



---

**Vingt-deuxième session**

Nairobi, 30 mars – 3 avril 2009

Point 5 de l'ordre du jour provisoire\*

**Activités du Programme des Nations Unies pour les établissements humains, y compris les questions de coordination**

**Activités du Programme des Nations Unies pour les établissements humains**

**Rapport de la Directrice exécutive**

**Additif**

**Lignes directrices internationales sur l'accès aux services de base pour tous**

**Résumé**

1. Dans sa résolution 21/4, le Conseil d'administration a prié le secrétariat d'élaborer un projet de lignes directrices sur l'accès aux services de base pour tous. La résolution précisait que le secrétariat devrait consulter d'autres organismes des Nations Unies et les parties intéressées dans le cadre de l'élaboration de ces lignes directrices, et que celles-ci devraient être conformes aux directives internationales sur la décentralisation et le renforcement des pouvoirs locaux ainsi qu'aux principes directeurs sur l'accès aux services de base pour tous adoptés dans cette même résolution.

2. La présente note a été établie pour donner un bref aperçu des activités entreprises par le secrétariat en vue d'élaborer lesdites lignes directrices. La note mentionne les consultations que le secrétariat a tenues et présente des recommandations au Conseil d'administration sur des modalités à prévoir éventuellement pour faciliter et appuyer l'application des principes et lignes directrices concernant l'accès aux services de base pour tous. Les lignes directrices proposées, qui figurent à l'annexe de la présente note, sont soumises au Conseil d'administration pour examen, à sa vingt-deuxième session.

---

\* HSP/GC/22/1.

## I. Contexte et introduction

3. La résolution du Conseil d'administration relative à l'accès aux services de base pour tous découle de l'ancienne résolution 20/5, dans laquelle était prise en considération une proposition tendant à élaborer un ensemble de codes et des recommandations sur les partenariats et le rôle de divers secteurs, et dont la Commission du développement durable a été saisie à sa douzième session. Cette proposition était présentée dans un document de travail intitulé « Accès aux services de base pour tous : vers une déclaration internationale sur les partenariats », établi par le Programme des Nations Unies pour les établissements humains (ONU-Habitat) et l'Institut des Nations Unies pour la formation et la recherche (UNITAR), sur la base de consultations tenues avec divers partenaires. Les participants à la deuxième session du Forum urbain mondial organisée en septembre 2004 à Barcelone (Espagne) avaient eux aussi recommandé que la question de l'accès aux services de base pour tous soit inscrite à l'ordre du jour de la vingtième session du Conseil d'administration.

4. Dans la résolution 20/5, le Conseil d'administration priait la Directrice exécutive, à titre provisoire et en collaboration avec d'autres organismes compétents de l'ONU, de définir des principes sous-jacents pour l'accès aux services de base pour tous dans l'optique d'un développement durable des établissements humains, en s'inspirant éventuellement des meilleures pratiques en matière de politiques, de normes et de cadres institutionnels relatifs à la prestation de services de base dans cette optique. En réponse à cette demande, le secrétariat a établi un rapport (HSP/GC/21/2/Add.7) dont le Conseil d'administration est saisi à sa vingt-deuxième session.

5. Sur la base de ce rapport et de la contribution de l'UNITAR, ONU-Habitat a préparé un avant-projet de lignes directrices sur l'accès aux services de base pour tous, qui s'articule autour des sept principes directeurs adoptés dans la résolution 21/4 comme suit :

- a) Principe 1 : Gouvernance transparente et efficace;
- b) Principe 2 : Participation des groupes bénéficiaires à la planification, à la prise de décision et à la mise en œuvre;
- c) Principe 3 : Partenariats et cadres institutionnels propices;
- d) Principe 4 : Décentralisation et rôle des autorités locales;
- e) Principe 5 : Solidarité et politiques favorables à l'égard des pauvres;
- f) Principe 6 : Viabilité environnementale;
- g) Principe 7 : Prix abordables et financement durable.

### A. Consultations avec les organismes des Nations Unies et les principaux partenaires internationaux

6. A dessein de mobiliser davantage de contributions et d'améliorer le contenu des lignes directrices, ONU-Habitat a mis sur pied un groupe d'experts comprenant des représentants d'autres organismes des Nations Unies et de l'organisation Cités et gouvernements locaux unis. Les experts désignés représentaient toutes les catégories d'acteurs internationaux, nationaux et locaux intervenant dans la prestation des services de base : gouvernements centraux, pouvoirs locaux, prestataires de services publics et privés, organisations de la société civile, organismes de l'ONU, institutions financières et organisations non gouvernementales internationales<sup>1</sup>.

7. En plus des consultations régulières par courrier électronique entre ses membres, le groupe d'experts a tenu trois réunions qui se sont déroulées respectivement en novembre 2007 à Genève pour les experts d'Europe, d'Asie et d'Amérique latine; en mai 2008 à Nairobi essentiellement pour l'Afrique et les pays les moins développés; et en novembre 2008 à Nanjing (Chine) pour l'ensemble des experts. La première mouture des lignes directrices a été examinée lors des réunions de Genève et de Nairobi, et une deuxième version du projet de texte a été débattue à la réunion de Nanjing.

<sup>1</sup> Ont pris part au processus de rédaction les représentants des pays et organisations dont les noms suivent : Afghanistan, Burkina Faso, Cameroun, Chine, Colombie, Ethiopie, France, Inde, Kenya, Mexique, Philippines, Sénégal, Serbie, République-Unie de Tanzanie, ex-République yougoslave de Macédoine, Zambie; Cités et gouvernements locaux unis, Citynet, Programme des Nations Unies pour le développement, Organisation internationale du travail, Haut Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme, Fonds des Nations Unies pour la population, Programme des Nations Unies pour les établissements humains, Institut des Nations Unies pour la formation et la recherche, Banque mondiale, Université de Colombie, Institut de la gestion déléguée, Veolia Environnement, Environnement et développement du Tiers-Monde (Enda Tiers-Monde).

