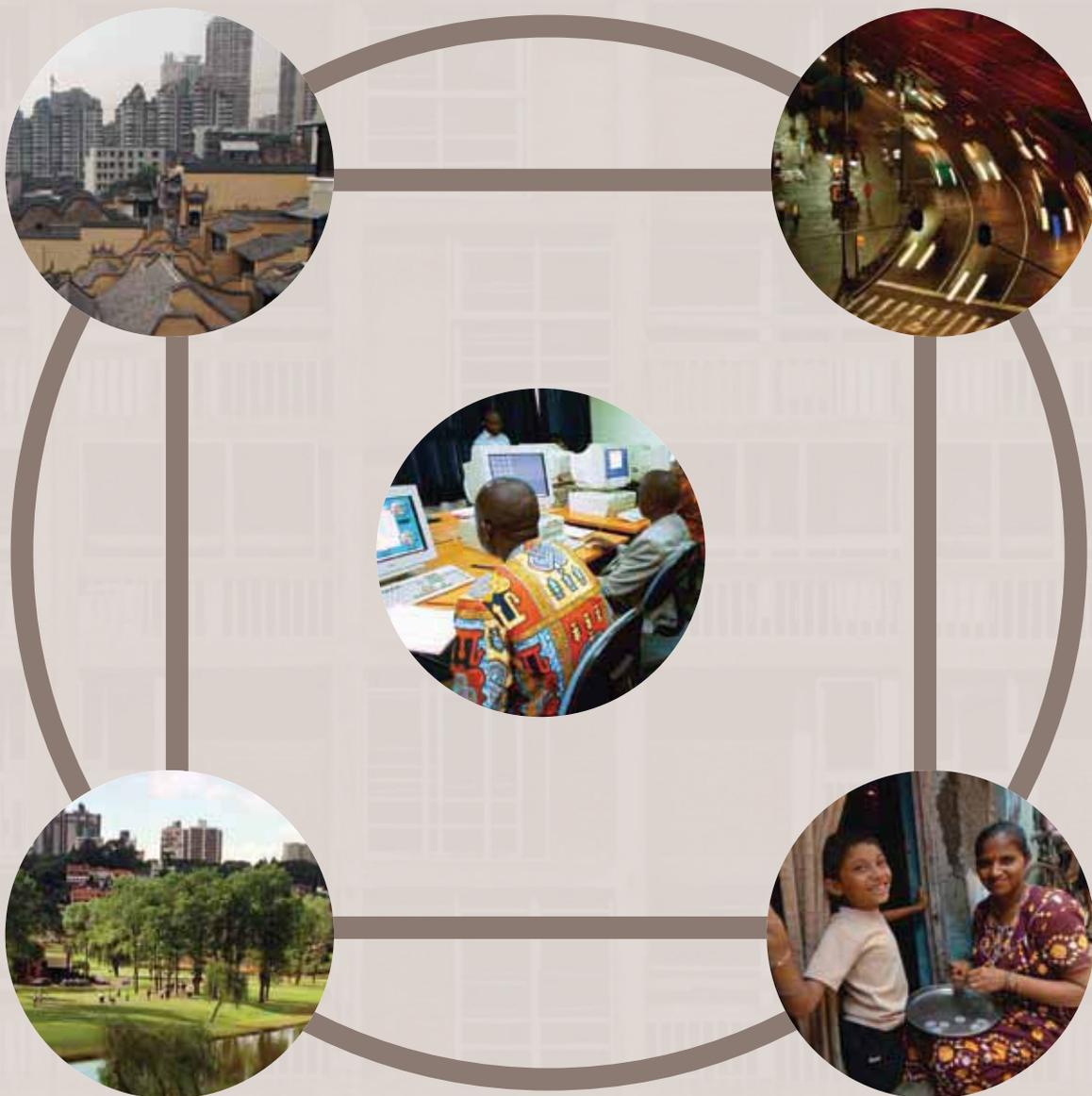


Systemes de villes

L'urbanisation au service de la croissance et de la lutte contre la pauvreté



STRATÉGIE DE LA BANQUE MONDIALE POUR LES VILLES ET LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES



BANQUE MONDIALE

Systemes de villes

Intégrer les politiques nationales et locales

Connecter les institutions et les infrastructures

Faire de la lutte
contre la pauvreté
une priorité
des villes

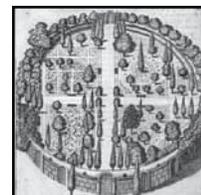
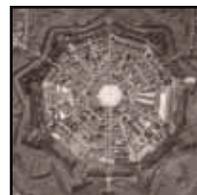
Soutenir
les économies
des villes

