



NATIONS
UNIES

HSP

HSP/GC/21/3



ONU-Habitat

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

Distr. : Générale
22 février 2007

Français
Original : Anglais

Vingt et unième session

Nairobi, 16–20 avril 2007

Point 6 de l'ordre du jour provisoire *

**Dialogue sur le thème spécial de la
vingt et unième session du Conseil d'administration**

**Dialogue sur le thème spécial de la vingt et unième session du Conseil
d'administration intitulé « Urbanisme durable : réduction de la
pauvreté urbaine par une action locale axée sur le financement et la
planification »**

Rapport de la Directrice exécutive

Résumé

Le présent rapport a été établi par la Directrice exécutive pour orienter les débats entre les gouvernements, les autorités locales et d'autres partenaires du Programme pour l'habitat, dans le cadre du dialogue prévu à la vingt et unième session du Conseil d'administration. Ce dialogue aura pour thème « Urbanisation durable : réduction de la pauvreté urbaine par une action locale axée sur le financement et la planification ».

Les questions abordées dans le rapport prennent en compte les résultats de la troisième session du Forum urbain mondial et le projet de Plan stratégique et institutionnel à moyen terme d'ONU-Habitat pour la période 2008-2013 (HSP/GC/21/5). Le rapport a pour but d'aider les représentants des gouvernements et d'autres partenaires du Programme pour l'habitat à préparer leurs contributions au dialogue et à souscrire des engagements en faveur de la mise en œuvre du Plan.

Le rapport comporte cinq sections qui concernent respectivement le contexte et les objectifs du dialogue (section I), les facteurs déterminants de la pauvreté urbaine (section II), le rôle de la planification dans la réduction de la pauvreté urbaine (section III), le financement de la création de logements et du développement urbain en faveur des pauvres (section IV) et les dispositions en vue de l'établissement d'un programme d'action locale (section V). Le dialogue est prévu en trois segments axés sur les questions soulevées aux sections III à V. Les sections III et IV portent sur les questions à débattre et il est proposé que les discussions sur les questions figurant à la section V soient basées sur les résultats de l'examen des deux sections précédentes et tiennent compte des projets de recommandation concernant les mesures complémentaires à mettre en œuvre.

* HSP/GC/21/1.

K0760655

100307

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. Contexte et objectifs du dialogue

A. Contexte

1. Bien que les difficultés dues à l'urbanisation rapide et aux changements sociaux aient été circonscrites de longue date, il n'y a pas eu de réponse intégrée propre à harmoniser l'action aux niveaux mondial, national et local avec les recommandations issues du Programme pour l'habitat¹, les Objectifs du Millénaire pour le développement, le Plan de mise en œuvre du Sommet mondial pour le développement durable² et le Document final du Sommet mondial de 2005³.
2. A cet égard, la troisième session du Forum urbain mondial qui s'est tenue à Vancouver (Canada) du 19 au 23 juin 2006 a été une étape importante en termes de participation des parties prenantes et d'intégration du programme d'urbanisation durable. Un appel à l'amélioration de la viabilité des villes a été lancé par plus de 10 000 participants venus de 102 pays et représentant des gouvernements, des autorités locales et des organisations de la société civile. Des centaines d'idées pragmatiques soulignant l'importance de l'action locale ont été présentées lors de la session.
3. Les participants ont évalué les progrès réalisés vers le renforcement du rôle des autorités locales et d'autres partenaires du Programme pour l'habitat dans la mise en œuvre locale des objectifs de développement arrêtés sur le plan international et recensé les problèmes qui se posent dans ce domaine. L'une des stratégies définies lors de la session consistait à favoriser la décentralisation, notamment par la mise à disposition des ressources financières dont les autorités locales ont besoin pour fournir les services de base et promouvoir l'emploi et la croissance économique. Les travaux de la session ont clairement mis au jour le lien entre la réduction de la pauvreté urbaine et la nécessité d'adopter des modèles de planification participatifs et des systèmes de financement novateurs.
4. Les résultats des travaux de la session ont été dûment pris en compte par ONU-Habitat dans l'élaboration de son projet de Plan stratégique et institutionnel à moyen terme pour la période 2008-2013. Ce plan dont le Conseil d'administration a été saisi pour adoption à sa vingt et unième session est une synthèse des idées recueillies lors de la session et des éléments de politique et de stratégie tirée de consultations élargies avec divers Etats membres et organismes l'ONU. Il comprend les axes stratégiques suivants :
 - a) Mobilisation, suivi et partenariats;
 - b) Accès à la terre et au logement à un coût abordable;
 - c) Infrastructures et services écologiquement rationnels;
 - d) Mécanismes novateurs de financement des établissements humains;
 - e) Planification, gestion et gouvernance urbaine.
5. Ces axes stratégiques et les domaines de réalisations et indicateurs de succès correspondants orienteront ONU-Habitat dans sa collaboration avec ses partenaires et la communauté internationale pour appuyer les efforts que les Etats membres déploient en vue de la mise en œuvre du Programme pour l'habitat et de la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement relatif aux établissements humains. Le plan est conçu pour contribuer aussi à la réforme et à la cohérence du système de l'ONU, en ce qui concerne l'amélioration de l'impact, le renforcement de l'efficacité et les partenariats.

¹ *Rapport sur les travaux de la Conférence des Nations Unies sur les établissements humains (Habitat II)*, Istanbul, 3-14 juin 1996 (publication des Nations Unies, numéro de vente F.97.IV.6), chap. I, résolution 1, annexe II.

² *Rapport sur les travaux du Sommet mondial pour le développement durable*, Johannesburg (Afrique du Sud), 26 août - 4 septembre 2002 (publication des Nations Unies, numéro de vente F.03.II.A.1, et rectificatif), chapitre I, résolution 2, annexe.

³ Résolution 60/1 de l'Assemblée générale en date du 16 septembre 2005.

