, confirmée par d'autres exemples non cités dans le présent rapport, montre que n'importe laquelle des parties prenantes peut initier des actions afin d'améliorer l'accès aux services de base pour tous, mais que les autorités locales sont toujours impliquées à un moment ou à un autre pour en assurer la viabilité; de fait, elles jouent un rôle central dans chaque cas. Outre les remarques prévisibles sur la bonne gouvernance, l'importance d'une direction éclairée est soulignée pour plusieurs des meilleures pratiques.
7. Dans certains des cas mentionnés, les activités ont été entreprises à la lumière d'expériences menées avec succès dans le même pays ou dans d'autres pays. En outre, pour plusieurs d'entre eux, on a envisagé que l'expérience pourrait être reproduite si la performance était au rendez-vous. Cela montre l'importance de l'échange de données d'expérience. Chaque cas est unique, toutefois, et pas directement reproductible. Une approche qui échoue dans un lieu peut réussir dans un autre, dans d'autres circonstances, ou à une autre période; de même, une approche qui a réussi peut échouer par la suite. Ainsi, si les exemples disponibles sont de précieuses sources d'inspiration pour les responsables et les conseillers, les idées qu'ils suggèrent doivent être adaptées aux réalités locales.

---

<sup>1</sup> Ce document est disponible, en anglais seulement, sur le site <http://www.unhabitat.org>.

### III. Principes directeurs sous-jacents

8. Les sept principes de base suivants ont été dégagés des meilleures pratiques répertoriées et des autres exemples disponibles :

- a) Nécessité d'une gouvernance transparente et efficace;
- b) Nécessité d'une participation des groupes bénéficiaires à la planification, à la prise de décisions et à la mise en oeuvre;
- c) Nécessité de partenariats et de cadres institutionnels propices;
- d) Nécessité de la décentralisation et rôle des collectivités locales;
- e) Nécessité de la solidarité et de politiques favorables aux pauvres;
- f) Nécessité de la viabilité environnementale;
- g) Nécessité de prix abordables et d'un financement durable.

### IV. Gouvernance transparente et efficace

9. La bonne gouvernance est indispensable au succès de chaque cas répertorié. Les différents aspects de ces pratiques donnent, ensemble, une vue globale de la gouvernance, dans ses dimensions politiques et techniques.

10. La dimension politique est caractérisée par la participation au processus décisionnel, à la décision finale et à la définition des orientations. La question de la participation est couverte dans la section V ci-après et en particulier dans le deuxième principe, exposé au paragraphe 18. Dans la plupart des cas, les parties prenantes, y compris les représentants des pauvres, sont impliquées dans l'ensemble du processus décisionnel et leur participation constitue un élément clé de ce que l'on peut appeler la gouvernance démocratique locale. La décision finale sur les priorités est une prérogative des autorités nationales ou locales lorsqu'il s'agit de fournir des biens publics, comme les services de base. Les meilleures pratiques sont des exemples d'initiatives prises par les organisations de la société civile ou le secteur privé, qui montrent néanmoins que, pour pouvoir aller de l'avant, des décisions des autorités nationales ou locales sont nécessaires, car ce sont elles qui sont habilitées à édicter des règles et à arbitrer entre les différentes parties prenantes. Une direction efficace est aussi indispensable au succès des partenariats; le dirigeant, généralement l'autorité locale, étant chargé de maintenir en marche le processus et de rappeler aux autres leurs engagements.

11. La dimension technique concerne l'évaluation des besoins, la planification, les types de contrats à conclure avec les prestataires de services, les mécanismes comptables, la surveillance et les études d'impact. Ces fonctions techniques sont aussi importantes que les fonctions politiques, mais ne sauraient s'y substituer. Pour être bien exécutées, elles exigent une bonne formation de toutes les parties prenantes et des responsables impliqués.

