

Sommaire

1. Editorial
2. Le programme de partenariat de Johannesburg-Lilongwe
4. Nouvelles stratégies de réhabilitation des bidonvilles en Inde
5. Le financement de la ville : par-delà la crise
6. Terres, services et citoyenneté pour les pauvres des villes
8. Publications



Durban, Afrique du Sud - Xavier Crépin - D.R.

Alliance des villes : préparer la prochaine décennie

Le 21 janvier 2010, à la réunion annuelle de 2009 reportée, les membres du Groupe consultatif de l'Alliance des villes ont fêté le 10e anniversaire de l'organisation, en commémorant son lancement à Berlin en 1999. Placé sous le haut patronage du président Nelson Mandela, le plan « Villes sans bidonvilles » a joué un rôle essentiel dans la sensibilisation internationale aux bidonvilles et aux villes. Cet anniversaire a également donné l'occasion aux membres de l'Alliance de réfléchir à la façon dont l'organisation doit répondre à l'évolution de l'environnement dans lequel elle travaille.

Sur le plan mondial, il s'est produit plusieurs changements significatifs dans le domaine urbain, dont les plus importants sont les suivants :

. La sortie de la pauvreté d'un nombre sans précédent de Chinois, essentiellement grâce à des politiques tirant parti de l'urbanisation, ainsi que de l'énergie, du dynamisme et de l'innovation des villes chinoises, en particulier celles de la côte Est.

. Le volume des investissements effectués par les gouvernements latino-américains pour répondre à l'ampleur et à la persistance de la pauvreté urbaine, en affectant des sommes considérables à la réhabilitation des bidonvilles, au maillage des infrastructures et au lancement de la lutte contre l'exclusion sociale.

. L'attention croissante aujourd'hui portée en Inde à l'urbanisation, aux questions urbaines et aux collectivités locales, à tous les échelons de gouvernement, ainsi que les réformes et les investissements en cours de préparation pour les prochaines décennies.

. L'émergence d'une voix unifiée pour représenter les collectivités locales sur la scène

internationale, ainsi que le rôle moteur joué par les municipalités (notamment aux États-Unis) dans la réponse aux défis mondiaux, tels que le changement climatique.

. Une compréhension plus nuancée des différentes dynamiques existantes entre pays africains, comprenant des avancées en matière de démocratisation et des réponses plus positives à l'urbanisation. En résumé, une meilleure prise de conscience que l'Afrique n'est ni unique, ni homogène.

. Un consensus clair entre les grands partenaires du développement du monde entier sur la nécessité d'approches harmonisées concernant l'aide au développement, ainsi qu'une plus grande importance accordée aux sources nationales d'investissement.

. L'utilisation de plus en plus fréquente des approches participatives dans les planifications et les politiques, avec une prise en considération croissante de l'implication et de la place des pauvres au cœur des processus de développement urbain.

. Un plus grand intérêt porté aux questions liées à la pauvreté urbaine, aux bidonvilles et aux collectivités locales, ainsi qu'une prise de conscience que la croissance urbaine est essentielle pour la réduction de la pauvreté des zones urbaines et rurales.

. L'apparition de nouveaux acteurs répondant aux questions urbaines, notamment les grandes entreprises (ARUP, Cisco, C40, IBM), les fondations, les groupes de réflexion, les ONG (Habitat pour l'humanité), ainsi que les organisations comme l'UNICEF et le l'HCNUR. Même s'il reste beaucoup à faire et s'il existe de nombreux exemples de villes et de pays

qui ont reculé, il est également vrai que de grands progrès ont été accomplis. Si les organismes de développement qui portent moins d'intérêt au développement urbain suscitent des préoccupations, les pays en développement qui abordent les questions urbaines avec plus de fermeté méritent une attention particulière.

À Bombay, les membres de l'Alliance des villes ont constaté des progrès significatifs dans plusieurs pays et ont convenu d'accorder un soutien prioritaire aux pays et aux villes engagés dans un changement systémique. C'est sur ce point que le Groupe consultatif estime que l'Alliance a un rôle catalyseur de plus en plus important à jouer. En effet, cette dernière reste un mécanisme unique pour (a) réunir un grand nombre de partenaires concernés par le développement urbain et les collectivités locales et (b) constituer une plateforme d'actions conjointes et complémentaires.

Les membres ont également jugé que l'heure était venue pour l'Alliance des villes de s'appuyer sur les ensei-

gnements de la première décennie, notamment dans les pays à revenu moyen. Ils ont, notamment, remarqué la nécessité de remplacer les projets ponctuels et isolés par un soutien cohérent et à long terme pour les villes et les pays. Cette démarche n'a pas seulement un impact positif en matière de développement, mais permet d'offrir des exemples de réussite aux autres villes et pays.