8. Les réunions de Genève et de Nairobi au cours desquelles les participants ont examiné la deuxième version du projet de lignes directrices ont produit, entre autres résultats, une proposition tendant à fusionner, d'une part, le chapitre traitant du principe 2 (Participation des groupes bénéficiaires à la planification, à la prise de décision et à la mise en œuvre) avec celui ayant trait au principe 1 (Gouvernance transparente et efficace) et, d'autre part, le chapitre concernant le principe 5 (Solidarité et politiques favorables à l'égard des pauvres) avec celui relatif au principe 7 (Prix abordables et financement durable), et ce, pour éviter toute redondance.

9. Des consultations formelles ont eu lieu simultanément, sur la base de la deuxième version des lignes directrices, avec les organismes compétents de l'ONU et les autres acteurs internationaux concernés. Des commentaires et des contributions ont été reçus du Haut Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme, de l'Organisation internationale du travail, de l'Organisation mondiale de la santé, de l'Union internationale des télécommunications, de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture, ainsi que de l'organisation Cités et gouvernements locaux unis.

10. La résolution 21/4 prescrivait également à ONU-Habitat d'élaborer des outils et des indicateurs. Un rapport initial sur les indicateurs d'évaluation aussi bien de l'accès aux services que de l'état d'application des principes directeurs a été présenté lors de la réunion du groupe d'experts à Nanjing. Le débat qui a suivi s'est focalisé sur le rôle de tels indicateurs, qui pourraient se révéler être un outil pour mesurer les progrès réalisés au niveau national ou local, plutôt que pour comparer les situations respectives des différents pays.

## **B. Conclusions et recommandations**

11. Tels qu'ils sont définis au paragraphe 84 du Programme pour l'habitat, les services de base contribuent à promouvoir la dignité humaine, la qualité de la vie et la durabilité des moyens d'existence, mais il convient de noter qu'ils sont à la fois diversifiés et étroitement liés. Par exemple, la gestion des déchets, l'approvisionnement en eau et l'assainissement, l'énergie et les transports et communications requièrent une infrastructure lourde, alors que l'éducation, la santé et la sécurité publique entraînent des coûts opérationnels élevés. Dans l'ensemble, les services de base sont des exigences préalables pour la prestation d'autres services et pour l'amélioration de la capacité de chaque individu de s'engager dans une activité économique. Dans toutes les régions du monde, ces services dits essentiels sont inégalement disponibles et accessibles. Nombre d'individus, de familles et de collectivités voire des municipalités et des régions entières continuent de pâtir des difficultés d'accès aux services de base. Quelles qu'en soient les causes, cela signifie que les pauvres sont privés de la possibilité de vivre dans des conditions convenables et qu'ils se heurtent à des difficultés lorsqu'ils veulent améliorer leur sort.

12. L'amélioration de l'accès aux services de base pour tous apparaît ainsi comme un moyen de réaliser les objectifs du Millénaire pour le développement. Elle permettrait en outre d'exécuter les obligations inscrites dans la Déclaration universelle des droits de l'homme et ses divers instruments, ainsi que d'honorer les engagements souscrits successivement lors du Sommet planète Terre, du Sommet mondial pour le développement social et du Sommet mondial pour le développement durable. Cela représente un objectif ambitieux qui ne peut se réaliser que progressivement, au prix d'un effort soutenu à long terme.

13. Dans ces conditions, les lignes directrices sur l'accès aux services de base pour tous constituent un important jalon sur le parcours du programme d'action international, puisqu'elles sont conçues pour aborder les difficultés recensées, tout en demeurant suffisamment souples pour s'adapter aux contextes particuliers des pays qui souhaiteraient les appliquer. Le Conseil d'administration est par conséquent invité à adopter ces lignes directrices qui figurent à l'annexe de la présente note, dans la mesure où elles représentent un cadre élargi qui pourrait orienter la réforme des politiques nationales dans ce domaine.

14. En outre, le Conseil d'administration souhaitera peut-être recommander que tous les organismes compétents de l'ONU envisagent d'utiliser ces lignes directrices sur l'accès aux services de base pour tous comme élément complémentaire des lignes directrices internationales en vigueur pour certains services, ou pour élaborer des lignes directrices particulières concernant des services qui ne seraient pas encore couverts par de tels instruments.

15. En conclusion, le Conseil d'administration souhaitera peut-être demander à ONU-Habitat d'aider les pays intéressés à revoir leurs cadres réglementaires régissant les services de base à la lumière des nouvelles lignes directrices, ainsi qu'à développer et éprouver les indicateurs de performance requis.

## **Annexe**

### **Projet de lignes directrices internationales sur l'accès aux services de base pour tous**

#### **Table des matières**

Introduction.....	6
I. Gouvernance transparente, participative et efficace.....	6
II. Décentralisation et rôle des autorités locales .....	9
III. Partenariats et cadres institutionnels propices.....	11
IV. Financement durable et politiques favorables aux pauvres.....	12
V. Durabilité environnementale.....	14