12. L'importance de la gouvernance devrait être soulignée, comme en témoigne l'indice de développement urbain d'ONU-Habitat, qui montre que des villes ayant un niveau de ressources identique – même dans un même pays – peuvent être classées très différemment. Les raisons des différences de résultats d'une ville à l'autre dans un environnement similaire tiennent à la gouvernance et à ses dimensions politiques et techniques.

13. **Premier principe** : La gouvernance a une double dimension : politique et technique. Dans sa dimension politique, elle suppose la participation, la prise de décisions et la définition d'orientations. Dans sa dimension technique, elle concerne l'évaluation des besoins, la planification, la négociation de contrats, les mécanismes comptables, la surveillance et les études d'impact. Ces deux dimensions exigent la transparence et une formation appropriée des parties prenantes. Les politiques nationales et internationales doivent favoriser une gouvernance urbaine adéquate pour améliorer l'accès aux services de base pour tous.

## V. Participation des groupes bénéficiaires à la planification, à la prise de décisions et à la mise en oeuvre

14. Dans les meilleures pratiques répertoriées, la forme de la participation des bénéficiaires varie selon les cas. La plupart du temps, les bénéficiaires participent à la planification, à la sélection des priorités, aux décisions et à la mise en oeuvre des projets, alors que, dans d'autres cas, les clients sont consultés a posteriori sur la qualité des services fournis. Parmi les pratiques sélectionnées, le programme d'assainissement au Gujarat (Pakistan) et le transfert international de la technologie du bio-filtre à sable au Canada témoignent des avantages de la consultation des clients, en particulier les pauvres, dès les premières phases de la formulation.

15. L'absence de consultation des utilisateurs, notamment les plus démunis d'entre eux, a souvent conduit à la construction d'installations qu'ils n'utilisent et n'entretiennent pas adéquatement et auxquelles ils ne sont pas prêts à contribuer. Au contraire, s'ils sont consultés, écoutés et convaincus que leur situation peut être améliorée, ils peuvent suggérer des moyens de répondre à leurs besoins avec un investissement minimal, participer aux travaux de construction correspondants et verser des redevances d'utilisation. La participation contribue à mobiliser des micro-ressources individuelles et à doper le capital social des communautés. Plus généralement, elle encourage un sentiment d'appropriation et améliore la redevabilité et la transparence dans la prestation des services.

16. La participation des femmes est particulièrement importante pour répondre aux véritables besoins des communautés à faible revenu et les contributions respectives des femmes et des hommes à la fourniture et à la gestion des services doivent être dûment reconnues.

17. Des consultations tripartites régulières sur les politiques liées à l'accès aux services de base, faisant intervenir les représentants de tous les intéressés et organisées à l'initiative de l'Etat, peuvent contribuer au développement d'une culture du dialogue, propre à faciliter les consultations sur les projets et politiques spécifiques au niveau local.

18. **Deuxième principe :** La participation des bénéficiaires contribue à la fourniture de services adaptés à leurs besoins. Elle crée un sentiment de responsabilité et d'appropriation qui encourage les utilisateurs à prendre soin de l'infrastructure et à s'acquitter des redevances correspondantes. La participation des groupes bénéficiaires doit être recherchée systématiquement dans toutes les activités d'évaluation des besoins, de planification, de prise de décisions, de mise en oeuvre et de surveillance.

## VI. Partenariats et cadres institutionnels propices

19. Toutes les meilleures pratiques répertoriées ont été mises au point en partenariat avec une ou plusieurs parties prenantes. Nombre des réussites exemplaires enregistrées dans la fourniture de services essentiels mettent en évidence l'importance d'une coopération étroite entre les parties prenantes.

20. Les parties prenantes diffèrent de par leur nature, les autorités nationales et locales ayant des responsabilités vis-à-vis de tous les habitants de leurs territoires respectifs, alors que les prestataires de services et les organisations de la société civile ou les communautés sont responsables vis-à-vis de leurs clients ou de leurs membres.