B. Objectifs

6. Le dialogue vise en premier lieu à faciliter le débat sur la réduction de la pauvreté urbaine par une action locale axée sur le financement local et la planification participative. Le présent rapport est destiné à stimuler le dialogue et le débat parmi les gouvernements, les autorités locales et d'autres partenaires du Programme pour l'habitat, lors de la vingt et unième session du Conseil d'administration, sur l'approche à suivre pour la mise en pratique des enseignements retenus et des idées pragmatiques.

7. Le dialogue vise en deuxième lieu à catalyser les partenariats entre d'une part, les pouvoirs locaux et les gouvernements nationaux, et, d'autre part, les gouvernements locaux et le secteur privé. Dans ce processus, l'accent sera mis également sur la participation communautaire en vue d'optimiser les résultats.

8. Il est estimé que le dialogue renforcera l'engagement des gouvernements et des partenaires du Programme pour l'habitat en faveur d'un programme d'action locale pour l'appui au Plan stratégique et institutionnel à moyen terme d'ONU-Habitat pour la période 2008-2013, qui sera mis au point pour adoption lors de la quatrième session du Forum urbain mondial prévu un Nanjing (Chine) en 2008.

9. Le présent rapport est certes axé sur les villes et les collectivités des pays en développement, mais la plupart des observations et des recommandations qui figurent sont pertinentes sur le plan mondial, dans la mesure où la réduction de la pauvreté urbaine, la croissance économique et le financement des infrastructures et des services représentent de grands enjeux pour de nombreuses zones urbaines dans les pays développés et les pays à économie en transition.

II. Facteurs déterminants de la pauvreté urbaine

10. Il existe plusieurs facteurs qui influent sur l'élimination de la pauvreté urbaine et rurale, notamment les politiques macro-économiques, qui ont une incidence sur la répartition des revenus et de la richesse au sein d'un pays. Dans bon nombre de pays en développement et de pays à économie en transition, le degré d'intégration de l'économie nationale dans une économie mondiale en pleine croissance joue aussi un rôle important de même que d'autres facteurs tels que les caractéristiques géographiques, démographiques et climatiques. Ces facteurs sont utiles comme éléments de référence pour le dialogue, même s'ils se situent largement en dehors du cadre de l'action locale et de la portée du présent rapport.

11. Les politiques nationales et locales visant à apporter des solutions concrètes au problème de la pauvreté relèvent en général des catégories suivantes :

a) Promotion du développement économique local en vue de la création d'emplois et de revenus, y compris le renforcement et l'autonomisation d'une économie informelle souvent très dynamique, afin qu'elle puisse contribuer de manière plus pertinente et plus productive au développement urbain;

b) Fourniture de terres et de divers modes d'occupation de manière à assurer un accès progressif et abordable au logement, en particulier par la gestion spatiale et la planification de l'occupation des terres, ainsi que par l'amélioration de la réglementation et de l'administration de la propriété foncière;

c) Garantie du « droit à la ville » pour tous les citoyens sur les plans spatial et politique, y compris des mesures pour favoriser la participation effective des pauvres du milieu urbain et des groupes vulnérables à la prise des décisions ayant une incidence sur leur vie, des mesures pour réduire les obstacles matériels à l'inclusion sociale et à la création d'entreprises au niveau local, l'amélioration des options de mobilité et le renforcement du sentiment d'appartenance effective à la sphère publique;

d) Mise au point de systèmes innovateurs de financement du logement pour faire face aux exigences et aux besoins individuels et promotion de nouvelles approches pour l'investissement du secteur privé dans les infrastructures et services municipaux.

III. Rôle de la planification dans la réduction de la pauvreté urbaine

12. La planification est devenue un important outil de promotion du développement durable. Elle apparaît de plus en plus comme un moyen d'intervention face aux conséquences de l'urbanisation chaotique des pays en développement et à la dégradation du milieu urbain des pays industrialisés. Elle comporte une approche intégrée du développement et de permettre de surmonter diverses contraintes inhérentes aux approches sectorielles du développement urbain. Ces contraintes comprennent aussi bien la difficulté de concilier et d'intégrer les considérations sociales, économiques, culturelles et environnementales que le peu d'attention accordé aux dimensions physiques et spatiales du développement urbain.

A. Nature des impacts

13. La planification participative en tant que processus politique s'est révélée être un moyen efficace de renforcement des capacités individuelles et de consolidation de la démocratie et de la bonne la gouvernance. En permettant aux pauvres des zones urbaines d'avoir voix au chapitre dans la détermination de leurs besoins et de leurs priorités, la planification participative renforce l'appropriation du processus décisionnel tout en promouvant l'inclusion sociale et la citoyenneté.

14. La planification est également reconnue de plus en plus comme un outil de valorisation du bien public. La valeur ajoutée peut se créer indépendamment de la planification, puisque les mécanismes du marché ont tendance à maximiser dans le temps le rendement de l'exploitation des ressources. Cependant, les forces du marché ont tendance à maximiser la valeur financière, au détriment des valeurs sociales, environnementales et culturelles qui sont essentielles pour une urbanisation durable.

15. Des stratégies appropriées de planification et d'urbanisme peuvent contribuer à valoriser la richesse créée par le marché, en favorisant l'inclusion et la cohésion sociales, en assurant la prise en compte des gains environnementaux dans les décisions et en réduisant les risques de dérapage et d'effets externes non souhaités. Qui plus est, des plans urbains sous-tendus par un investissement public, surtout dans les domaines des transports et de la mobilité, peuvent contribuer à créer des valeurs dans des secteurs de la ville jugés stagnants ou en déclin.

16. Des expériences récentes ont également permis de constater les avantages de la planification après un conflit ou une catastrophe naturelle. La planification est indispensable non seulement pour optimiser les synergies et la coordination entre les multiples interventions humanitaires, mais aussi pour assurer le relais entre les secours d'urgence et le relèvement rapide, la phase préparatoire d'une reconstruction durable et la création d'un cadre favorable au développement des moyens d'existence.