## Introduction

1. Les services de base contribuent à promouvoir la dignité humaine, la qualité de la vie, la durabilité des moyens d'existence et la jouissance des droits de l'homme. Ils constituent des exigences préalables pour la prestation d'autres services et pour l'amélioration de la capacité de chaque individu de s'engager dans une activité économique. Il importe par conséquent que ces services soient disponibles, accessibles, acceptables du point de vue culturel, abordables, de bonne qualité et fournis sur une base non discriminatoire.
2. Tels qu'ils sont définis au paragraphe 84 du Programme pour l'habitat<sup>2</sup>, les services de base sont diversifiés : l'approvisionnement en eau et l'assainissement, la gestion des déchets, l'énergie et les transports et communications requièrent une infrastructure étendue, alors que l'éducation, la santé et la sécurité publique nécessitent des coûts opérationnels élevés et, par-dessus tout, des ressources humaines qualifiées. Ils sont tous étroitement liés, tant sur le plan sectoriel – puisque la disponibilité des uns est nécessaire à la production ou la fourniture des autres – que sur le plan géographique, dans la mesure où ils requièrent une coordination des politiques aux différents niveaux de décentralisation territoriale, à partir du niveau national jusqu'à l'échelon du quartier, en passant par celui des collectivités locales.
3. Les services de base sont inégalement disponibles et accessibles dans toutes les régions du monde. Nombre d'individus, de familles et de collectivités voire des municipalités et des régions entières continuent de pâtir des difficultés d'accès aux services de base. Quelles qu'en soient les causes, cela signifie que les pauvres et les groupes vulnérables sont privés de la possibilité de vivre dans des conditions convenables et dans la dignité, et qu'ils se heurtent à de sérieuses difficultés lorsqu'ils veulent améliorer leur sort. Ils se trouvent ainsi piégés dans un cercle vicieux où le non-accès aux services essentiels est en même temps la cause et la conséquence de maux tels que la pauvreté, la discrimination, la marginalisation et l'exclusion. L'accès aux possibilités de trouver un revenu ou un emploi dépend inévitablement de l'existence des services de base; l'absence de ces services restreint considérablement la productivité et, par ricochet, les gains.
4. L'amélioration de l'accès aux services de base pour tous apparaît par conséquent comme un moyen de réaliser les objectifs du Millénaire pour le développement. Elle permettrait en outre la jouissance des droits proclamés dans la Déclaration universelle des droits de l'homme et dans ses divers instruments, ainsi que l'exécution des engagements souscrits lors du Sommet planète Terre, de la Conférence Habitat II, du Sommet mondial pour le développement social et du Sommet mondial pour le développement durable.
5. Les présentes lignes directrices ont été établies en application de la résolution 21/4 du Conseil d'administration d'ONU-Habitat, en liaison avec des experts venant de gouvernements centraux et régionaux<sup>3</sup> ainsi que d'institutions, de pouvoirs locaux, de prestataires de services des secteurs public et privé, d'organisations de la société civile et d'organismes des Nations Unies, représentant l'ensemble des parties prenantes compétentes. Elles sont conformes aux directives sur la décentralisation et le renforcement des pouvoirs locaux<sup>4</sup> et aux principes directeurs sur l'accès aux services de base pour tous<sup>5</sup>, entérinés en avril 2007 par le Conseil d'administration. Elles sont fondées explicitement sur le principe de subsidiarité, selon lequel la responsabilité publique devrait être exercée par les autorités élues, qui sont les plus proches des citoyens au nom desquels cette responsabilité est exercée.
6. La conception de ces lignes directrices combine une approche fondée sur le partenariat avec une autre approche axée sur les droits de l'homme, qui considère les besoins humains comme des droits fondamentaux de l'individu. Cette approche combinée :
  - a) Comporte le droit de l'individu ou du groupe de prétendre à des services de bonne qualité disponibles, acceptables sur le plan culturel, accessibles, abordables et fournis sur une base non discriminatoire, sans considération de sexe, de race, d'appartenance ethnique, de religion ou d'âge;

<sup>2</sup> Citation : « Les services et infrastructures communautaires de base comprennent notamment l'approvisionnement en eau potable, l'assainissement, la gestion des déchets, la protection sociale, les transports et les communications, l'approvisionnement énergétique, les services de santé et les services d'urgence, les établissements scolaires, la sécurité publique et la gestion des espaces verts. »

<sup>3</sup> Au sens du présent document, le terme « gouvernement régional » se réfère à une entité gouvernementale jouissant d'un pouvoir infranational sur une région à l'intérieur d'un Etat telle qu'une province, par exemple.

<sup>4</sup> Voir l'annexe du document HSP/GC/21/2/Add.2, disponible sur le site <http://www.unhabitat.org/>

<sup>5</sup> Voir le document HSP/GC/21/2/Add.7, disponible sur le site <http://www.unhabitat.org/>

- b) Reconnaît l'obligation pour l'Etat de fournir des services de base, nonobstant les responsabilités des autorités locales, des organisations de la société civile et des prestataires de services dans ce domaine;
- c) Veille à ce que les droits des personnes concernées soient dûment pris en compte;
- d) Garantit l'accès à des mécanismes de recours et de réparation (particulièrement pour les pauvres et les personnes victimes d'injustice sociale) conformément aux principes qui sous-tendent les droits de l'homme.

7. Les lignes directrices proposées définissent le rôle et les responsabilités des gouvernements nationaux et régionaux, des autorités locales, des organisations de la société civile et des prestataires de services dans l'élaboration et la mise en œuvre d'un cadre constitutionnel, juridique et administratif qui soit démocratique, productif et participatif et qui permette à chacun d'avoir accès aux services de base de manière non discriminatoire et durable. Parallèlement, les lignes directrices doivent s'appliquer à des pays se caractérisant par des niveaux de développement extrêmement variés, ainsi qu'à des sociétés ayant des systèmes culturels, des pratiques sociales et des formes institutionnelles très spécifiques. Pour ces raisons, elles ne constituent pas un texte uniforme et rigide applicable à l'ensemble des Etats Membres de l'ONU. Elles ont besoin d'être adaptées aux réalités nationales et locales, en tenant dûment compte des obligations en matière de droits de l'homme. Elles représentent une référence systématique pour orienter les réformes institutionnelles et pour développer des réglementations et des actions appropriées, s'il en est besoin.