21. Les partenariats peuvent servir des objectifs différents. Avec le secteur privé, ils améliorent l'accès aux ressources financières, à des techniques particulières et au savoir-faire, comme illustré dans le modèle de privatisation de l'eau de Johannesburg, le transfert international de la technologie du bio-filtre à sable au Canada, la réforme du secteur urbain de l'eau au Sénégal, le programme de gestion des eaux usées à Ouagadougou (Burkina Faso) et le système de transit ferroviaire léger à Kuala Lumpur (Malaisie). Le projet de gestion durable des eaux douces à Jinan (Chine), le programme d'assainissement au Gujarat (Pakistan) et le programme d'éducation à l'élimination des eaux usées à Durban (Afrique du Sud) font ressortir l'importance des partenariats avec les organisations non gouvernementales et les communautés pour la définition des besoins et la mobilisation des bénéficiaires. Les partenariats avec les autorités locales ou nationales et les prestataires de services contribuent de façon déterminante à assurer les autorisations légales ou administratives nécessaires ainsi qu'un soutien technique aux initiatives communautaires, comme le montre le projet sur la fourniture d'électricité aux habitants des rues à Mumbai.

22. A partir des exemples répertoriés, les principaux atouts des partenariats sont les suivants :
- a) Ils facilitent la participation des personnes concernées, pas seulement en tant que clients ou consommateurs mais aussi en tant que citoyens et partenaires;
  - b) Ils contribuent au renforcement des capacités, en particulier au niveau local, car les parties ont besoin d'échanger les stratégies et de mettre au point des mécanismes de surveillance;
  - c) Ils encouragent les innovations institutionnelles et techniques pouvant conduire à économiser des ressources financières et naturelles;
  - d) Les partenariats contribuent aussi à mobiliser des ressources financières, en particulier auprès du secteur privé et des utilisateurs;
  - e) Enfin, ils participent aux efforts visant à améliorer la surveillance, car chaque participant attend de ses partenaires qu'ils fassent ce à quoi ils se sont engagés.
23. Une analyse des meilleures pratiques fait apparaître, toutefois, que les conditions suivantes sont indispensables au succès des partenariats. Les responsabilités et les contributions doivent être clairement définies et incorporées dans les accords ou les contrats, sur la base d'un programme clair, assorti d'objectifs acceptables par toutes les parties, comme en témoigne le cas de la gestion des déchets solides en Jordanie. Les partenariats doivent aussi être orientés vers une tâche précise (Exemples : Working in Partnership for Safer Community, Londres, AZTech Model Deployment Initiative, zone métropolitaine de Phoenix (Etats-Unis), etc. Ils doivent préserver l'équilibre entre les intérêts divers des parties prenantes (Ordures contre légumes à Curitiba au Brésil) et offrir un cadre pour le dialogue (Gestion des eaux usées à Ouagadougou au Burkina Faso).
24. Les partenariats rassemblent des parties prenantes opérant en fonction de divers calendriers, poursuivant des objectifs variés et protégeant des intérêts différents, ce qui présente le risque de conflits. Si elles peuvent être longues, les négociations font gagner du temps à long terme, car elles permettent d'éviter les malentendus et les conflits. Pour être efficaces, les partenariats exigent de la patience, de la formation, du suivi et des cadres juridiques et institutionnels clairs. Les exemples répertoriés montrent que les conditions n'ont pas à être optimales avant la formation d'un partenariat. Au contraire, les partenariats doivent être considérés comme un processus dynamique créant progressivement les conditions du succès. Par exemple, dans les *quadrilogues* – ou discussions à quatre – récemment initiés au Bénin, les quatre principaux acteurs impliqués dans la fourniture de services de base (responsables nationaux, autorités locales, prestataires de services et organisations de la société civile) œuvrent de concert pour élaborer une stratégie commune.
25. **Troisième principe** : Les gouvernements, les autorités locales, les prestataires de services publics ou privés et les organisations de la société civile partageant des responsabilités dans la fourniture de services de base pour tous, leurs partenariats doivent être formalisés, eu égard à leurs responsabilités et intérêts respectifs. Les partenariats doivent donc être encouragés et facilités au moyen de cadres légaux et réglementaires appropriés, y compris des contrats et des mécanismes de surveillance clairs et orientés vers les résultats.