Pour l'avenir, le modèle de développement révisé de l'Alliance comprendra trois principaux domaines de dépenses et d'affectation des ressources (incluant le temps et le travail mis à disposition par le secrétariat) :

- . L'attention principale sera accordée à des programmes globaux et à long terme dans un nombre limité de pays, avec un intérêt croissant pour les pays à faible revenu.

- . Le mécanisme de subventions ouvertes restera valable, mais sera limité à un pourcentage (ou à un montant USD) du budget général de l'Alliance.

- . Une approche plus axée sur la gestion des connaissances

sera accompagnée d'un programme de plaidoyer.

Après de nombreuses délibérations, les membres ont estimé qu'un plan national présenterait les avantages suivants :

- . Partenariat à long terme avec les gouvernements et les collectivités locales (et les associations nationales de villes), permettant le développement de relations fondées sur le partage d'expériences et la confiance mutuelle.

- . Meilleure coordination des efforts entre les membres de l'Alliance, qui peut être assurée bien plus efficacement au niveau d'un plan que d'un projet.

- . Opportunités maximales d'aligner le soutien de l'Alliance sur les investissements à plus long terme effectués par les pouvoirs publics, les IFI, les entreprises privées ou par l'association de ces différents acteurs.

- . Possibilité d'élaborer un programme multidimensionnel, à différents échelons de gouvernement, entre plusieurs partenaires.

- . Utilisation de l'ensemble des outils et aides des membres de l'Alliance, notamment

les stratégies de développement urbain (SDU) et les actions de réhabilitation des bidonvilles, les cadres politiques nationaux, la collecte de données, les campagnes de plaidoyer, les rapports sur l'état des villes et l'urbanisation, les forums nationaux et locaux, la mobilisation communautaire, etc.

- . Amélioration des opportunités de partage d'expériences avec d'autres activités de l'Alliance, aux niveaux de la ville, de la collectivité ou du pays.

- . Capacité de collecte et d'analyse des données, d'amélioration du suivi et de l'évaluation, et plus grande clarté de présentation des résultats.

- . Exploitation plus efficace et plus efficiente des ressources de l'Alliance des villes en général, et du secrétariat en particulier.

L'année 2010 connaîtra plusieurs étapes décisives pour mettre en œuvre ce nouveau modèle de développement dont l'avancement sera examiné à la réunion annuelle, prévue à Mexico, en novembre. ■

William Cobbett
Directeur de Cities Alliance

Le programme de partenariat de Johannesburg-Lilongwe

Jan Erasmus, Cabinet du maire, Ville de Johannesburg

JanE@joburg.org.za

Janvier 2010 les programmes de partenariat entre des villes expérimentées et performantes, et des villes possédant moins d'expérience et de capacités permettent à ces dernières de comprendre leur dynamique de croissance et leur priorités de développement. Les villes des pays en développement sont les mieux placées pour exercer le rôle de mentor, puisqu'elles font souvent face à des défis et à des environnements semblables. Et les villes dotées d'un plan stratégique sont mieux armées pour consacrer un financement propre et étranger à des projets appropriés et pour centrer leurs efforts sur les questions de développement, au bénéfice de leur population.

Le programme de partenariat Johannesburg-Lilongwe a été déterminant dans l'élaboration de la stratégie de développement urbain (SDU) de Lilongwe. Il a permis de maintenir le plan centré sur son objectif et de faire participer les principaux acteurs au processus. Il a ainsi assuré le renforcement intensif des capacités et une relation solide entre les deux villes.

Ce programme est le fruit d'une demande formulée par la municipalité de Lilongwe à la municipalité métropolitaine de Johannesburg, pour obtenir une aide dans l'élaboration de sa SDU. Cette demande a été largement appuyée par des institutions comme Cités et gouvernements locaux unis d'Afrique (CGLUA), Cités et gouvernements locaux unis (CGLU) et l'Association des gouverne-

ments locaux d'Afrique du Sud (SALGA). Plus important encore, l'engagement politique du gouvernement de la République du Malawi et de la ville de Johannesburg a apporté l'encouragement et le poids nécessaires pour soutenir le programme.

Le financement a été assuré par l'Alliance des villes, et en novembre 2008, une fois les formalités juridiques accomplies, les travaux ont commencé. Johannesburg a financé ses propres dépenses et aucun accord n'a été signé avec Lilongwe.

Lorsque le programme a été lancé, Lilongwe ne disposait pas d'élus municipaux (les élections locales se tiendront en mai 2010) et la plupart des postes supérieurs de l'administration, dont celui du maire, étaient occupés à titre intérimaire. Les structures décisionnelles étaient désorganisées et les actions étaient mises en œuvre au coup par coup. La municipalité souffrait de la corruption et de la démotivation de son personnel. Il n'y avait aucune approche stratégique ni aucun plan visant à résoudre les difficultés rencontrées par la ville.