8. Les lignes directrices proposées ont pour but de favoriser l'accès non discriminatoire aux services de base pour tous dans les politiques, initiatives et entreprises nationales. L'appui international provenant de donateurs bilatéraux, d'institutions financières et de l'Organisation des Nations Unies peut aider les acteurs nationaux (gouvernements à tous les niveaux, autorités locales, organisations de la société civile et prestataires de services) à surmonter les obstacles et les difficultés auxquels se heurtent les efforts qu'ils déploient pour s'acquitter de leurs obligations concernant la fourniture des services de base. Les éléments particulièrement importants à cet égard comprennent :

- a) L'octroi de prêts à des conditions libérales pour le développement de l'infrastructure nécessaire à la fourniture des services de base;
- b) L'offre de garanties pour aider les entreprises privées à établir des partenariats et à financer l'infrastructure;
- c) L'élimination des obstacles juridiques qui empêchent la Banque mondiale et les banques régionales de développement de prêter directement aux autorités locales lorsque cela est autorisé par les gouvernements nationaux;
- d) La compilation et la diffusion des meilleures pratiques par les Nations Unies, dans des langues et sous des formes accessibles aux autorités locales, aux organisations de la société civile et aux collectivités;
- e) La participation des associations internationales d'autorités locales aux négociations menant à l'adoption de normes et de critères concernant la production, la fourniture et la qualité des services de base;
- f) La disponibilité de services et de matériel de renforcement des capacités.

Les gouvernements devront veiller à ce que les programmes, les normes et les accords établis par les institutions financières internationales, l'Organisation mondiale du commerce et les organismes de l'ONU pour le respect des droits de l'homme n'entravent pas l'accès aux services de base pour tous.

## I. Gouvernance transparente, participative et efficace

### 9. Principes<sup>6</sup>

*a) 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.*

<sup>6</sup> Les principes repris ici en italique ont été entérinés par le Conseil d'administration dans sa résolution 21/4.

b) *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 œuvre et de surveillance.*

10. Tous les acteurs, qu'il s'agisse des gouvernements centraux et régionaux, des autorités locales, des organisations de la société civile ou des prestataires de services, ont un rôle à jouer et des responsabilités à assumer en ce qui concerne l'accès aux services de base pour tous. La compétence et les moyens financiers de chaque échelon de gouvernement ainsi que les obligations et les droits généraux de chaque partie prenante sont précisés par des statuts, des lois ou des règlements. La mise en place de mécanismes pour favoriser les consultations entre les parties prenantes concernées, surveiller le respect des obligations internationales en matière de droits de l'homme et des règles et normes techniques nationales et internationales ainsi que pour évaluer l'efficacité des prestations de services permet de veiller au respect, à la protection et à la jouissance des droits de l'homme, ainsi que d'améliorer les systèmes de gestion et d'allocation budgétaire. En développant leurs capacités et leurs compétences techniques pour la participation aux consultations et aux négociations, toutes les parties prenantes s'acquitteront de leurs responsabilités de manière plus efficace.

11. Les *gouvernements nationaux* devront soumettre à leurs parlements :

a) Des projets de loi définissant la compétence et les responsabilités des gouvernements centraux et régionaux ainsi que des autorités locales, selon les directives internationales sur la décentralisation et le renforcement des autorités locales, y compris le principe de subsidiarité<sup>7</sup>;

b) Des projets de loi précisant les droits et les responsabilités des organisations de la société civile et des entreprises du secteur privé, s'il en est besoin.

12. Les *gouvernements nationaux et régionaux* devront, en liaison avec les autorités locales et leurs associations ainsi que d'autres acteurs :

a) Etablir des politiques intégrées pour la fourniture des services de base suivant une évaluation stratégique de leurs impacts sur les plans économique, environnemental et social et de leur incidence sur la pauvreté;

b) Tenir compte des liens intersectoriels et interterritoriaux entre les divers services de base;

c) Etablir des normes et des cadres de référence pour la fourniture des services dans différentes catégories d'établissements, de villages et de villes;

d) Recenser les groupes vulnérables, marginalisés ou exclus ainsi que ceux qui n'ont pas accès aux services de base afin de concevoir des programmes pour les protéger contre la discrimination et leur assurer un accès effectif aux services de base;

e) Renforcer les moyens des autorités locales afin qu'elles puissent organiser la planification et la fourniture des services de base en liaison avec les parties intéressées;

f) Fournir aux parties prenantes des informations sur les politiques nationales et les normes, pratiques et conventions internationales relatives à la fourniture et à l'accessibilité des services de base.

13. Les *gouvernements nationaux et régionaux* devront :

a) Reconnaître de manière concrète à toutes les parties prenantes ainsi qu'aux dirigeants traditionnels et communautaires et aux groupes victimes de marginalisation ou d'exclusion le droit d'obtenir des informations sur les questions et les décisions qui les touchent directement et de participer à la prise des décisions;

b) Veiller à ce que les autorités locales instaurent la démocratie participative au niveau local;

c) Tenir régulièrement avec les autorités locales, les organisations de la société civile et les prestataires de services des consultations quadripartites sur les politiques relatives à l'accès aux services de base, en vue de favoriser la culture du dialogue.

<sup>7</sup> Tel qu'il est énoncé dans les directives sur la décentralisation et le renforcement des autorités locales. Voir la note de bas de page 2.