## VII. Décentralisation et rôle des autorités locales

26. Dans toutes les meilleures pratiques répertoriées à l'exception d'une, l'autorité locale est soit l'initiateur, soit, au moins, l'un des partenaires essentiels. Cela montre clairement le rôle central joué à cet échelon administratif. De fait, les services de base devant être fournis localement, c'est aux autorités locales qu'il appartient de gérer l'interface politique et administrative entre les populations et les prestataires de services, même si ces derniers sont sous le contrôle de l'administration centrale ou d'une administration locale, ou s'il s'agit d'une société d'investissement mixte.
27. Sur la base des exemples rassemblés, il est évident que le dialogue avec les communautés est plus facilement établi et maintenu par les autorités locales. En outre, les entités nationales sont généralement spécialisées dans la fourniture d'un service particulier et disposent de peu de temps et de ressources pour assurer la coordination entre elles et avec d'autres parties intéressées.

28. Les autorités locales s'acquittent d'un ensemble de tâches destinées à faciliter l'accès aux services de base pour tous : planification, consultation avec les utilisateurs par le biais des organisations non gouvernementales et des communautés, mobilisation des ressources et promotion du consensus, négociation et suivi des contrats avec les prestataires de services et maintien du dialogue entre les différents partenaires. Sans une délégation claire des responsabilités par le biais des cadres juridiques et institutionnels, toutefois, ces autorités ne sont pas en mesure de participer efficacement à la prise de décisions, de signer les contrats avec les prestataires de services et d'en suivre l'exécution.

29. **Quatrième principe :** Les autorités locales sont bien placées pour évaluer les besoins des utilisateurs (y compris par le biais des organisations non gouvernementales et des communautés), définir les priorités, rassembler les différentes parties prenantes et décider de la meilleure façon de fournir les services. Leur rôle et leurs responsabilités doivent être clarifiés dans les lois et réglementations et elles doivent pouvoir avoir accès à des ressources financières et techniques suffisantes.

## VIII. Solidarité et politiques favorables aux pauvres

30. La réalisation des Objectifs du Millénaire pour le développement nécessite des politiques spécifiques en faveur des pauvres. Toutefois, ces politiques sont difficiles à entreprendre et encore plus difficile à maintenir. Au quotidien, les gouvernements, les autorités locales et les prestataires de services ont des priorités différentes dans l'allocation des ressources. Les politiques en faveur des pauvres exigent une ferme volonté politique et une action dynamique de sensibilisation, telle que celle menée généralement par les organisations de la société civile.

31. Il ressort des pratiques répertoriées qu'il est possible d'assurer les services de base spécifiques dont ont besoin les communautés pauvres, ainsi qu'en témoignent le projet sur la fourniture d'électricité aux habitants des rues de Mumbai en Inde, le modèle intégré de soins pour les malades atteints du VIH/sida en Roumanie et le projet de veille communautaire contre la violence domestique et sexuelle à Cebu aux Philippines. D'autres cas illustrent des initiatives conçues directement par des gouvernements, des autorités locales ou des organisations non gouvernementales pour améliorer la vie des pauvres (comme le programme de solidarité pour l'alphabétisation au Brésil et le programme de gestion des déchets solides en Jordanie).

32. Une première étape consiste à identifier les bénéficiaires potentiels des politiques en faveur des pauvres. Lorsqu'une communauté ou une organisation de la société civile prend une initiative, il importe d'établir la mesure dans laquelle elle est représentative du groupe et de déterminer si sa demande est légitime, les autorités locales et leurs partenaires devant ensuite y répondre. Dans les autres cas, il peut se révéler nécessaire au cours du processus d'identification des bénéficiaires de fournir un soutien accru à des groupes sociaux exclus, pour contrer leurs inhibitions et les autonomiser.