Le processus d'élaboration d'une SDU a donc été divisé en trois phases. La première, la phase préparatoire, a porté sur la compréhension du contexte et des principaux problèmes de Lilongwe. Des recherches documentaires et des enquêtes sur le terrain ont permis d'établir un audit et un examen des informations disponibles, ainsi qu'une analyse des projets des institutions, des parties prenantes et des donateurs. Les SDU peuvent prendre de nombreuses formes, en fonction des différents éléments, priorités et dimensions ; la phase préparatoire a donc constitué à conceptualiser la SDU de Lilongwe.

La deuxième phase, consacrée à l'élaboration de la

SDU, s'est déroulée sans financement externe. En effet, pour maintenir l'intérêt des parties prenantes et poursuivre dans la dynamique engagée, il a été décidé de ne pas attendre un tel financement. La SDU a été organisée autour de cinq principaux sujets de préoccupation, à savoir la gouvernance, le logement et la terre, les infrastructures et l'environnement, le développement communautaire et le développement économique. Fondé sur les principaux défis et enjeux stratégiques, un plan d'action quinquennal ou à moyen terme a été élaboré. Il assurera une mise en œuvre alignée sur la stratégie, ainsi que les bases de la croissance et du développement futurs. Il offrira également un mécanisme de suivi des performances et de supervision politique.

Pendant cette deuxième phase, sont apparus de graves problèmes institutionnels et de gouvernance qui ont nécessité l'élaboration d'un plan de stabilisation pour orienter la gestion et le traitement des principales questions. Ce plan a porté sur trois principaux

domaines d'intervention : le financement, le personnel et les moyens (équipements et ressources). Il a conduit à la désignation du maire actuel et son impact a été immédiatement visible.

Les phases 1 et 2 ont jeté les bases de la phase de mise en œuvre. Cette troisième phase a compris la création d'un service permanent chargé de la SDU, au sein du cabinet du maire, pour coordonner la préparation des plans de développement et des estimations budgétaires 2010-2011, le recensement des sources de financement et l'élaboration des tableaux de bord par département. Elle permettra au conseil municipal de lancer immédiatement la mise en œuvre, après les élections locales de mai 2010, et à la nouvelle équipe de prendre ses fonctions, avec un plan de gestion stratégique déjà en place.

La SDU de Lilongwe a également permis la participation d'un grand nombre d'acteurs externes. Sept réunions avec ces derniers ont été organisées à des étapes clés du processus. Au départ, des représentants secondaires y ont été assistés, mais une fois

que l'importance de la SDU dans le développement de Lilongwe a été admise, les principaux représentants et responsables d'organisations ont pris le relais.

Le partenariat a nécessité des entretiens réguliers, avec un soutien et une orientation définis. La ville de Johannesburg avait l'expérience, les capacités et l'expertise nécessaires pour exercer ce rôle de mentor. Grâce au partage d'expériences, au transfert de connaissances et à la mise en place d'un environnement favorable, les responsabilités et les compétences ont été progressivement transférées à l'équipe de Lilongwe. Le résultat est une SDU crédible, rigoureuse et universellement acceptable pour la ville de Lilongwe, que ses habitants se sont véritablement appropriés.

Les bénéficiaires du partenariat passent ainsi par la découverte et l'apprentissage, au même titre que les mentors. « Dans tout art, les débutants doivent commencer par les modèles de ceux qui l'ont pratiqué avant eux... pour tenter de découvrir le secret de sa création » (Ruth Whitman). ■



L'Assemblée municipale de Lilongwe, Malawi.

Nouvelles stratégies de réhabilitation des bidonvilles en Inde

William Cobbett et Ajay Suri, Cities Alliance
wcobbett@citiesalliance.org

L'Inde vit actuellement une transition historique vers l'urbanisation. En effet, les citadins devraient représenter 50 % de la population dans les trois prochaines décennies (contre seulement 28 % en 2001). Compte tenu de la population totale, ce pourcentage représenterait une augmentation considérable en chiffres absolus ; la population urbaine passerait en effet de 284 millions à 473 millions d'habitants.

Dans le même temps, les villes indiennes, quelle que soit leur taille, ont cruellement besoin de se moderniser. Le gouvernement indien a recensé de nombreuses carences en termes d'infrastructures, mais aussi de politiques, d'institutions et de préoccupations sociales. Dans les cinq dernières années, il a engagé une série de réformes, première phase d'une révision complète de la gouvernance des villes de toutes tailles. Dans l'ensemble, les collectivités locales indiennes sont extrêmement faibles et sont essentiellement considérées comme les organes administratifs des échelons de gouvernement plus élevés, offrant donc peu d'espace à la représentation politique ou à l'innovation, au niveau local.