14. Les gouvernements nationaux et régionaux devront :
  - a) Mettre au point des indicateurs pour la surveillance et l'évaluation des prestations de services aux niveaux national et régional;
  - b) Créer un cadre de suivi des responsabilités en matière de fourniture de services de base comportant un système réglementaire efficace et des sanctions pour les cas de non-respect par les prestataires de services;
  - c) Assurer le suivi de la performance des prestataires de services et des autorités locales comme base pour déterminer l'octroi d'assistance technique, le renforcement des capacités ou l'adoption de mesures correctives;
  - d) Elaborer un cadre juridique de lutte contre la corruption et adopter des mesures strictes en temps utile pour faire face aux cas de corruption, y compris des sanctions pénales, le cas échéant;
  - e) Veiller à mettre en place, en liaison avec les autorités locales, des programmes efficaces d'aide judiciaire pour permettre aux groupes démunis ou marginalisés et aux autres groupes vulnérables d'avoir accès dans des conditions d'égalité à la justice et à des voies de recours efficaces.
15. Les gouvernements nationaux et régionaux devront :
  - a) Mettre en place des mécanismes de renforcement des capacités de leurs employés de sorte que ceux-ci soient dûment informés de leurs obligations au titre de la législation internationale sur les droits de l'homme, ainsi que pour leur permettre de développer des mécanismes de consultation avec des partenaires autres que les Etats, notamment avec les bénéficiaires;
  - b) Appuyer les programmes de renforcement des capacités au niveau local;
  - c) Offrir des possibilités de formation aux organisations de la société civile.
16. Les *autorités locales* devront, en liaison avec les organisations de la société civile et les prestataires de services compétents :
  - a) Etablir une base de données sur la disponibilité et la qualité des services existants ainsi qu'un inventaire des besoins, en tenant compte particulièrement des circonstances spécifiques des groupes vulnérables, marginalisés ou exclus;
  - b) Etablir, à l'aide de la base de données visée au sous-paragraphe a) ci-dessus, des plans spatiaux et des réglementations pour la croissance urbaine future et l'extension de la couverture des services conformément à la planification régionale et nationale et aux normes internationales, en veillant particulièrement à assurer l'accès des pauvres aux services de base;
  - c) Adopter des objectifs quantitatifs et qualitatifs annuels ainsi que des normes locales pour les prestations de services;
  - d) Etablir des ensembles d'indicateurs – ou appliquer ceux qui existent – au niveau local.
17. Les autorités locales devront :
  - a) Promouvoir l'engagement civique à travers l'éducation et la sensibilisation des usagers, les services du médiateur, la tenue d'audiences publiques et la planification participative;
  - b) Veiller à ce que toutes les parties prenantes aient accès, dans leur propre langue et par un moyen qui leur est intelligible, à toutes informations pertinentes sur les questions d'intérêt général et veiller aussi à la création de canaux efficaces pour leur permettre d'exprimer leurs points de vue;
  - c) Concevoir, en liaison avec les collectivités concernées, des projets centrés sur les besoins des groupes démunis, vulnérables, marginalisés ou exclus;
  - d) Reconnaître, le cas échéant, la valeur de la gestion collective des services de base aux niveaux du quartier et du village, ainsi que celle de l'apport des entreprises et collectivités de petite taille, notamment les initiatives d'auto-assistance comme moyen d'autonomisation, et inviter celles-ci à fournir des services de base au niveau local, en particulier aux pauvres et aux groupes vulnérables;
  - e) Mobiliser des connaissances et des compétences techniques au sein des collectivités locales pour la mise en œuvre et la gestion des projets, ce qui nécessitera des consultations avec tous les secteurs de la collectivité, y compris les dirigeants traditionnels dont les opinions devront être pris en compte dans la planification et l'exécution des projets, particulièrement en milieu rural.



18. Les autorités locales devront :
- a) Suivre et adapter les programmes sur la base d'une rétro-information fournie régulièrement et en temps opportun par les bénéficiaires et les prestataires de services;
  - b) Evaluer l'impact des politiques et des investissements, notamment chez les pauvres et les groupes vulnérables;
  - c) Veiller à ce que les prestataires de services se conforment aux stipulations de leurs contrats;
19. Les *autorités locales* doivent tirer parti des services de renforcement des capacités disponibles au niveau national ou international pour exercer pleinement leurs responsabilités. Ces autorités et leurs personnels ont besoin de capacités appropriées pour bien comprendre les normes internationales relatives aux droits de l'homme dans le domaine de la prestation des services, ainsi que pour concevoir des plans de développement spatial et socio-économique, superviser des études de faisabilité des projets, entreprendre des consultations avec les organisations de la société civile et les collectivités locales, sélectionner les partenaires les plus convenables, établir des contrats et suivre leur exécution, préparer des budgets d'investissement, mobiliser les ressources, évaluer des plans de financement à long terme, et obtenir des emprunts sur les marchés nationaux et internationaux, le cas échéant.
20. Les organisations de la société civile devront :
- a) Représenter les populations et notamment les pauvres et les groupes vulnérables lors des dialogues publics sur la fourniture des services;
  - b) Contribuer à l'élaboration des programmes et à la planification financière;
  - c) Aider les gouvernements et les autorités locales à définir les priorités et les normes minimales acceptables en matière de prestation de services;
  - d) Exercer leur droit d'être consultés conformément au cadre juridique et aux accords internationaux en vigueur.
21. Les organisations de la société civile devront :
- a) Contribuer de manière constructive à la surveillance de la prestation des services par les institutions centrales, les autorités locales et les prestataires de services;
  - b) Promouvoir la vigilance dans le processus de fourniture des services;
  - c) Dénoncer les pratiques malhonnêtes devant les tribunaux et venir en aide aux personnes victimes de corruption et de violations des droits de l'homme;
  - d) Permettre aux usagers d'obtenir des informations pertinentes sur les conditions d'accès aux services de base et de participer à la prise des décisions;
  - e) Encourager les partenariats entre les secteurs public et privé et les collectivités.
22. Les *organisations de la société civile* devront renforcer leurs capacités pour acquérir les connaissances et les compétences dont elles ont besoin pour accomplir les tâches susmentionnées.
23. Les prestataires de services devront :
- a) Exécuter leurs contrats conformément aux instructions émises par les autorités ainsi qu'à la législation nationale et internationale et aux principes du travail décent;
  - b) Participer aux processus de planification, de prise des décisions, de surveillance et de renforcement des capacités, lorsqu'ils en sont requis;
  - c) Se soumettre à des vérifications transparentes et développer des mécanismes de suivi des responsabilités en matière de prestations de services.