17. Près de 80 % des émissions de dioxyde de carbone proviennent des villes. Les schémas de croissance des villes, l'utilisation des moyens de transport en commun, l'accessibilité des services publics, des équipements collectifs et des lieux de travail sont autant de facteurs clés influant sur les émissions de gaz à effet de serre que la planification urbaine peut permettre de maîtriser dans une certaine mesure. Dans des villes telles que Dongtan (Chine), la planification urbaine vise non seulement à améliorer l'environnement local, mais aussi à limiter autant que possible la libération du carbone. Par ailleurs, l'accroissement de la fréquence et de l'intensité des catastrophes naturelles liées aux phénomènes climatiques touche sévèrement les milieux pauvres des villes. La planification urbaine peut aider les villes à s'adapter aux changements climatiques et à réduire les niveaux de risque et de vulnérabilité pour l'ensemble des citoyens et notamment pour les citoyens pauvres.

18. Tous les systèmes de planification ne sont pas adaptés à tous les contextes. Les processus de planification et de contrôle administratif fondés sur une approche de haut en bas se révèlent peu efficaces face à la mondialisation de l'économie qui se caractérise par une influence accrue des échanges, des financements et des investissements internationaux sur l'évolution des moyens d'existence et des collectivités. En revanche, la planification urbaine stratégique s'affirme comme un moyen efficace d'engagement des parties prenantes et de mobilisation de ressources pour valoriser les patrimoines des villes et des collectivités de manière à tirer parti de la mondialisation. Ce type de planification est souple et adaptable aux mutations mondiales, nationales et locales. Il repose également sur les principes de la bonne gouvernance et de l'inclusion sociale.

B. Contribution des outils et instruments de planification à l'urbanisation durable

19. Les paragraphes qui suivent donnent un aperçu de l'application récente de divers outils et instruments de planification de l'urbanisation durable.

1. Planification par le biais de projets stratégiques

20. Les plans stratégiques issus d'une combinaison de processus de planification et de budgétisation sont d'excellents moyens de réalisation d'un développement urbain durable. Ils s'appuient sur les avantages comparatifs et les atouts naturels d'une ville pour instaurer un réel esprit d'appropriation. Ils sont aptes à mobiliser toutes les couches de la population et à servir de base pour la coopération intersectorielle. En offrant une vision et un cadre commun pour les investissements de deux et privés, les plans urbains stratégiques peuvent contribuer à repositionner une ville sur l'échiquier mondial, à attirer l'investissement et à créer de nouvelles possibilités d'emploi. Dans le même sens, les projets urbains stratégiques permettent de restructurer une ville, d'améliorer son fonctionnement global et d'optimiser l'utilisation d'un espace limité pour le bien de l'ensemble de la population urbaine et notamment des couches démunies. Des villes comme Alexandrie, Barcelone, Bilbao, Chengdu, Dubaï, Durban, Malmö, Mumbai, Singapour et Sydney ont toutes utilisé des plans et des projets stratégiques pour se réinventer afin de stimuler sur le plan local le développement économique, l'investissement étranger et le tourisme. Dans un certain nombre de petites villes, notamment des villes sortant de situations de conflit telles que Mostar (Bosnie), des plans et projets stratégiques de développement urbain ont permis de mobiliser des ressources auprès de tous les acteurs de la collectivité pour maximiser le rendement des investissements locaux.

2. Partage des terres et prévention des taudis

21. Au fur et à mesure de la croissance des villes, de nombreux quartiers initialement situés dans des zones peu prisées acquièrent de la valeur et font l'objet de fortes sollicitations pour des projets de réaménagement de grande valeur. Ce phénomène entraîne souvent de l'expulsion des pauvres et leur réinstallation à la périphérie des villes, avec pour conséquence l'accentuation de l'exclusion spatiale et sociale. Le partage des terres, parfois appelé aussi réajustement des terres, est un moyen de satisfaction de sollicitations concurrentes de terrains en milieu urbain. Il permet aux promoteurs immobiliers de réaliser des plus-values en compensation d'améliorations de taudis, d'aménagements d'espaces publics ou de fournitures de logements. Une telle approche a été utilisée dans de grands projets de réaménagement urbain, par exemple en Chine et en Inde, ainsi que pour l'assainissement de poches de taudis aux Philippines et en Thaïlande. Dans le cas des interventions après un conflit, comme en Somalie, cette approche a permis d'assurer la réinsertion durable de personnes déplacées, grâce au partage de nouveaux services et infrastructures avec la collectivité d'accueil, ce qui a favorisé l'adoption d'un modèle de croissance urbaine administré, afin de prévenir le développement des taudis.

3. Contribution des espaces publics à l'intégration sociale et économique

22. Dans de nombreux centres urbains, l'essor des échanges intérieurs et extérieurs a entraîné la congestion des espaces publics et des places de marché, progressivement envahis par une multitude d'activités. Les sollicitations concurrentes des vendeurs ambulants, des fournisseurs de services de transport et des gérants d'établissement de commerce ont en effet provoqué l'encombrement chaotique de ces structures. De nombreux opérateurs du marché ont ainsi abandonné le centre-ville pour aller créer ailleurs des galeries spécialisées qui ont tendance à exclure les acteurs du commerce informel et les pauvres. Des villes comme Johannesburg (Afrique du Sud), Kuala Lumpur (Malaisie) et Lima (Pérou) ont lancé des initiatives plus ou moins récentes pour restructurer d'anciens quartiers et marchés afin d'y abriter à la fois les activités commerciales du secteur structuré et celles du secteur informel, créant ainsi des espaces plus dynamiques plus sûrs. Dans le même sens, des petites villes comme Essaouria (Maroc) ou Esmeraldas (Equateur) ont modernisé des espaces publics pour améliorer les conditions de vie de certains groupes vulnérables.