33. Dans une deuxième étape, il s'agit de sensibiliser davantage les bénéficiaires à leurs droits et responsabilités, comme le montre le programme d'éducation à l'élimination des déchets de Durban (Afrique du Sud). D'autres campagnes de sensibilisation visent à informer les pauvres des techniques à faible coût, à l'instar du programme de veille communautaire pour lutter contre la violence domestique et sexuelle, à Cebu (Philippines).

34. La troisième étape de la mise en oeuvre des politiques en faveur des pauvres vise à donner à toutes les parties prenantes un net sens de leurs responsabilités. Les autorités nationales et locales doivent établir des priorités et mobiliser toutes les ressources à leur disposition pour éliminer les déficiences. Les organisations de la société civile doivent rappeler aux autorités nationales et locales leurs obligations vis-à-vis des moins favorisés et les aider à exprimer leurs besoins et à les satisfaire.

35. Pour ce qui est de la quatrième étape, elle consiste à prévoir une tarification spéciale pour les pauvres et, dans certains cas, un accès gratuit à un volume minimum de biens et services essentiels, par la voie de mécanismes de subventions croisées. Pour ce qui est de l'eau et de l'électricité, une tarification spéciale est nécessaire mais pas suffisante pour répondre aux besoins des plus pauvres, car ils ne bénéficient qu'aux citoyens dont les maisons sont raccordées aux systèmes d'alimentation municipaux. Accroître le nombre de personnes ayant un accès physique aux services de base devrait donc être un objectif permanent. Les aides fondées sur la production et visant à promouvoir les petits investissements et à établir des raccordements aux réseaux peuvent aussi contribuer à résoudre ce problème.

36. **Cinquième principe :** Les autorités centrales et locales, les organisations de la société civile et les prestataires de services sont conjointement responsables de l'amélioration de l'accès des pauvres aux services essentiels. Les politiques favorables aux pauvres doivent être associées à des actions palliatives, des campagnes de sensibilisation, une tarification spéciale, des subventions et un cadre juridique propice.

## IX. Viabilité environnementale

37. La viabilité est un objectif explicite de plusieurs des meilleures pratiques répertoriées. Elle exige une diversité de moyens, notamment le choix de technologies douces, des procédés de fabrication et de distribution bien conçus, des campagnes auprès des utilisateurs pour économiser l'eau et l'énergie et un recyclage intensif des déchets. On peut citer, à cet égard, les projets concernant la gestion intégrée du service d'eau potable (Changshu, Chine), le transfert international de la technologie du bio-filtre à sable (Canada), la gestion des eaux usées (Ouagadougou), l'éducation à l'élimination des eaux usées (Durban) et les systèmes d'assainissement (Inde).

38. L'épuisement rapide des ressources naturelles, s'il n'est pas inversé, rendra impossible le maintien de services de base pour tous au niveau actuel. Les pertes touchant la couverture forestière, le sol, la bio-diversité et les eaux souterraines accessibles posent des problèmes de plus en plus graves, alors que la pollution nuit à la santé des êtres humains, des animaux et des plantes.

39. Les gouvernements et autres parties prenantes doivent assurer la viabilité à long terme de la production et de la fourniture de services de base. Dans cette optique, il importe d'identifier les besoins par un processus de consultation et d'encourager une gestion attentive et dictée par la demande de services, compte tenu des ressources naturelles disponibles. Les meilleures pratiques initiées par les communautés sont de bons exemples d'initiatives motivées par la demande. Il importe aussi de bien sensibiliser les utilisateurs (entreprises et ménages), grâce à des campagnes d'information et des systèmes d'incitation. Les meilleures pratiques fournissent aussi des exemples d'économies d'eau et d'énergie grâce à la réparation et à l'entretien des réseaux de distribution.