## II. Décentralisation et rôle des autorités locales

### 24. 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 précisés dans les lois et réglementations et elles doivent pouvoir avoir accès à des ressources financières et techniques suffisantes.*

25. Les politiques nationales répondent aux besoins des collectivités au niveau local. Cela justifie la nécessité de confier aux autorités locales des responsabilités élargies pour la prestation des services de base, en leur donnant en même temps les moyens requis pour les assumer. Dans les limites imposées par la législation nationale et conformément au principe de subsidiarité, ils doivent jouir d'un plein pouvoir discrétionnaire pour engager et financer leurs initiatives dans tous les domaines qui ne sont ni exclus de leur compétence, ni assignés à toute autre partie prenante par les autorités centrales.

26. Les gouvernements nationaux et régionaux devront :

a) Transférer aux autorités locales des responsabilités étendues et clairement définies pour la fourniture de services de base, par le biais d'une législation appropriée;

b) Veiller à ce que les autorités locales disposent de crédits budgétaires prévisibles pour leur permettre de fournir les prestations qui leur ont été transférées;

c) Permettre aux autorités locales d'avoir accès à des niveaux de ressources qui correspondent à leurs responsabilités et de contrôler effectivement lesdites ressources, y compris les recettes provenant de l'impôt sur le revenu et de la taxe foncière, les redevances, les dons et subventions et, dans un cadre approprié, les crédits;

d) Etablir, en liaison avec les autorités locales, un système réglementaire efficace prévoyant une surveillance indépendante, la participation effective du public et l'imposition de sanctions en cas de non-respect.

27. *Les gouvernements nationaux* devront déterminer les modalités et les critères selon lesquels les autorités locales pourraient contracter des emprunts et émettre des obligations sur les marchés financiers nationaux pour financer l'infrastructure des services de base. A cet égard, ils devront notamment :

a) Développer un cadre national pour fournir des orientations en vue de l'octroi de prêts aux autorités locales à des taux d'intérêt raisonnables, y compris les emprunts internationaux souscrits indirectement par l'État;

b) Créer des guichets financiers spécialisés à l'intention des autorités locales si les marchés financiers nationaux ne sont pas satisfaisants et favoriser l'émergence de marchés financiers;

c) Concevoir un cadre réglementaire précisant les responsabilités des prêteurs et des emprunteurs;

d) Fixer des règles applicables en cas de faillite, pour garantir la continuité des prestations aux usagers,

e) Surveiller l'endettement des autorités locales de manière à maintenir la stabilité du cadre macro-économique national.

28. Les gouvernements nationaux devront :

a) Permettre aux autorités locales de bénéficier de transferts venant de leurs homologues au niveau local ou de gouvernements étrangers dans le cadre de la décentralisation de la coopération, ainsi que de recevoir directement des ressources fournies à des conditions libérales par des institutions financières bilatérales ou internationales, pour financer le développement des services de base;

b) Le cas échéant, permettre aux autorités locales qui ont la capacité requise d'emprunter directement ou d'émettre des obligations sur les marchés internationaux, ainsi que d'avoir accès à la Société financière internationale de la Banque mondiale et à d'autres mécanismes de prêt.

29. *Les gouvernements nationaux* devront, avec la participation des gouvernements régionaux et des autorités locales et à travers les partenariats financiers, promouvoir l'accès aux capitaux dans des conditions d'égalité et une répartition équitable des charges entre les territoires nantis et les zones pauvres, pour ce qui est des services nécessitant un investissement substantiel ou des coûts opérationnels élevés.

30. Les *autorités locales* devront établir :

a) Des systèmes d'impôts équitables;

b) Des règles d'application pour assurer le recouvrement des recettes budgétaires;

c) Des redevances et des mécanismes de surveillance.

31. Les *autorités locales* devront, pour améliorer leur solvabilité :
- a) Assurer une gouvernance participative et, par le biais de consultations appropriées, veiller à ce que les populations soutiennent les projets pour lesquels des emprunts sont sollicités;
  - b) Renforcer la prestation des services, produire des recettes en espèces par la tarification des services existants et déployer des efforts pour mobiliser les ressources prévues par la loi;
  - c) Adopter des pratiques comptables saines;
  - d) Examiner leur propre situation financière (solidité des comptes, niveau d'endettement, viabilité budgétaire à long terme, risques de change, inflation liée aux taux d'intérêt) et leurs résultats budgétaires;
  - e) Etablir et actualiser régulièrement des inventaires de leurs éléments d'actif corporels pouvant servir de nantissement;
  - f) Utiliser les ressources budgétaires uniquement pour financer les investissements, au lieu de les affecter au financement des opérations courantes ou au service de la dette;
  - g) Améliorer les niveaux de responsabilité et de transparence (vérifications externes, publication des rapports financiers, etc.) de manière à contenir tout risque d'endettement excessif.

### III. Partenariats et cadres institutionnels propices

#### 32. *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.*

33. Au-delà d'une coopération ponctuelle entre les diverses parties prenantes, l'établissement de partenariats formels et informels permet de développer des initiatives coordonnées à long terme pour la fourniture de services de base accessibles, abordables, acceptables et de bonne qualité dans un contexte économique stable.
34. Les gouvernements nationaux et régionaux et les autorités locales devront, chacun à son niveau :
- a) Concevoir, mettre en œuvre et promouvoir des partenariats propres à assurer le contrôle général nécessaire et la protection de l'intérêt général, selon une approche structurée et transparente;
  - b) Etablir des mécanismes de surveillance et de règlement des litiges.
35. Les gouvernements nationaux devront :
- a) Permettre aux autorités locales de développer des partenariats avec les prestataires de services, de régler les marchés passés avec des petites ou des grandes entreprises internationales ou nationales et de collaborer avec les organisations de la société civile;
  - b) Etablir, en liaison avec les autorités locales, des règles et des normes concrètes relatives aux divers modes de participation des prestataires de services publics ou privés, notamment des contrats de services, de bail, de concession, de type CET (construction-exploitation-transfert), de coentreprise ou multi-entreprises;
  - c) Prévoir des mécanismes pour la révision des clauses de contrat en cas de difficultés imprévues et l'accès à la justice en cas de litige;
  - d) Etablir un cadre réglementaire transparent et clairement défini pour la sélection des prestataires de services;
  - e) Etablir un système national pour superviser la passation des marchés et, en cas de besoin, aider les autorités locales à négocier des marchés locaux;
  - f) Etablir un cadre juridique circonscrit pour les délégations d'autorité et les privatisations pour servir de système de contrôle, notamment en ce qui concerne la surveillance indépendante, la participation et l'imposition de sanctions en cas de non-respect.