4. Mobilité pour tous

23. L'absence d'options en matière de mobilité est l'un des principaux facteurs contribuant à l'exclusion sociale et aux dépenses asymétriquement que subissent les pauvres des zones urbaines . Dans de nombreuses villes à croissance rapide du monde en développement, les utilisateurs de véhicules automobiles représentant moins de 20 % de la population urbaine occupent plus de 80 % des espaces publics destinés aux services et transports. A mesure que la demande d'espace routier augmente du fait de l'accroissement du nombre de propriétaires de véhicules, les villes ont tendance à s'élargir en permanence. Cela se traduit par une augmentation des distances et des dépenses pour les pauvres des villes, ainsi que par une certaine marginalisation de groupes sociaux et de quartiers entiers par rapport à la vie sociale, économique et culturelle de la ville.

24. La mobilité pour tous requiert une intervention judicieuse en termes de réalisation d'infrastructures et d'utilisation des terres pour fournir des options variées, y compris la locomotion non motorisée, le déplacement des piétons et le transport en commun. La mobilité des piétons contribue à la sécurité urbaine et au dynamisme de l'économie locale. Un système de transport en commun bien planifié peut assurer la cohésion de la ville, réduire l'utilisation des véhicules automobiles et atténuer la pollution atmosphérique et les émissions de gaz à effet de serre. Des villes comme Vancouver (Canada), Bogotá et Medellin (Colombie) ont pu adopter des options de mobilité utilisant le transport collectif comme mécanisme de base pour l'intégration des communautés au sein du tissu urbain, tout en réduisant les coûts de déplacement, ainsi que l'encombrement et la pollution des espaces urbains. D'autres approches innovantes de la mobilité non motorisée sont à l'essai dans des villes de moindre envergure comme Kisumu (Kenya), Louga (Sénégal) ou Bayamo (Cuba), avec l'utilisation de charrettes ou de voies cyclables pour vélo-taxi dans les zones à faible revenu.

5. Planification des équipements collectifs

25. Des structures telles que les écoles, les centres de santé et les installations récréatives sont indispensables pour la préservation de la qualité de vie dans les villes. Les approches sectorielles de l'aménagement des équipements et de la prestation des services ont eu tendance à négliger les dimensions spatiales et culturelles du choix du lieu d'implantation et de l'accessibilité. On trouve de nombreux exemples d'initiatives conçues par des villes pour combiner l'éclairage des voies publiques, la rationalisation des équipements collectifs et la modernisation des espaces publics afin d'améliorer la vie quotidienne des leurs habitants , notamment dans les quartiers à faible revenu et au sein des groupes vulnérables. Au Sénégal, par exemple, la planification judicieuse des centres de santé dans les quartiers pauvres avec la participation active des résidents a facilité l'accès des groupes démunis en général, et des femmes en particulier. En Allemagne et dans divers pays à économie en transition, les centres pour les mères basés au sein des collectivités a réussi, en collaborant avec les autorités municipales, à faire modifier la planification et la conception des centres récréatifs afin de les rendre plus sûrs pour les enfants et plus accessibles aux mères seules , qui sont pour la plupart fortement tributaires de l'assistance sociale. A São Paulo et Porto Alegre (Brésil) et à Durban (Afrique du Sud), des équipements collectifs et des services de base ont été aménagés dans divers quartiers dans le cadre de cycles annuels de budgétisation participative. L'intégration de la planification spatiale, des visions du développement et des investissements au niveau local a également donné une nouvelle impulsion à la création d'entreprises dans des quartiers pauvres.

6. Les taudis sont des quartiers

26. Dans de nombreuses villes qui s'urbanisent rapidement, 30 à 70 % des habitants vivent dans des taudis. Les taudis sont le reflet concret de l'économie informelle qui contribue pour une part substantielle au produit intérieur brut, à la création d'emplois et la production de revenus. Qu'elles soient considérées sous l'angle politique, social ou économique, les expulsions pour cause de non-respect des normes d'urbanisme et de construction ne sont pas une option viable.

27. La planification du réaménagement et de l'amélioration des taudis nécessite des efforts concertés dans l'élaboration des politiques et réglementations foncières et dans la fourniture des

services de base. Des expériences récentes recensées au Brésil, au Chili, en Colombie et en Equateur ont montré que les taudis pourraient être intégrés progressivement dans les villes et que des interventions aussi simples que l'amélioration des services d'approvisionnement en eau et d'assainissement pourraient contribuer à réduire sensiblement la pauvreté urbaine. D'autres approches efficaces de l'amélioration des taudis ont été suivies plus récemment au Bangladesh et au Cambodge, en particulier à Phnom Penh. Ces deux initiatives font l'objet actuellement d'une mise à l'échelle sur le plan national.

28. Il existe un grand nombre de points d'entrée pour l'amélioration des taudis, allant de l'eau et de l'assainissement jusqu'à l'amélioration des habitations, mais ils ont tous un dénominateur commun. La sécurité d'occupation foncière et le relâchement des règlements d'urbanisme et des codes de la construction qui concernent essentiellement la classe moyenne offrent des incitations suffisamment intéressantes pour que les habitants des taudis et les autorités municipales entreprennent une amélioration progressive des infrastructures et des normes de construction des habitations. Ces mesures permettent aussi de franchir les barrières administratives qui entravent souvent la fourniture des services de base.