Concentrer les efforts
sur les éléments essentiels
du système ville

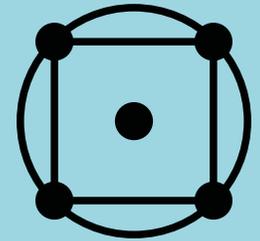
Promouvoir un
environnement
urbain sûr et viable

Encourager
des marchés
du foncier et du
logement plus
accessibles

Le carré inscrit dans le cercle symbolise la ville idéale, couvrant toutes les cultures du monde, du Moyen-Orient à l'Asie, de l'Amérique latine à l'Afrique et à l'Europe. Le carré est une métaphore de la maison, et le cercle représente l'univers qui l'englobe.



Avant-propos



Depuis la nuit des temps, les villes sont des centres de démocratie, de créativité et d'activité économique. Pourquoi ? L'économie et la géographie nous enseignent que la densité et l'agglomération sont des facteurs de productivité et de croissance essentiels. Les villes sont également des catalyseurs de l'action collective, de la prise de décision et de la responsabilisation.

La Banque mondiale déploie sa nouvelle Stratégie pour les villes et les collectivités territoriales à un moment critique. Pour la première fois dans l'histoire, plus de la moitié de la population mondiale vit dans les villes. Plus de 90 % de la croissance urbaine se produit dans les pays en développement, et la population urbaine augmenterait chaque année de 70 millions d'habitants. On prévoit un doublement de la population urbaine des deux régions les plus pauvres du monde — l'Asie du Sud et l'Afrique subsaharienne — sur les vingt prochaines années.

On estime qu'un milliard d'habitants des pays en développement vivent aujourd'hui dans des bidonvilles. Le succès de nombreux programmes aux quatre coins du monde l'atteste : l'amélioration de l'environnement urbain peut transformer les bidonvilles en quartiers dynamiques et bien intégrés, comme au Sénégal, à Singapour, en Thaïlande et au Viet Nam.

Le triple enjeu de la lutte contre la pauvreté, du changement climatique et d'une croissance durable va mettre à l'épreuve les villes en développement d'aujourd'hui. D'après les estimations, 70 % des émissions de gaz à effet de serre proviennent des villes et plus de 70 % de l'énergie est consommée dans les zones urbaines. Les villes se retrouvent ainsi en première ligne de la problématique du changement climatique car la forme urbaine dominante de demain sera une ville plus dense et plus compacte.

La nouvelle stratégie inaugure également la **Décennie de la ville**, qui marquera la reconnaissance du rôle central des villes dans la croissance et le développement humain. Jamais auparavant les villes n'avaient suscité un tel intérêt : associations de villes, programmes ciblés sur une ville entière, partenariats ville-université et ville-secteur privé. Dans les pays en développement, les villes représentent souvent le premier cadre dans lequel les élus rencontrent leurs administrés, les autorités publiques collectent

les impôts, les contribuables s'expriment pour réclamer des services performants, et les investisseurs créent de nouvelles entreprises. C'est là que la collectivité fait entendre sa voix et demande des comptes.

Une ville prospère est une ville qui sait changer ses façons de faire, assainir ses finances, attirer des investisseurs privés et améliorer le sort des pauvres. La nouvelle Stratégie de la Banque mondiale pour les villes et les collectivités territoriales va aider les autorités gouvernementales à tous les niveaux à rendre les villes plus équitables, efficaces, viables et respectueuses de l'environnement. Elle est fondée sur deux principes. Premièrement, la densité, l'agglomération et la proximité sont essentielles au progrès humain, à la productivité économique et à l'équité sociale. Deuxièmement, les villes ont besoin d'être bien gérées et viables.

La stratégie se décline suivant cinq branches d'activité : 1) la gestion, la gouvernance et les finances des villes, 2) la pauvreté urbaine, 3) les villes et la croissance économique, 4) l'urbanisme, la politique foncière et le logement, et 5) l'environnement urbain et le changement climatique. Ces cinq branches définissent les objectifs et les repères qui vont guider la Banque dans ses services de conseil et de financement. La plupart de nos clients sont encore confrontés à une immense pénurie de moyens, et il faudra du temps pour que tous les pauvres soient pleinement intégrés au tissu urbain. C'est pourquoi la nouvelle stratégie appelle à s'attaquer plus largement et plus activement à la pauvreté urbaine, en s'efforçant plus que jamais d'adopter des politiques et des mesures propres à créer des villes où il fait bon vivre.