40. **Sixième principe :** Si ces processus se poursuivent sans relâche, l'épuisement des ressources naturelles et l'aggravation de la pollution rendront impossible la fourniture de services de base pour tous. Les autorités centrales et locales, les prestataires de services et les organisations de la société civile partagent la responsabilité de sensibiliser les producteurs et les utilisateurs au problème et d'encourager des méthodes et des techniques de gestion qui économisent les ressources naturelles et évitent toute dégradation ultérieure de l'environnement.

## X. Prix abordables et financement durable

41. Les meilleures pratiques répertoriées illustrent un ensemble de modalités de financement. Certains petits projets ont été engagés pratiquement sans ressources et ont attiré de plus en plus de contributions privées et publiques. Les grands projets ont exigé des financements initiaux impliquant la Banque mondiale, les autres banques de développement, les banques privées et les entreprises. Les initiatives de moyenne importance sont l'illustration de combinaisons diverses de ressources en provenance des autorités locales, des prestataires de services, des organisations non gouvernementales avec des fonds nationaux de développement et des dons de partenaires étrangers (gouvernements, autorités locales, organisations non gouvernementales). Le document HSP/GC/21/INF/3 indique la principale source de financement pour chacune des meilleures pratiques. Les ressources internationales jouent un rôle central dans la diminution des charges de récupération des coûts, contribuant à l'extension des réseaux de services.

42. Pour que les autorités locales puissent s'acquitter de la responsabilité essentielle qui est la leur dans la fourniture des services de base, il est indispensable qu'elles puissent avoir accès à des ressources financières durables. On peut envisager dans cette optique des transferts réguliers et prévisibles de l'administration centrale, la capacité de lever des impôts, l'accès à des prêts nationaux ou éventuellement internationaux assortis de conditions libérales, et des subventions de partenaires internationaux. Les autorités locales devraient aussi appliquer ou promouvoir une tarification favorable aux pauvres. Tous ces aspects mettent en évidence la nécessité de clarifier le cadre institutionnel, comme indiqué dans les principes 3 et 4. Ils nécessitent aussi la formation des agents administratifs et des responsables au niveau local, des mécanismes comptables bien définis et une surveillance exercée par l'administration centrale.

43. Les cas répertoriés donnent à penser que la tarification répond à deux objectifs distincts : le premier est de récupérer les coûts des services (production, acheminement, amortissement) afin d'assurer la viabilité des services pour tous, et le deuxième est de fournir des services à un prix abordable pour tous. Des politiques équilibrées exigent, premièrement, que les utilisateurs soient conscients du fait que chaque service a un coût; deuxièmement, que les services fournis soient adaptés aux besoins et produits à l'aide de techniques appropriées; troisièmement, que les investissements soient en partie financés par des subventions de l'administration centrale ou des subventions de partenaires étrangers; et quatrièmement, qu'une tarification spéciale soit prévue pour les pauvres au moyen d'accords de subventions croisées. S'agissant des tarifs pour les pauvres, le modèle de privatisation de l'eau de Johannesburg prévoit un accès gratuit à un volume minimum d'eau, alors que d'autres exemples proposent une tarification progressive pour une quantité prépayée d'électricité et des exercices novateurs de recyclage et de récupération. Le message pourrait être le suivant : « les bons services font les bons payeurs », ce qui est d'ailleurs le slogan du projet « ordures contre légumes », réalisé à Curitiba (Brésil).