7. Questions à débattre

29. Les questions proposées dans le cadre du débat sont les suivantes :

a) Comment devrait-on adapter les règlements et les codes relatifs à la planification pour faciliter la prévention des taudis et l'amélioration de ceux qui existent? Comment faudrait-il adapter les cadres nationaux de planification de manière à renforcer les solutions locales face à l'exclusion sociale et spatiale?

b) Quel rôle devraient jouer les pauvres des zones urbaines dans la planification, la négociation et la création d'un milieu physique plus accueillant? Comment peut-on mobiliser les pauvres des zones urbaines pour contribuer à la création de milieux urbains inclus, sûrs et durables?

c) Quelle serait la meilleure approche face à des sollicitations concurrentes d'un même espace au sein d'une collectivité? Des solutions satisfaisantes pour toutes les parties sont-elles possibles ou bien doit-il y avoir absolument un perdant?

d) La profession de planificateur nécessite-t-elle une adaptation en vue de l'adoption d'une position éthique à l'égard des changements climatiques et de la prévention des taudis? Existe-t-il un droit à la ville? Si oui, quelle pourrait être la contribution des planificateurs à la matérialisation de ce droit?

e) Quel serait le rôle à jouer par ONU-Habitat dans le débat mondial sur la planification urbaine?

IV. Financement de l'habitat et du développement durable en faveur des pauvres

A. Des mécanismes financiers novateurs pour la réduction de la pauvreté

30. Le nonaccès des citoyens pauvres aux systèmes financiers du secteur structuré est l'une des grandes entraves à la réduction de la pauvreté. De la même façon, la modicité des ressources financières municipales empêche de nombreuses autorités locales de fournir les infrastructures et les services de base nécessaires pour faire face à la croissance urbaine accélérée et à la formation des taudis.

31. Au cours des années récentes, plusieurs innovations ont été mises à l'essai et éprouvées en ce qui concerne les systèmes de financement en faveur des pauvres. Les plus en vue parmi ces initiatives sont les systèmes de micro-crédit à base communautaire, qui ont apporté une contribution substantielle au

processus de réduction de la pauvreté, notamment par l'offre de mécanismes d'épargne sécurisés, comme solutions de remplacement des prêts usuraires, ainsi que par la facilitation des flux de trésorerie. Ces systèmes destinés initialement aux micro-entreprises ont évolué dans certains cas au point d'améliorer sensiblement les conditions d'accès aux services de base et les moyens d'amélioration des logements. Ils représentent une véritable percée en termes d'affirmation de la solvabilité des pauvres et de l'aptitude des groupes démunis des zones urbaines à s'organiser pour améliorer leurs moyens d'existence.

32. Dans le même sens, des mécanismes financiers innovateurs ont été utilisés par de nombreuses autorités locales pour améliorer le recouvrement et la production des recettes publiques, ainsi que pour développer des partenariats avec le secteur privé en vue de l'expansion de l'offre de terrains viabilisés, de l'extension des services et équipements collectifs et de la création d'infrastructures et de services accessibles aux pauvres.

B. Analyse des systèmes de financement

33. Les paragraphes qui suivent décrivent une tentative d'analyse de certains systèmes financiers innovateurs concernant aussi bien le financement du logement que la production de recettes municipales.

1. Innovations en matière de mobilisation de ressources municipales

34. La capacité des pouvoirs locaux de recouvrer des recettes et de mobiliser des ressources financières, notamment sur une base pluriannuelle, est une condition préalable pour l'expansion des infrastructures et l'amélioration des services. Cela constitue en effet une base pour les investissements du secteur privé par dans la fourniture de logements et les prestations de services, qui favorisent à leur tour la croissance de l'assiette fiscale. Ce modèle classique, à savoir le cercle vertueux de l'investissement, du développement et de la production de recettes, donne des résultats relativement satisfaisants dans des situations de croissance stable ou prévisible. En revanche, il s'est révélé moins efficace dans des villes caractérisées par des changements rapides ou par une croissance fortement concentrée dans le secteur informel.

35. Néanmoins, bon nombre de villes ont de faibles taux de recouvrement de recettes du fait de lourdeurs administratives et bureaucratiques. Certaines pratiques récentes montrent que la simplification des taux et du mode de recouvrement de l'impôt ainsi que des grilles tarifaires de contribuer à améliorer sensiblement le recouvrement des arriérés et la production de recettes. De nombreuses villes ont vu améliorer le recouvrement de l'impôt foncier en simplifiant les taux d'imposition de manière à accroître la couverture fiscale. D'autres villes ont conclu améliorer le recouvrement des droits et des taxes à l'instauration de modes de paiement adaptés aux besoins des contribuables. L'imposition de droits différenciés, lorsque le prix d'un service de base est proportionnel à la consommation au-delà d'un seuil de besoins essentiels, s'est révélée tout aussi efficace pour l'instauration d'une culture de promptitude dans les paiements pour élargir la base de clientèle en rendant les prestations plus abordables pour les pauvres.

36. La clé du succès à long terme du recouvrement de recettes consiste dans tous les cas à établir un lien entre les paiements et une amélioration perceptible des prestations, ainsi que le renforcement de la transparence et de l'obligation redditionnelle. Dans diverses villes d'Asie et d'Amérique latine, de telles pratiques ont donné lieu à des cotes de crédit favorables qui ont permis aux autorités locales de financer le développement urbain en exploitant les marchés financiers par le biais de l'émission d'obligations.

2. Mobilisation du secteur privé

37. Les partenariats public-privé peuvent contribuer à la réduction de la pauvreté en catalysant les activités du marché de manière à favoriser la croissance et la création d'emplois sur une grande échelle. Cela s'applique notamment au domaine du développement des infrastructures dans lequel les ressources publiques s'additionnent à celles du secteur privé pour accroître l'offre de terrains

viabilisés. Une combinaison d'incitations fiscales et d'autres types d'encouragement peuvent ensuite être utilisés pour amener le secteur privé à consacrer une partie des terrains viabilisés à la réalisation d'équipements collectifs et de logements destinés aux groupes à faibles revenus.