En 2005, le gouvernement a lancé son plus ambitieux programme national de réforme urbaine, intitulé Jawaharlal Nehru National Urban Renewal Mission (JNNURM). Comme l'indique le texte en question, « les villes indiennes constituent le deuxième système urbain du monde. Contribuant pour plus de 50 % au PIB national¹, elles sont essentielles à l'économie du pays. Pour qu'elles réalisent tout leur potentiel et deviennent de véritables moteurs de la croissance, l'attention doit être portée à l'améliora-

tion des infrastructures. »

Un vaste programme de réformes urbaines a été dévoilé pour les 65 plus grandes villes du pays. Deux services en auront la charge : la Direction des infrastructures et de la gouvernance urbaines, dépendant du ministère de l'Aménagement urbain, et la Direction des services essentiels pour les pauvres des villes, dépendant du ministère du Logement et de la Lutte contre la pauvreté urbaine². Prévu pour une durée de sept ans dans sa première phase, le programme JNNURM est actuellement en cours d'examen par le gouvernement.

En décembre 2008, le gouvernement a reçu le rapport du groupe de travail de haut niveau sur un logement abordable pour tous, présidé par Deepak Parekh, de la Housing Development Finance Corporation (HDFC). Synthétique et extrêmement clair, ce document fait remarquer qu'environ 43 millions de personnes vivent dans des bidonvilles urbains, et estime le déficit en logements à quelque 25 millions. Signalant que tout retard dans le traitement des questions liées aux bidonvilles urbains pourrait peser sur les stratégies nationales de croissance économique et de réduction de la pauvreté, la commission a exprimé sa crainte que « le logement et l'aménagement

urbain soient relégués à une place secondaire parmi les priorités de développement du pays. »

Le groupe de travail a porté une attention particulière à l'état des marchés fonciers urbains, encore régis par un ensemble de textes dépassés, comme la loi relative aux terres urbaines, adoptée en 1965, qui n'a jamais été révisée ni mise à jour. Ces marchés sont tristement célèbres pour leurs lenteurs et leurs dysfonctionnements. C'est ainsi que 30% de la population vit dans 2,3% de la superficie totale du pays. Le groupe de travail a également déploré des principes obsolètes en matière de planification urbaine. Il a formulé une série de recommandations concernant l'aide à la réhabilitation sur site, la sécurité foncière, la location immobilière et le besoin de subventions.

En 2009, le gouvernement a annoncé une stratégie nationale de réhabilitation, intitulée Rajiv Awas Yojana (RAY), dans le cadre du programme JNNURM. Forte des enseignements tirés dans d'autres pays, notamment de la loi brésilienne relative aux villes, cette stratégie présente une approche totalement nouvelle de la réhabilitation urbaine. Lors de son annonce à la réunion du Parlement en juin 2009, le président de la République a fait remarquer que ce projet offrirait

une aide prioritaire aux États souhaitant accorder des droits de propriété aux habitants des bidonvilles.

Liés à une très forte exclusion sociale, les bidonvilles urbains indiens font partie des plus grands et des plus pauvres du monde. La plupart de leurs habitants sont contraints à des conditions de vie, de travail et de loisirs toujours informelles et illégales. Nombreux d'entre eux, notamment dans les bidonvilles des trottoirs de Bombay, vivent ainsi depuis des dizaines d'années ; leurs enfants ne connaissent rien d'autre. Ces faits ont été pris en compte dans la conception de la RAY, qui constate que « la pauvreté et la vulnérabilité extra-juridique » sont en grande partie dues à un échec des politiques en la matière.

Pour la première fois, le gouvernement propose, dans le cadre de la RAY, la formalisation de l'informel (terres, services et citoyenneté), par une approche à l'échelle des villes, reconnaissant que les bidonvilles sont la manifestation d'un échec systémique dans les villes indiennes. Il estime également qu'une approche à l'échelle des villes est fondamentale pour anticiper la croissance urbaine et prévenir l'apparition de nouveaux bidonvilles.

Le succès de la RAY dépendra du nouveau regard que le gouvernement propose de porter aux réformes du marché foncier urbain, partout connu pour présenter d'importants dysfonctionnements. En résumé, cette stratégie prévoit des interventions essentielles.

(i) la réhabilitation sur place, à l'échelle de la ville
 (ii) l'attribution de droits de propriété aux habitants des bidonvilles
 (iii) l'amélioration de l'accès au crédit
 (iv) la promotion des partenariats public-privé
 (v) la participation des pauvres dans une planification urbaine ouverte à tous.
 Malgré l'aide budgétaire considérable que le gouvernement a prévue pour ces réformes urbaines, il demeure un nombre considérable de difficultés structurelles. Citons notamment la faiblesse persistante de la gouvernance locale, le manque de personnel qualifié dans le domaine du développement

urbain et la fragilité générale des organisations de la société civile. Malgré ces obstacles, le nouveau cadre politique instauré par le gouvernement est extrêmement encourageant et devrait inaugurer une longue période de réformes dans les villes indiennes. ■



Bombay, Inde.