La nouvelle Stratégie de la Banque mondiale pour les villes et les collectivités territoriales se veut être un outil précieux pour les municipalités et les autorités régionales et nationales, qui les aidera à concevoir et mettre en œuvre des politiques et des programmes d'action servant les intérêts de leurs populations, de leurs villes et de leurs pays. Je vous invite à prendre maintenant connaissance de cette stratégie et à voir comment, nous l'espérons, la Banque fera la différence.

Katherine Sierra
Vice-présidente pour le développement durable

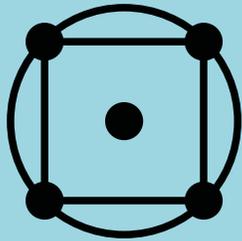


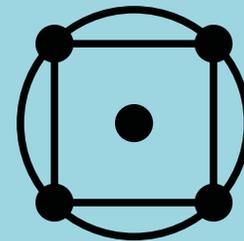
Table des matières

Avant-propos	1	
La nouvelle Stratégie urbaine	3	
Un système de villes pour stimuler la croissance et réduire la pauvreté		4
Concentrer les efforts sur les éléments vitaux du système ville	6	
Faire de la lutte contre la pauvreté une priorité des villes	10	
Soutenir les économies des villes	12	
Encourager des marchés du foncier et du logement plus accessibles		16
Promouvoir un environnement urbain sûr et viable	20	
Des activités transversales à l'appui de la Stratégie urbaine	24	

Tous droits réservés © 2009 Banque internationale pour la reconstruction et le développement/Banque mondiale

Les photos proviennent du personnel de la Banque mondiale, de la photothèque de la Banque mondiale, de l'Institut de recherche et d'urbanisme de Curitiba, et des photographes de Stock.xchng Jurgen de Clercq, David Garzón Rodríguez, Cécile Geng et José A. Warletta.

La nouvelle Stratégie urbaine



L'urbanisation est l'un des phénomènes marquants de ce siècle, et le monde en développement est le siège de cette transformation démographique. La planète devrait compter près de deux milliards de citoyens supplémentaires d'ici 20 ans, avec un doublement prévu de la population urbaine en Asie du Sud et en Afrique. Cette croissance concernera principalement les villes de petite et moyenne importance ; même aujourd'hui, plus de la moitié de la population urbaine du monde réside dans des villes de moins de 500 000 habitants. Il est donc nécessaire de s'interroger sur la manière de gérer l'urbanisation et sur l'assistance que la Banque mondiale doit apporter au développement des villes au cours de la prochaine décennie.

Compte tenu du poids des villes dans le PIB mondial (environ 70 %), l'évolution récente de la pensée économique amène la Banque à revoir sa vision de l'urbanisation. Un nouveau cadre théorique, étayé par une littérature de plus en plus abondante, met en avant les effets positifs de l'urbanisation, induits par une productivité en hausse, des marchés du travail fluides, et un meilleur accès aux marchés. Pour beaucoup de personnes aujourd'hui, la question n'est plus de savoir comment contenir l'urbanisation, mais comment s'y préparer, recueillir les fruits de la croissance économique associée à l'urbanisation, tout en réduisant les encombrements, la délinquance, les pratiques informelles et les taudis. Bien gérée, l'urbanisation peut également contribuer à faire face au changement climatique grâce à des villes plus denses, plus compactes, permettant d'économiser l'énergie et de réduire les temps et les coûts de transport des citoyens et des entreprises.

Les principaux messages qui sous-tendent la nouvelle Stratégie de la Banque mondiale pour les villes et les collectivités territoriales sont les suivants :

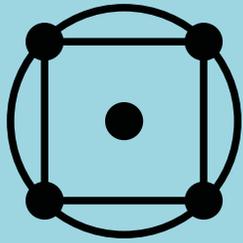
- L'urbanisation est une question trop importante pour être laissée à la seule initiative des villes — l'État doit intervenir dans des domaines critiques tels que le marché foncier et le marché du logement,

qui dépassent le champ de compétences des autorités municipales.

- Les villes doivent être outillées pour gérer l'arrivée de nouveaux résidents — cela suppose d'être plus réactif, par exemple, pour actualiser les règles d'urbanisme afin de permettre la densification urbaine et empêcher une hausse excessive des prix due à la pénurie de logements et de terrains.
- Si l'on n'anticipe pas maintenant la croissance urbaine à venir, nous le payerons très cher et il sera difficile de revenir en arrière.
- Travailler activement à tirer parti de l'agglomération urbaine et à gérer les encombrements, c'est s'assurer des gains très importants en termes de croissance économique et de réduction de la pauvreté.
- Pour atteindre les villes secondaires de plus en plus nombreuses où le phénomène de croissance urbaine est aujourd'hui le plus concentré, la Banque va davantage intervenir indirectement en passant par des intermédiaires financiers et en développant des programmes nationaux et infranationaux qui proposeront des services financiers et d'assistance technique aux collectivités locales.