3. Relations et transferts intergouvernementaux

38. Dans la plupart des pays, les transferts intergouvernementaux représentent une part importante du budget des autorités locales. Ces transferts sont en général basés sur les allocations sectorielles destinées aux dépenses récurrentes pour faire face de besoins sociaux tels que la santé et l'éducation. Cependant, la mondialisation contraint les villes à se réinventer pour satisfaire aux exigences du commerce international, de l'industrie et du tourisme, ainsi que pour jouer de nouveaux rôles de ce dans la mise en place des infrastructures de production et des services à valeur ajoutée. Diverses initiatives récentes ont été conçues sous forme de partenariats et d'accords intergouvernementaux sur la base desquels des ressources sont transférées aux autorités locales pour stimuler le développement de l'économie sur le plan local. Cela nécessite la structuration des allocations sectorielles existantes pour prévoir des investissements financiers ciblant, par exemple, la réhabilitation d'espaces urbains spécifiques et le développement de nouvelles infrastructures.

4. Budgétisation participative - relations entre les autorités et les collectivités locales

39. La budgétisation participative est un mécanisme innovateur visant à promouvoir l'engagement des pouvoirs locaux, du secteur privé et de la société civile en matière d'allocation des ressources municipales. C'est un processus inclusif destiné à susciter la participation et le dialogue au niveau de différents acteurs au sein de la société. La budgétisation participative est couramment appliquée dans les villes d'Amérique latine pour encourager la participation des quartiers pauvres des villes au processus de planification et de gestion du budget municipal. Dans le cadre des cycles annuels de budgétisation participative, des plans de développement urbain et des cadres d'aménagement spatial sont combinés pour promouvoir de nouvelles idées et approches et pour réajuster des projets d'infrastructures de manière à satisfaire les besoins des collectivités.

40. Différents modèles de budgétisation participative ont certes été mis au point et appliqués dans un échantillon varié de pays, mais leurs principes fondamentaux demeurent la participation, la transparence et l'obligation redditionnelle. Dans les cas ayant connu le plus de succès, la budgétisation participative a abouti à une affectation plus rationnelle des ressources publiques et à l'utilisation de ces ressources pour mobiliser des fonds et des contributions auprès des organisations sociales.

5. Financement du logement en faveur des pauvres

41. Dans de nombreux pays en développement, moins de 20 % de la population urbaine ont accès à un prêt au logement sous quelque forme que ce soit. Cette inaptitude du marché à satisfaire la demande de crédit émanant des groupes à faibles revenus représente l'un des plus grands obstacles à la réduction de la pauvreté. Les enseignements tirés des systèmes communautaires de micro-crédit tendent à démontrer que les groupes à faibles revenus sont solvables. Les coûts de transaction liée aux opérations avec une multiplicité de petits emprunteurs demeurent cependant un grand défi à relever est un risque pour les établissements financiers du secteur structuré. Ce problème peut être résolu par l'implication des organisations sociales, la participation communautaire à la réduction des risques et du coût des transactions avec des organisations pour l'acquisition des terrains et la construction ou l'aménagement de logements étant considérée comme l'interface représentant les intérêts des citoyens pauvres. Dans la plupart des cas, outre la mobilisation et la mise en commun de l'épargne des pauvres des zones urbaines pour obtenir des crédits supplémentaires, ces organisations sociales mettent à

contribution d'autres formes d'assistance pour aider à la création d'emplois et pour fournir des services consultatifs à caractère technique. Dans d'autres cas, les gouvernements centraux ont joué un rôle déterminant en fournissant les garanties requises par les établissements financiers pour accorder des crédits à travers des guichets spéciaux à des directives à faibles revenus qui, à leur tour, sont en mesure de mobiliser des capitaux par le biais de garanties communautaires et d'émissions d'obligations.

42. En dépit de l'existence de ces mécanismes et d'autres pratiques ayant contribué à réduire la pauvreté, il y a un problème majeur lié au fait que les instruments classiques de financement du logement ne sont pas à la portée des pauvres des zones urbaines, alors que le financement à long terme requis pour l'acquisition de terrains ou la construction de logements est supérieur à la capacité financière de la plupart des systèmes de micro-crédit disponibles au niveau des collectivités. La résolution de ce problème nécessitera la mise au point de systèmes financiers novateurs.

6. Questions à débattre

43. Les questions proposées dans le cadre du débat sont les suivantes :

a) Comment peut-on rendre les transferts et accords intergouvernementaux et la décentralisation plus efficaces comme instrument de lutte contre la pauvreté urbaine? Quelles sont les étapes suivantes ?

b) Quels doivent être les rôles et responsabilités des autorités locales, des fournisseurs de services et du secteur communautaire dans la fourniture des services de base aux pauvres des zones urbaines ?

c) Comment serait-il possible de mettre à profit l'expérience des systèmes de crédit communautaires pour satisfaire les besoins en logements des citoyens pauvres ?

d) Quelles sont les mesures d'incitation à prendre et à quel niveau pour susciter l'engagement du secteur privé en faveur d'une création de logements et d'un développement urbain répondant aux besoins des pauvres, ainsi que de l'accès des pauvres au crédit-logement ?

e) Quelles sont les principales lacunes des autorités locales en matière de renforcement des capacités humaines et institutionnelles? Comment peut-on combler de telles lacunes de manière durable pour permettre aux autorités locales de jouer un rôle proactif dans la mise en œuvre locale des objectifs du Millénaire pour le développement.

V. Vers l'adoption d'un programme d'action locale pour la réduction de la pauvreté

A. Plan stratégique et institutionnel à moyen terme d'ONU-Habitat

44. Les questions proposées dans le cadre du débat sont les suivantes :

a) Le projet de Plan stratégique et institutionnel à moyen terme d'ONU-Habitat pour la période 2008-2013, qui sera adopté à la vingt et unième session du Conseil d'administration prévoit une orientation bien ciblée, ainsi que des partenariats et un cadre d'action normatif amélioré. Il est destiné à renforcer le rôle de catalyseur d'ONU-Habitat afin d'appuyer les efforts déployés par les partenaires du Programme pour l'habitat en vue de relever les défis de l'urbanisation durable et du Millénaire pour le développement. Les actions engagées par les partenaires seront appuyées par le plan, notamment à travers des arrangements de partenariat prenant en compte, promouvant et présentant leurs activités et leurs actions, un système amélioré d'échange d'informations, la mobilisation conjointe des ressources et la participation au processus d'examen des progrès accomplis vers la mise en œuvre.