44. Les systèmes de micro-crédit et de financement communautaire contribuent de façon décisive à aider les pauvres à avoir accès aux services de base (permettant le paiement des redevances pour le raccordement aux réseaux d'électricité et d'eau, le financement des services communautaires, etc.). Dans une étape ultérieure et suivant les recommandations de la campagne mondiale d'ONU-Habitat sur la sécurité d'occupation et celles contenues dans le rapport de la Commission sur le secteur privé et le développement intitulé : "Libérer l'entrepreneuriat : mettre le monde des affaires au service des pauvres", les actifs informels des individus et des communautés pauvres devraient être transformés en droits de propriété clairement établis pouvant être utilisés en tant que sûretés pour les prêts de petit montant.

45. **Septième principe :** Les tarifs des services de base doivent assurer une récupération adéquate des coûts et être dans le même temps d'un niveau abordable pour tous. Mettre les services à la portée des pauvres exige des politiques de financement visant à assurer l'égalité d'accès et également des dons et des prêts à des conditions libérales en provenance de sources nationales et internationales.

## **XI. Recommandations sur le rôle et les responsabilités des parties prenantes**

### **A. Gouvernements**

46. Les gouvernements sont globalement responsables de la mise en œuvre des politiques favorisant la production des services de base de manière écologiquement rationnelle, en assurant à chacun un accès à ces services. Les gouvernements peuvent déléguer une partie de leurs responsabilités aux autorités locales ou aux agences centrales. La production et la fourniture de certains services peuvent être sous-traitées à des entreprises étrangères. Dans ce cas, il appartient au gouvernement :

- a) De soumettre à l'assemblée législative nationale le cadre juridique et institutionnel approprié;
- b) D'établir des réglementations et des mécanismes de contrôle et de suivi;
- c) De développer les capacités des autorités locales et des autres parties prenantes.

47. En application du principe de subsidiarité, les autorités locales attendent de l'administration centrale qu'elle définisse clairement les compétences, assure l'accès aux ressources financières nécessaires (par exemple par des transferts réguliers du budget national, la possibilité de lever des impôts, l'accès à des prêts nationaux, voire internationaux, l'autorité de conclure des contrats avec les prestataires de services), donne le droit d'établir et de développer des partenariats avec les parties prenantes de la société civile et avec le secteur privé, soutienne le renforcement des capacités, en particulier pour négocier et suivre les contrats, et communique des informations sur les décisions nationales et internationales intéressant la fourniture de services de base. Les autorités locales souhaitent aussi être partie prenante aux négociations internationales et nationales qui les concernent.

48. Les entreprises espèrent pouvoir compter sur un cadre institutionnel stable précisant le rôle des différents partenaires, la transparence du processus décisionnel, une concurrence équitable et l'accès à la justice. Quant aux organisations de la société civile, elles souhaitent être reconnues, pouvoir participer au processus d'adoption et de mise en œuvre des décisions et avoir accès à la justice pour défendre les droits des pauvres.



## **XII. Autorités locales**

49. C'est au niveau local que les options sociales peuvent être utilement développées afin de préciser ce qui est nécessaire et socialement acceptable et de stimuler la participation de la population. Dans le cadre juridique et réglementaire établi par l'administration centrale, les autorités locales sont plus particulièrement chargées d'élaborer des plans à long terme pour la fourniture de services de base pour tous, d'évaluer les options et de prendre les décisions politiques correspondantes. Les services essentiels sont interdépendants et l'objectif des politiques locales doit être de trouver les arbitrages multisectoriels les plus satisfaisants. Les autorités locales ont un rôle central à jouer dans la formulation et la mise en oeuvre de politiques favorables aux pauvres.

50. Les partenaires des autorités locales insistent sur la bonne gouvernance, souhaitant notamment être impliqués dans le processus décisionnel et s'assurer que la bonne décision finale est prise et que l'autorité voulue est exercée. Ils mettent tous l'accent sur la transparence des procédures pour la planification, la conclusion de contrats avec les prestataires de services, le suivi, la tarification et l'allocation des subventions. En outre, le secteur privé apprécie que les élus et les professionnels mandatés soient bien formés et aient une bonne connaissance des lois et règles sous-tendant les partenariats public-privé. Les contrats avec les autorités locales doivent être compatibles avec de saines pratiques commerciales. Les organisations de la société civile attendent que les pauvres soient systématiquement associés à la prise de décisions et soient traités sur un pied d'égalité.