36. Les gouvernements nationaux devront :
- a) Reconnaître aux autorités locales le droit de modifier leurs décisions contractuelles, à condition que les parties contractantes lésées soient dûment indemnisées;
  - b) Etablir des procédures applicables en cas de faillite ou d'insolvabilité pour prévenir toute interruption des prestations;
  - c) Assurer l'accès à la justice pour les individus et les collectivités, les autorités locales, les prestataires de services et les organisations de la société civile, de sorte que les litiges contractuels qui ne peuvent être résolus par le mécanisme de règlement des différends soient portés devant les instances judiciaires selon un processus transparent;
  - d) Veiller à ce que les prestataires de services bénéficient d'indemnités appropriées et d'une période d'adaptation étalée dans le temps en cas de modification des textes législatifs (notamment en ce qui concerne les biens fonciers et immobiliers ou la durée des contrats).
37. Les gouvernements nationaux et régionaux ou les autorités locales, selon le cadre de décentralisation mis en place, devront :
- a) Déterminer le meilleur mode de prestation des services sur la base d'une analyse comparative des taux de rentabilité, de la qualité des prestations, de l'impact social et de l'incidence sur les droits de l'homme, ainsi que de la protection et de la durabilité environnementales;
  - b) Décider de l'opportunité de retenir tout ou partie du système de production et de fourniture comme prestataire public ou d'établir des contrats sur la base d'un inventaire exact des appareils installés, en indiquant les obligations des parties contractantes et un calendrier d'exécution, conformément aux modalités nationales régissant la sélection des partenaires;
  - c) Etablir des mécanismes de résolution des litiges tenant compte de l'intérêt général;
  - d) Fixer des normes et des objectifs à atteindre par les entreprises choisies en cas de privatisation et assurer le suivi de la mise en œuvre en liaison avec les organisations de la société civile.
38. *Les autorités locales* devront développer des partenariats inter-municipaux lorsque ceux-ci sont de nature à favoriser l'efficacité et les économies d'échelle dans la production, la prestation et la gestion des services de base.
39. *Les prestataires de services* devront respecter les obligations contractuelles, notamment en se conformant aux normes et aux objectifs de manière efficace et dans les délais prescrits, fournir des services de qualité aux usagers et solliciter régulièrement et en temps voulu les avis des bénéficiaires des prestations, conformément aux principes de gestion publique établis ou aux pratiques de gestion rentables, en cas d'intervention du secteur privé.

#### **IV. Financement durable et politiques favorables aux pauvres**

40. *Principe*
- a) *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 interventions ciblant les groupes les plus vulnérables, des campagnes de sensibilisation, une tarification spéciale, des subventions et un cadre juridique propice.*
  - b) *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.*
41. Aux niveaux national, régional et local, les décideurs doivent combiner le financement durable avec des politiques favorables aux pauvres. Des mécanismes judicieux de financement et de fixation des tarifs doivent être conçus pour la mise en œuvre de politiques, de stratégies et de pratiques qui soient à la fois faisables sur le plan budgétaire et accessibles aux pauvres et aux groupes vulnérables.
42. Les gouvernements et les autorités locales devront, chacun à son niveau :
- a) Etudier les profils des établissements à faible revenu et réaliser des enquêtes socio-économiques sur la situation, les aspirations et les priorités des pauvres, en vue de déterminer les éventuels bénéficiaires de politiques favorables aux pauvres. Ce processus devra être engagé en liaison avec des représentants authentiques des organisations de la société civile, des associations des

femmes et des groupes des jeunes, en même temps que des efforts doivent être déployés pour atteindre les groupes sociaux victimes d'exclusion qui n'ont pas de représentants ou qui ne sont pas aptes à participer de manière effective aux consultations publiques. Il importe aussi de renforcer les capacités des collectivités concernées afin qu'elles participent à la prise des décisions intéressant la fourniture des services de base;

- b) Assurer la coordination entre les circonscriptions administratives, engager une action concertée et élaborer des plans régionaux et locaux pour veiller à ce que les établissements à faible revenu soient intégrés dans les schémas de développement des infrastructures;
- c) Définir des cadres appropriés pour le financement et le renforcement de programmes de modernisation de taudis axés sur l'amélioration de l'accès non discriminatoire aux services de base et visant à garantir la sécurité d'occupation et à stimuler le développement local;
- d) Examiner conjointement avec toutes les parties intéressées la possibilité de fournir des services aux établissements informels situés dans des propriétés privées ou dans des zones précaires ou écologiquement sensibles;
- e) Encourager les mécanismes de microcrédit pour faciliter l'investissement dans les infrastructures de base au niveau des collectivités.

43. Les gouvernements et les autorités locales devront, chacun à son niveau :

- a) Négocier, avec les prestataires de services, des tarifs qui permettent à la fois une exploitation rentable des activités et l'accessibilité pour tous. L'accessibilité en ce qui concerne les pauvres pourrait signifier la gratuité des prestations jusqu'à un certain niveau, des subventions croisées entre usagers ou entre secteurs de services et, en fin de compte, des subventions destinées aux plus pauvres. La rentabilité des services signifie que les tarifs devront être fixés de manière à assurer le recouvrement des coûts de fonctionnement et d'entretien, plus une marge bénéficiaire raisonnable, dans le cas des prestataires privés;
- b) Envisager, selon le type de services et les circonstances, la possibilité d'encourager le système de récupération intégrale des coûts, qui permettrait aux prestataires de services d'assurer leur autonomie financière pour ce qui est des coûts d'exploitation et d'investissement (par une gestion sans déficit), ou de combler tout déficit par des ressources publiques, en faisant en sorte que dans l'un et l'autre cas, les pauvres bénéficient d'un accès aux services de base.