B. Promotion d'un programme d'action locale aux niveaux local, national, régional et mondial

45. La vingt et unième session du Conseil d'administration fournit un cadre approprié permettant

aux partenaires du Programme pour l'habitat de définir un programme d'action locale. Les idées figurant ci-dessous sont proposées pour orienter les discussions lors de la session sur ce que les partenaires pourraient faire aux niveaux local, national, régional et mondial pour promouvoir un programme d'action locale et tirer parti du Forum urbain mondial comme mécanismes de suivi et l'établissement de rapports d'activité et procéder à un échange d'enseignements sur les meilleures pratiques, les politiques et les législations efficaces en matière de création de logements et de développement urbain favorables aux pauvres.

1. Au niveau de la ville

46. Dans le cadre du programme d'action envisagée, l'accent est mis sur la collaboration entre les autorités locales, les groupes communautaires locaux, le secteur privé et les gouvernements centraux pour :

- a) Entreprendre des études urbaines sectorielles sur les principales questions sociales, économiques et environnementales, en vue d'instaurer un dialogue entre toutes les parties prenantes sur l'urbanisation durable;
- b) Recueillir et analyser les données de base sur l'urbanisation, la pauvreté urbaine et les taudis comme éléments d'orientation pour l'élaboration des politiques et la prise de décision;
- c) Documenter et faire connaître des exemples de succès de ce ne matière d'urbanisation durable, de développement économique local et de réduction de la pauvreté urbaine;
- d) Organiser des réunions générales de la population pour examiner le type de ville qu'il serait souhaitable et utiliser des « charrettes » ou des ateliers de conception pour visualiser des idées pragmatiques et impulser la planification multisectorielle;
- e) Associer le secteur privé et la société civile à l'élaboration de projets urbains stratégiques axés sur un développement plus inclusif, sur et écologiquement viable;
- f) Établir des liens entre les allocations de ressources et les cycles budgétaires sectoriels d'une part, et le processus de planification, d'autre part.

2. Au niveau des pays

47. Au niveau des pays, la principale responsabilité pour l'autorisation de l'action locale incombe aux gouvernements nationaux, qui devraient à cet égard :

- a) Etablir ou rétablir des comités nationaux élargis pour l'habitat afin d'instaurer des dialogues nationaux sur l'urbanisation durable, par exemple, dans le cadre de la Campagne mondiale pour l'urbanisation durable;
- b) Etablir des équipes spéciales de travail avec la participation des parties prenantes en vue d'intégrer la réduction de la pauvreté urbaine dans les plans nationaux de développement et les stratégies de réduction de la pauvreté;
- c) Revoir les politiques existantes concernant les biens fonciers et immobiliers, les infrastructures et les services, la décentralisation ainsi que le financement du développement urbain et du logement, afin de faciliter la réalisation des Objectifs du Millénaire pour le développement;
- d) Encourager les autorités locales, le secteur privé et les collectivités à élaborer des plans d'action pour la réduction de la pauvreté urbaine, pour examen dans le cadre des allocations budgétaires au niveau national;
- e) Réviser les plans et budgets nationaux de développement, y compris les transferts intergouvernementaux, afin d'appuyer la création de logements et le développement urbain en faveur des pauvres.

3. Au niveau régional

48. Au niveau régional, les gouvernements nationaux, les associations de pouvoirs locaux et les organisations faîtières de la société civile devraient se concerter avec leurs pairs pour :

- a) Intégrer le débat sur l'urbanisation durable, l'amélioration des taudis et la réduction de la pauvreté urbaine à travers des réunions ministérielles régionales de haut niveau sur le logement et le développement urbain, ainsi que des débats et des ateliers de renforcement des capacités sur la planification urbaine, les politiques de logement, le développement durable et l'amélioration des taudis;
- b) Encourager les banques de développement régionales et les organismes intergouvernementaux régionaux à accorder un rang de priorité élevé aux dépenses publiques et aux investissements privés dans la création de logements et le développement urbain en faveur des pauvres,
- c) Renforcer les capacités au niveau local à travers des réseaux et instituts régionaux pour le développement de processus de planification appropriés et la revitalisation des associations régionales de planificateurs;
- d) Promouvoir les échanges de connaissances et d'expériences à travers les régions.

4. Au niveau mondial

49. Les principaux objectifs de l'action à mener sur le plan mondial consistent à susciter une prise de conscience des difficultés à surmonter pour réaliser une urbanisation durable, ainsi qu'à intégrer la réduction de la pauvreté urbaine, la création de logements et le développement urbain en faveur des pauvres dans le cadre de l'aide publique au développement.

C. Promotion de l'action aux niveaux local, national, régional et mondial pour favoriser l'adoption d'un programme d'action locale

50. Les paragraphes qui suivent présentent à grands traits certaines des mesures spécifiques qui pourraient être prises à divers niveaux pour promouvoir un programme d'action locale.

1. Autorités locales

51. Les associations d'autorités locales sont invitées à prendre des mesures pour :

- a) Assurer un suivi pour rendre compte des progrès réalisés vers l'adoption de législations nationales concernant la décentralisation, le renforcement des pouvoirs des autorités locales et la fourniture des services de base
- b) Favoriser la participation active des associations nationales à l'établissement de rapports sur l'état des villes, à l'organisation de réunions publiques pour l'examen d'idées pragmatiques et à l'intégration de programmes d'action locaux dans le cadre du débat et du dialogue au niveau national;
- c) Aider les associations nationales à prendre part à l'examen des politiques et législations nationales concernant la décentralisation et la fourniture des services de base
- d) Diffuser les meilleures pratiques recensées dans le domaine de la planification, de la gestion et de la gouvernance urbaines axées sur la réduction de la pauvreté en milieu urbain ;
- e) Engager un dialogue avec les chambres internationales de commerce et d'industrie et les organisations syndicales et patronales sur l'intégration du programme de réduction de la pauvreté urbaine.