1. Part estimée à 65 % en 2011.
2. L'existence de deux ministères chargés des affaires urbaines est une question qui devra certainement être réglée dans le cadre du programme général de réforme.

Le financement de la ville : par-delà la crise

Thierry Paulais, Cities Alliance
 tpaulais@citiesalliance.org

Du point de vue des finances locales et du financement des investissements, la décennie écoulée risque malheureusement de se résumer à 2008 et la crise financière. Cette crise a eu un impact sévère sur les finances des collectivités locales et elle a totalement bouleversé les systèmes de financement des investissements. Les lignes qui suivent proposent une synthèse succincte des effets de cette crise sur les collectivités locales ainsi que des considérations plus prospectives sur l'après-crise.

Les impacts sur les collectivités locales

Au début de la crise, l'opinion générale était que les pays les moins avancés allaient être relativement épargnés du fait de leur moindre intégration au système financier mondial. Il apparaît finalement que les collectivités locales de l'ensemble des continents ont été concernées. Les conséquences de la crise sur les finances des collectivités se sont exercées à quatre niveaux : 1) au niveau des recettes, qui ont pu subir des baisses drastiques, qu'il

s'agisse des recettes propres ou des transferts d'État ; 2) au niveau des dépenses, qui ont le plus souvent augmenté du fait de la chute de l'activité économique, de la hausse du chômage et des besoins en aides sociales ; 3) au niveau des capacités de financement, qui se sont réduites du fait de la difficulté d'accès à l'emprunt et du renchérissement de l'argent ; 4) au niveau des investissements extérieurs qui ont chuté, des opérations en cours qui ont pu être stoppées, et des projets annulés ou retardés, spé-

cialement dans le domaine des partenariats public-privé (PPP) ; ces derniers ont en effet accusé une forte baisse, que ce soit en nombre comme en volume d'investissement.

Les impacts sur les systèmes de financement

La crise a eu un impact simultané sur les deux systèmes de financement que sont les émissions obligataires et les emprunts auprès des établissements bancaires. Le marché des obligations, habituellement prospère aux Etats-Unis en particulier du

fait des exemptions fiscales dont il bénéficie, s'est beaucoup contracté. Les collectivités ont aujourd'hui des difficultés à se financer, la hausse des taux les contraint à revoir à la baisse leurs programmes d'investissements. Cette hausse du prix de l'argent est d'autant plus ressentie qu'elle succède à une période de taux particulièrement bas. Les collectivités mal notées sont de facto exclues de l'emprunt. Elles ne bénéficient plus du service des rehausseurs de crédit, eux-mêmes sinistrés. Le rehaussement consiste à garantir, grâce à une excellente notation, les obligations d'un émetteur moins bien noté, permettant ainsi à celui-ci d'accéder à des financements moins coûteux. Or, au cœur de la crise, il est devenu apparent que les rehausseurs n'avaient plus les capacités

de garantie sur lesquelles ils étaient engagés. Les agences de notation les ont déclassés, ce qui équivaut à une fin d'activité pour une partie d'entre eux. De leur côté, ces agences ont fait l'objet de vives critiques : leurs méthodes d'analyse des produits structurés se sont révélées erronées, et elles sont accusées de conflits d'intérêts.

Les établissements financiers spécialisés dans les prêts aux collectivités ont souffert de la contraction de l'offre de crédit qui a affecté l'ensemble du système financier. Les Etats norvégien et autrichien ont dû par exemple secourir leurs institutions de crédit aux communes. Le sinistre le plus spectaculaire aura été celui de Dexia, numéro un mondial des prêts aux investissements locaux, que les Etats belge et français ont été contraints de recapitaliser. Vingt ans après avoir été engagé sur la voie de la privatisation, Dexia est redevenu parapublique ; ceci à soi seul témoigne de l'ampleur du bouleversement qu'a connu le secteur.

Les sorties de crise

Les difficultés du secteur financier ne sont pas terminées. Aux Etats-Unis différentes mesures sont évoquées pour remettre en état le système de financement du logement et des collectivités locales. Elles reposent sur la création de structures de défaisance pour porter les actifs non cessibles et permettre aux établissements concernés de se remettre en activité. Des débats sont en cours sur la pertinence de l'activité du rehaussement de crédit ou la réforme du système des agences de notation. Cependant on ne voit pas de véritables réformes de fond se profiler pour le moment, bien que des propositions soient faites pour la création d'outils à l'échelle fédérale, comme un fonds de garantie pour les obligations municipales ou une banque nationale pour les infrastructures. En Europe, au-delà des opérations de renflouement d'urgence, la crise a suscité la mise en question de certaines fiscalités locales, voire des rapports entre Etat

et collectivités. Dans les pays émergents et les moins développés, il apparaît que les Etats disposant d'instruments comme des fonds de développement municipal ou des banques de développement urbain sont mieux armés que les autres pour mettre en œuvre des plans de relance au niveau local. Dans l'ensemble on distingue une relative convergence des politiques et un certain pragmatisme dans la recherche de solutions.