## **XIII. Organisations non gouvernementales et de la société civile**

51. Les organisations de la société civile sont internationalement reconnues pour la contribution importante qu'elles apportent à la participation des groupes de bénéficiaires à la prise de décisions, à la fourniture de services aux pauvres et aux groupes vulnérables et à la protection de l'environnement. Leur rôle de témoin est aussi reconnu : elles sensibilisent les autorités publiques et les entreprises à leurs responsabilités envers les pauvres et l'environnement. Les autres parties prenantes leur confient le soin de comprendre les besoins des communautés et de les représenter loyalement, participant aux consultations et contribuant aux campagnes de sensibilisation sur les droits et responsabilités de la population.

## **XIV. Prestataires de services publics et privés**

52. La principale responsabilité des prestataires de services est de fournir les services requis par les clients dans le cadre de leurs obligations contractuelles à l'égard des autorités nationales ou locales, conformément à de saines pratiques commerciales. Les prestataires de services contrôlés par l'Etat ou les administrations locales doivent être traités de la même manière que les prestataires de services privés, avec les mêmes obligations. Celles-ci peuvent concerner les investissements, la maintenance, le financement, la production, l'acheminement des services et le recouvrement des redevances ainsi que la protection de l'environnement et l'évaluation de la satisfaction des utilisateurs. Il appartient aux autorités locales d'introduire des clauses sociales et environnementales réalistes et à l'entreprise de les accepter ou non avant la signature du contrat. En cas de privatisation complète de la production et de la prestation d'un service de base, il appartient à l'entreprise de respecter les buts et obligations définis par la plus haute autorité publique responsable.

## **XV. Communauté internationale**

53. La communauté internationale a pour tâche de soutenir les gouvernements, les autorités locales et les organisations de la société civile dans les efforts qu'ils font pour assurer l'accès à des services de base pour tous. Ce soutien peut revêtir différentes formes. Premièrement, lorsqu'elles formulent des plans et des choix, les parties prenantes nationales veulent sans doute pouvoir faire référence à l'expérience d'autres pays, régions ou villes. Le système des Nations Unies est bien équipé pour collecter, organiser et diffuser les meilleures pratiques, notamment pour assurer leur accessibilité en ligne. Deuxièmement, il peut fournir des ressources financières par le biais de dons et de prêts. Compte tenu du rôle important joué par les autorités locales, il faudrait envisager la possibilité pour la Banque mondiale et les banques régionales de développement d'accorder des prêts non souverains.

## **XVI. Options pour la poursuite de l'action**

54. Les options pouvant être envisagées pour poursuivre l'action dans ce domaine sont énumérées ci-après, en fonction du niveau d'engagement requis par le Conseil d'administration d'ONU-Habitat pour les mettre en œuvre. Ces options visent toutes à promouvoir les principes énumérés plus haut, afin d'orienter les gouvernements dans les efforts qu'ils font pour assurer l'accès aux services de base pour tous. En conséquence, le Conseil d'administration voudra sans doute :

- a) Demander à la Directrice exécutive d'ONU-Habitat d'élaborer des recommandations appropriées pouvant être utilisées par les gouvernements intéressés pour améliorer la législation correspondante;
- b) Recommander aux membres du Conseil d'administration d'ONU-Habitat de négocier des directives non contraignantes fondées sur des consultations avec les parties prenantes concernées;
- c) Recommander que les gouvernements négocient un document contraignant (une convention internationale ou un code).

55. Il faudrait que soient intégrées dans chaque option des stratégies pour la diffusion des principes convenus et le développement des capacités des partenaires, afin de tirer le plus grand parti possible des meilleures pratiques disponibles et de transformer les principes en actions.

---