44. Les gouvernements et les autorités locales devront, chacun à son niveau :

- a) Fixer des modalités pour le recouvrement effectif des taxes et redevances, en distinguant les usagers qui refusent de régler leurs factures de ceux qui ne sont pas en mesure de le faire;
- b) Surveiller l'évolution des tarifs en cas de gestion monopolistique.

45. Les *autorités locales* devront, pour bâtir une ville compacte qui soit économe en termes d'utilisation de l'espace de manière à réduire le coût de l'infrastructure, et pour garantir la sécurité d'occupation foncière et un meilleur accès aux services de base pour les pauvres :

- a) Développer une planification stratégique basée sur une approche intégrée de la gestion urbaine de manière à contrôler et contenir l'étalement des villes par la réglementation de la densité et du marché foncier, ainsi qu'une politique de gestion publique qui optimise l'accès aux localités urbaines où sont concentrées les possibilités d'emploi;
- b) Concevoir la configuration générale des nouveaux établissements en prévision de la croissance urbaine ultérieure;
- c) Mobiliser les habitants des taudis et d'autres parties prenantes locales en vue de mettre en œuvre les plans adoptés;

46. Les *autorités locales* et les *prestataires de services* devront, pour permettre un accès général aux services de base :

- a) Chercher à titre prioritaire à atteindre l'ensemble de la population au lieu de fournir des services d'excellente qualité à une minorité, ainsi qu'à adapter les technologies et les modes de prestation tant aux besoins qu'aux moyens financiers des usagers;
- b) Négocier d'autres normes de prestation des services, le cas échéant, et transposer progressivement à une plus grande échelle le niveau et les normes de prestation, tout en reconnaissant que certaines obligations telles que la non-discrimination doivent être respectées dès le départ.

47. Les organisations de la société civile devront :
- a) Rappeler aux autorités centrales et locales leurs engagements respectifs;
  - b) Contribuer à la fourniture des services de base aux pauvres;
  - c) Sensibiliser les bénéficiaires potentiels à leurs droits et obligations.
48. Les prestataires de services devront :
- a) Intensifier délibérément les efforts visant à recruter les travailleurs locaux et à renforcer leurs capacités;
  - b) Respecter les normes et critères relatifs aux conditions de travail;
  - c) Reconnaître leur responsabilité sociale à l'égard des collectivités dans lesquelles ils mènent leurs activités et examiner la possibilité d'appuyer les secteurs de la santé, de l'éducation ou des services sociaux au sein de ces collectivités.

## V. Durabilité environnementale

### 49. *Principe*

*Si le processus se poursuit 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.*

50. Les gouvernements nationaux devront évaluer les nouvelles difficultés liées aux changements climatiques qui entravent la fourniture des services de base, notamment en ce qui concerne les personnes les plus pauvres et les plus vulnérables ainsi que les groupes marginalisés. Les effets des changements climatiques varieront d'une zone climatique du globe à l'autre et comporteront des périodes de sécheresse plus longues et plus intenses, des pluies plus abondantes et une variabilité accrue des précipitations, des inondations pluviales et une hausse du niveau de la mer, des cyclones tropicaux de plus en plus violents, des pénuries d'eau, la salinisation et la pollution des eaux souterraines par le lessivage des égouts, l'insécurité des récoltes et l'aggravation des problèmes de santé. Toutes les parties prenantes devront conjuguer leurs efforts pour faire face à ces fléaux.

51. Les autorités centrales et locales, les prestataires de services et les organisations de la société civile devront favoriser l'optimisation et la gestion de la demande chez les ménages et d'autres usagers des services, en sensibilisant notamment les femmes et les jeunes à la nécessité d'adopter des modes de consommation viables.

52. *Les gouvernements nationaux* devront :

- a) Fixer des normes et des mesures générales de contrôle pour la protection et la gestion durable des écosystèmes et des ressources naturelles, qui soient applicables à l'ensemble des activités de production et de prestation des services;
- b) Fixer des normes et réglementations spécifiques dans des secteurs sensibles tels que l'approvisionnement en eau et l'assainissement, la gestion des déchets, l'énergie et les transports;
- c) Veiller à une application judicieuse des normes.

53. *Les gouvernements nationaux et les autorités locales* devront :

- a) Promouvoir systématiquement des mesures d'atténuation et d'adaptation pour faire face aux effets multiformes du changement climatique;
- b) Prévoir des dispositions pour la fourniture de services de base aux personnes déplacées du fait de phénomènes tels que les inondations, la sécheresse, la guerre, le déploiement de projets de grande envergure et les flux migratoires provenant de pays voisins.

54. *Les gouvernements nationaux et régionaux et les autorités locales* devront, selon leurs arrangements contractuels avec les prestataires de services :

- a) Prévoir des dispositions pour assurer la gestion durable des écosystèmes et des ressources naturelles, de même que pour préserver la santé et des conditions de travail adéquates;
- b) Utiliser le niveau des émissions de dioxyde de carbone comme critère pour mesurer la pollution urbaine et se charger de prendre des mesures d'amélioration;

- c) Promouvoir des technologies et des approches propres à faciliter le recyclage et la réutilisation des déchets.
55. Les *autorités locales* devront, lors de la conception que des plans de développement des services :
- a) Déterminer les zones sensibles nécessitant une protection particulière;
  - b) Fixer des normes et réglementations pour la protection et la gestion durable des ressources et écosystèmes naturels locaux, en tenant compte de la nécessité de préserver la santé publique.
56. Les *prestataires de services* devront chercher à appliquer des technologies écologiquement efficaces dans l'utilisation des ressources naturelles.
-