L'après crise en perspective

La crise aura remis en cause les paradigmes qui régissaient le secteur du financement. Le financement sur les marchés, les partenariats public-privé et les financements structurés peuvent difficilement aujourd'hui être présentés comme la voie unique de la modernisation des systèmes et du financement des collectivités. En ce sens on peut dire que cette crise aura aussi atteint la crédibilité des bailleurs. Cependant il serait illusoire de croire qu'on pourra se passer à l'avenir de ces outils et de ces méthodes,

ceci peut-être encore moins dans les pays les moins développés. La seule croissance démographique des villes africaines dans les décennies à venir va se traduire par une explosion des besoins de financement. Or on observe la stagnation voire la diminution relative de l'aide publique au développement, la focalisation de cette dernière sur des thèmes prégnants (changement climatique, sécurité alimentaire, grandes pandémies, énergie, etc.) et la mobilisation des finances des Etats sur les secteurs régaliens (éducation, santé, sécurité...). Dans ces conditions, le financement des investissements locaux et des collectivités locales à un niveau adéquat ne pourra pas être assuré sans recours à des outils à fort effet de levier, la mobilisation de l'épargne locale, les investissements privés et la valorisation des sols. Au lendemain de la crise, il y a un besoin considérable d'innovations, en matière de produits financiers comme en matière d'instruments de financement. ■

Terres, services et citoyenneté pour les pauvres des villes —

Julien Baskin, Cities Alliance

jbaskin@citiesalliance.org

Sur la base de l'expérience internationale, l'Alliance des villes vient de lancer le projet LSC « Land, Services and Citizenship » (foncier, services et citoyenneté) pour les pauvres des villes. Ce projet vise à imprimer un changement global en montrant les bonnes pratiques et en diffusant des messages ciblés aux gouvernements.

Après dix ans de soutien constant à un grand nombre de villes et de pays en Amérique latine, en Asie, en Afrique et au Moyen-Orient, l'Alliance des villes a conclu que pour réaliser sa mission « Villes sans bidonvilles »,

une nouvelle approche basée sur trois principales constatations devait être développée :

1. Une réhabilitation réussie des bidonvilles à grande échelle n'est possible que si les gouvernements ne sont pas seulement recon-

ciliés avec l'idée que l'urbanisation est un processus positif et que la question politique est de savoir comment mieux relever les défis pour assurer un établissement et une croissance adaptés en milieu urbain, mais font également preuve

d'un engagement politique soutenu.

2. Le présent modèle économique basé sur un mécanisme de subventions d'accès ouvert n'est pas le plus à même d'offrir un soutien suffisamment ample pour que les pays les moins avancés (PMA) puissent gérer efficacement la croissance urbaine. L'impératif stratégique est de travailler étroitement avec les partenaires nationaux et les membres de l'Alliance sur le long terme pour soutenir la mobilisa-

tion des capacités techniques et des ressources financières qui permettront la réalisation des orientations politiques émergentes.

3. S'il existe un sujet qui sous-tend la réhabilitation réussie des bidonvilles, c'est bien la participation des pauvres des villes à la mise en œuvre de la solution. Les investissements publics (à l'échelon national ou infranational) dans les infrastructures sans une véritable implication de la population sont rarement durables et ne font souvent, avec le temps, qu'accroître le problème. De la même manière, les projets à l'initiative des habitants sans un réel engagement public ont rarement un impact à grande échelle et conduisent peu souvent à une approche programmatique de la réhabilitation. En substance, un contexte favorable en termes d'action publique et de gouvernance doit être mis en place pour que les pauvres des villes deviennent des citoyens actifs, dotés de droits et de responsabilités.

Sur la base de l'expérience internationale et des enseignements tirés, le projet « Land, Services and Citizenship », portant sur les terres, les services et la citoyenneté pour les pauvres des villes a été conçu sur cinq principaux piliers conceptuels :

. Renforcement des droits de citoyenneté urbaine active des pauvres par la reconnaissance formelle de la permanence des habitants et des habitations de bidonvilles, ainsi que par la mise en place d'associations engageant activement la population à prendre en main le processus de réhabilitation.

. Amélioration de la gouvernance urbaine, par la création de forums urbains offrant l'espace structuré nécessaire pour la négociation de partenariats entre les associations d'habitants et

les pouvoirs publics, fondés sur des droits et des responsabilités réciproques.

. Élargissement systématique de l'accès aux services municipaux par l'établissement d'un cadre institutionnel encourageant la coordination des efforts et des investissements d'une multiplicité d'acteurs (habitants des bidonvilles, pouvoirs publics et partenaires multilatéraux).

. Amélioration de la planification et de la gestion urbaines, par la participation active des associations d'habitants et des prestataires de services dans la définition et le contrôle des stratégies de développement des autorités municipales et des programmes de réhabilitation des associations locales.