2. Parlementaires mondiaux

52. Les parlementaires mondiaux sont encouragés à lancer des initiatives pour :

- a) Assurer un suivi pour rendre compte des progrès réalisés vers l'adoption de législations

nationales concernant l'accès à la terre et au logement, les infrastructures et les services ainsi que le financement de la création de logements et du développement urbain, à l'appui de la réalisation des Objectifs du Millénaire pour le développement;

b) Aider les commissions parlementaires nationales à évaluer et réviser les législations en vigueur concernant l'accès à la terre et au logement, les infrastructures et les services ainsi que le financement de la création de logements et du développement urbain en vue de l'élimination des obstacles touchant les pauvres des zones urbaines ;

c) Diffuser des législations types concernant l'adoption de politiques favorables aux pauvres et tenant compte des besoins spécifiques des hommes et des femmes et des différences d'âge dans les domaines de l'accès à la terre et au logement, des infrastructures et des services ainsi que du financement de la création de logements et du développement urbain ;

3. Universités et instituts de recherche

53. Les universités et les instituts de recherche sont invités à prendre des mesures pour :

a) Analyser et diffuser les connaissances et les techniques les plus récentes concernant la planification urbaine participative et les systèmes innovateurs de financement des interventions publiques et de la création de logements ;

b) Recenser et documenter les enseignements tirés des pratiques en matière de planification, de conception et de financement.

4. Associations professionnelles

54. Les associations professionnelles, notamment celles des planificateurs, des architectes et des géomètres, sont invitées à prendre des dispositions pour :

a) Animer un débat international sur les aspects spatiaux de la gouvernance et de la gestion urbaines ;

b) Evaluer les pratiques efficaces en matière de planification de l'utilisation des terres en ce qui concerne la valorisation du bien public et la réduction de la pauvreté ;

c) Contribuer à l'élaboration de cadres normatifs, de lignes directrices et d'instruments concernant la création de logements pour les pauvres, la planification de l'utilisation des terres et l'urbanisme ;

d) Adopter un code opérationnel tenant compte de questions relatives au « droit à la ville », aux changements climatiques et à la prévention des taudis ;

e) Evaluer les lacunes des décideurs, des administrateurs municipaux et des urbanistes en ce qui concerne l'efficacité de la planification et des projets stratégiques et établir des programmes de renforcement des capacités ;

f) Promouvoir le lien entre la planification urbaine et la programmation des interventions sectorielles et des investissements.

5. Organisations non gouvernementales

55. Les organisations non gouvernementales, notamment les groupes des jeunes et des femmes, sont invitées à lancer des initiatives pour :

a) Collaborer avec les pouvoirs locaux à l'intégration de l'inclusion sociale et de l'égalité des sexes dans les plans de développement urbain et dans la fourniture des services de base ;

b) Appuyer les efforts de leurs homologues nationaux et locaux pour l'intégration de questions concernant la pauvreté urbaine dans leurs plans nationaux de développement et leurs

stratégies de réduction de la pauvreté;

c) Prôner une approche fondée sur la transparence, l'obligation redditionnelle et le « droit à la ville » dans les processus de planification et de budgétisation au niveau local.

6. Secteur privé

56. Le secteur privé est invité à prendre des dispositions pour :

a) Collaborer avec les autorités locales en vue de renforcer le cadre de planification et d'harmoniser l'investissement sectoriel avec le développement économique local;

b) Collaborer avec les gouvernements centraux, les autorités locales et les organisations de la société civile en vue de mettre au point des instruments et systèmes financiers innovateurs pour appuyer le développement économique local, ainsi que la création de logements et le développement urbain en faveur des pauvres ;

c) Participer activement au processus du Partenariat d'entreprises pour l'urbanisation durable afin d'en faire une plate-forme et un forum pour l'intégration d'entreprises types susceptibles d'attirer des investissements et de promouvoir la responsabilité sociale et des partenariats public-privé pouvant contribuer à la réduction de la pauvreté urbaine.

7. Organismes de l'ONU et institutions financières internationales

57. Les organismes de l'ONU et les institutions financières internationales sont invités à prendre des mesures pour :

a) Animer un débat international sur les aspects spatiaux de la gouvernance, contribuer à l'élaboration de normes, de lignes directrices et d'outils concernant le développement urbain durable et la sensibilisation dans ce domaine;

b) Etablir un lien entre, d'une part, les interventions sectorielles et les investissements en matière de santé, éducation, de nutrition, d'eau et d'assainissement, d'énergie, de transports et de secours humanitaires et, d'autre part, la planification spatiale, afin d'améliorer la cohérence et la coordination au sein du système de l'ONU ainsi que l'impact sur la réduction de la pauvreté urbaine;

c) Aider les Etats membres à intégrer la réduction de la pauvreté urbaine ainsi que la création de logements et le développement urbain en faveur des pauvres dans les stratégies de réduction de la pauvreté du Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement et dans les stratégies d'aide aux pays du groupe de la Banque mondiale.

8. Donateurs bilatéraux

58. Les donateurs bilatéraux sont invités à prendre des mesures pour :

- a) Intégrer l'urbanisation durable et la réduction de la pauvreté urbaine dans leurs mécanismes d'aide au développement, d'appui budgétaire d'allègement de la dette, ainsi que dans des structures internationales telles que le Comité d'aide au développement de l'Organisation de coopération et de développement économiques ;
 - b) Fournir un appui aux partenaires du Programme pour l'habitat en vue de l'exécution des activités et actions susmentionnées.
-