. Élaboration de politiques, à l'aide d'un dialogue public ouvert, qui permettront de modifier les principales contraintes relatives au régime foncier limitant la planification et la gestion urbaines. En définitive, ces politiques donneront aux collectivités locales la possibilité de répondre plus efficacement aux demandes de croissance urbaine présentes et futures, ainsi qu'aux besoins des pauvres des villes.

Ces cinq piliers ont été réunis en trois principaux objectifs :

1. Qu'au moins un million de ménages habitant en bidonvilles dans vingt villes de cinq pays d'Afrique, d'Asie et du Moyen-Orient acquièrent une citoyenneté active par l'amélioration de la gouvernance et de la formalisation urbaines.

2. Qu'au moins un million de ménages habitant en bidonvilles dans différentes villes de cinq pays d'Afrique, d'Asie et au Moyen-Orient aient un meilleur accès qualitatif et quantitatif aux services municipaux.

3. Que des politiques et des stratégies de développement urbain efficaces et

participatives, impliquant la société civile et les pouvoirs publics soient élaborées.

Par définition, cette approche signifie que l'Alliance des villes axera son action sur un plus petit nombre de pays pour soutenir les gouvernements qui ont montré leur engagement :

1. à mieux gérer l'urbanisation et à préparer l'avenir de leurs villes ;

2. à travailler en partenariat avec les habitants et les autres parties prenantes.

La philosophie générale du projet est fondée sur une approche des « droits et responsabilités ». Le principe essentiel est que de nombreux droits fondamentaux (comme le droit d'accès à l'eau) ne peuvent pas, dans les PMA, être entièrement assurés par les pouvoirs publics. Leur mise en place (tout au moins progressive) nécessite des négociations détaillées sur les modalités d'optimisation de ressources limitées, à l'aide de partenariats entre les associations d'habitants et les pouvoirs publics, dans lesquels les différents acteurs exerceront des responsabilités complémentaires.

Il est évident que la mise en œuvre effective de l'approche des « droits et responsabilités » exige la construction systématique des capacités des organisations représentant les pauvres des villes et les prestataires de services locaux. En premier lieu, elle suppose une compréhension de la nature intégrée des problèmes et de la distinction entre cause et effet. En deuxième lieu, elle implique une prise en compte du développement durable et de la différence entre coûts d'investissement et coûts d'exploitation. En troisième lieu, elle nécessite une réelle capacité de dialogue avec les habitants et les prestataires, afin que les accords conclus soient basés sur un consensus lo-

cal. C'est ce consensus qui assurera l'adhésion et la responsabilisation de tous les acteurs.

Par ailleurs, l'approche doit se mettre en place dans l'espace institutionnel, où les différents prestataires de services et associations d'habitants pourront engager un dialogue ouvert sur la vision et l'orientation stratégiques de la ville, ainsi que sur l'élaboration de plans d'aménagement. Plus particulièrement, les partenariats entre les associations d'habitants et les pouvoirs publics sont conçus au travers de débats réguliers et structurés. À cette fin, le projet encourage la création de forums d'aménagement à l'échelle urbaine qui seront institutionnalisés dans le fonctionnement même des collectivités locales. Les forums garantissent la mise en place d'un dialogue constant, orienté vers des solutions, entre les autorités et les citoyens. Ils offrent également un espace permettant à toutes les parties d'être tenues responsables de leurs engagements et, par conséquent, de bâtir une culture de la responsabilisation et de la transparence.

Tous les problèmes ne peuvent pas être résolus au niveau local et l'attribution de différents droits selon les régions n'est pas non plus souhaitable. Ces questions (notamment celle particulièrement difficile des terres urbaines) exigent une intervention politique au niveau national. Le projet encourage donc un dialogue urbain national portant directement sur les questions soulevées, lorsqu'elles se font jour au niveau local. Il vise ainsi à combler le fossé institutionnel entre les autorités à l'échelon national et infranational, mais aussi entre l'ensemble des autorités et les citoyens.

La plupart des questions concernant les villes du

monde en développement demanderont du temps pour être résolues efficacement, mais certains problèmes peuvent être améliorés rapidement, si les partenariats appropriés sont scellés et les ressources mises à disposition. Pour l'obtention rapide de résultats concrets, environ 50 % du financement sont budgétés pour un investissement direct dans les bidonvilles et leurs associations d'habitants. Ces fonds ne financeront pas des projets d'infrastructures municipaux à grande échelle, mais contribueront à la constitution de fonds d'aménagement municipaux locaux, capables d'apporter des réponses au niveau local aux besoins de services immédiats, à plus petite échelle.

L'Alliance des villes mobilise le soutien de ses membres mais, en définitive, l'adhésion au projet LSC doit se faire au sein du pays, au niveau du gouvernement, de la municipalité et de la population. Pour permettre une adhésion maximale, chaque programme national est négocié et convenu en prévoyant un versement direct des ressources à l'État, aux collectivités

locales et aux associations d'habitants. Si le projet repose sur certains principes généraux, la conception du programme et des mécanismes institutionnels sont élaborés plus en détail au niveau du pays et de la ville, et adaptés aux réalités nationales et locales. Ainsi, le programme en cours de réalisation en Ouganda est fortement axé sur l'organisation des associations locales et le renforcement des capacités des administrations infranationales, tandis que le programme au Ghana, où les capacités des associations locales sont plus fortes, est axé sur le développement des capacités du gouvernement, pour conduire le programme urbain national. Au Vietnam, le programme viendra appuyer probablement les systèmes et les structures déjà existants pour assurer une efficacité et une portée plus importantes. Tous les projets nationaux ont eu pour caractéristique commune d'aider à la mise en place de mécanismes institutionnels pour coordonner les efforts d'une multitude d'organismes travaillant généralement au niveau sectoriel

et de manière isolée. Ces mécanismes institutionnels sont conçus à l'échelon national et municipal.

En fin de compte, le projet vise à imprimer un changement global en montrant concrètement les bonnes pratiques et en diffusant des messages ciblés aux gouvernements sur les meilleures modalités de résolution du problème complexe lié à la croissance urbaine et à la réhabilitation des bidonvilles. C'est pourquoi, l'activité finale du projet est de mettre en œuvre une « stratégie influente », fondée sur les enseignements pratiques tirés de la mise en œuvre du projet.

Une vision de la réussite comprendrait des changements profonds dans les politiques et les pratiques d'un certain nombre de pays en développement, par une approche plus inclusive des pauvres des villes et une préparation proactive de l'avenir urbain. Plus précisément, cela résulterait en un progrès significatif et visible en accordant une citoyenneté active aux pauvres des villes et en assurant leur accès aux terres et aux services de manière progressive. ■

ISTED

Financé par :

Ministère
de l'Écologie, de l'Énergie,
du Développement durable et de la
Mer, en charge des Technologies
vertes et des Négociations sur le climat

Ministère
des Affaires étrangères
et européennes

Directeur de publication :
Yves Cousquer,
Président de l'ISTED

Rédacteur en chef :
Olivier Mourareau,
Adp Villes en développement-
Association de professionnels de
développement urbain et coopération

Comité de rédaction :
Gilles Antier
Michel Arnaud
Hervé Boisguillaume
Xavier Crépin
Guillaume Josse
Françoise Reynaud
Lionel Vignacq

Rédactrice : Anne Baron

Secrétaire de rédaction et infographie :
Christiane Rebel-Graechen

Impression Lefevre - LP Presses
(91) Saint Michel sur Orge

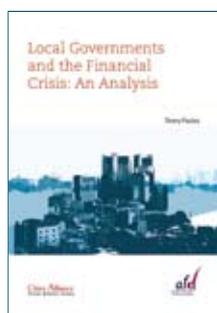
ISSN 1151 - 1672

Abonnement : 4 n° par an 20 Euros

ISTED
Centre de documentation et d'information
«Villes en développement»
Arche de la Défense - Paroi Nord
92055 La Défense Cédex - France
Tél. (33) 1 40 81 78 01
Fax. (33) 1 40 81 78 07
christiane.rebel@i-carre.net
www.isted.com

Ce bulletin est en ligne
sur le site de l'ISTED

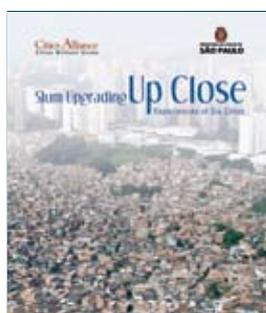
Publications



Local Governments and the Financial Crisis: An Analysis
Thierry Paulais, Cities Alliance,
Washington, 12/2009, 23 p.

Ce document analyse l'impact de la crise financière et ces conséquences sur les collectivités locales aux États-Unis, en Europe et dans les pays en développement. Les systèmes de financement étant lourdement affectés, ce document souligne que le redressement de la situation des collectivités locales passera par des réformes de fond. Il s'interroge également sur la nature des relations entre États et collectivités. Un chapitre est également consacré à l'impact de la crise financière sur le secteur de l'habitat aux États-Unis et en Espagne.

www.citiesalliance.org



Slum Upgrading Up Close: Experiences of Six Cities
Cities Alliance,
Washington, 10/2008, 58 p.

Publication issue de la rencontre organisée conjointement par Cities Alliance et la Ville de Sao Paulo en mars 2008 sur les échanges d'expériences menées pour la réhabilitation des bidonvilles dans six grandes métropoles: Le Caire, Ekurhuleni, Lagos, Manille, Mumbai et Sao Paulo.

www.citiesalliance.org