La nouvelle Stratégie urbaine réorganise les actions de la Banque dans le secteur urbain en cinq branches d'activité jugées primordiales pour les villes et les collectivités locales au cours de la prochaine décennie :

- Concentrer les efforts sur les éléments essentiels du système ville : la gestion, les finances et la gouvernance des villes
- Faire de la lutte contre la pauvreté une priorité des villes : réduire la pauvreté urbaine et réhabiliter les quartiers insalubres
- Soutenir les économies urbaines : les villes et la croissance économique
- Encourager des marchés du foncier et du logement plus accessibles : politique foncière, logement et urbanisme
- Promouvoir un environnement urbain sûr et viable : environnement urbain, changement climatique et gestion des catastrophes.



Un système de villes pour stimuler la croissance et réduire la pauvreté

L'urbanisation dans le monde en développement fut un temps considérée comme trop rapide et ingérable, un phénomène à combattre que les pouvoirs publics, à l'échelon national, régional et local, se sont souvent efforcés de juguler. Cette vision des choses est révolue. Aujourd'hui, de nombreux responsables politiques reconnaissent que l'urbanisation n'est pas seulement inévitable : elle est également un moteur puissant de croissance économique et de réduction de la pauvreté. Cette nouvelle philosophie repose sur l'idée que la densité — et l'urbanisation qui y conduit — est indispensable pour obtenir des économies d'agglomération et des gains de productivité. Les performances d'une ville ne se mesurent pas à sa taille mais à sa fonction. La question qui se pose est donc : comment gérer

l'urbanisation de manière à exploiter son potentiel de développement économique ?

Le Rapport sur le développement dans le monde 2009 : Repenser la géographie économique met en évidence les trois ingrédients de la réussite économique : la densification, le raccourcissement des distances et la réduction des divisions. Il souligne également qu'aucun État n'a pu arriver au statut de pays à revenu intermédiaire sans s'industrialiser et s'urbaniser. Prenant acte de ces messages, la nouvelle Stratégie urbaine de la Banque vise à favoriser l'efficacité spatiale de la production tout en remédiant aux problèmes d'encombrements et de divisions internes dans les espaces urbains (encadré 1). L'idée phare est d'exploiter le potentiel de l'urbanisation pour



Encadré 1. Des systèmes de communautés urbaines

Le 11^e plan quinquennal actuellement en cours en Chine (2006-2010) encourage le regroupement des villes au sein de communautés urbaines destinées à devenir la principale forme d'urbanisation. Les communautés urbaines doivent améliorer l'interconnexion entre des villes de petite, moyenne et grande importance, formant chacune un système de villes.

Cette évolution de la politique chinoise prend sa source dans les trajectoires de développement suivies par ses deux mastodontes économiques : le delta de la rivière des Perles et le delta du Yangtsé. Le delta de la rivière des Perles, qui englobe Guangzhou, Shenzhen, Dongguan, Foshan et d'autres villes, abrite 2,2 % de la population chinoise mais compte pour 10,3 % dans le PIB. Le delta du Yangtsé, qui comprend, entre autres, les villes de Shanghai, Suzhou, Hangzhou et Nanjing, représente seulement 6,7 % de la population mais 15,7 % du PIB de la Chine. Pourquoi ces deux régions sont-elles si dynamiques ?

Une bonne part de leur succès repose sur les économies d'échelle, ainsi que sur les économies d'agglomération générées par les interactions intra et intersectorielles. Le directeur général de l'un des plus grands fabricants de matériel électronique du delta de la rivière des Perles s'en explique : « Les matériaux et composants que

nous utilisons sur nos 49 lignes de production aujourd'hui sont livrés chaque jour par des fournisseurs implantés à proximité, avec un temps de transport généralement inférieur à une heure. En pratique, nous sommes une seule vaste usine disséminée sur tout le territoire. Le premier atout de la région est l'existence sur une superficie relativement restreinte de tout ce dont nous avons besoin pour fabriquer toute la gamme de produits audio. Il y a peut-être des usines où la main d'œuvre coûte moins cher, mais il n'y a rien d'autre autour. »

Une urbanisation réussie passe par une plus grande fluidité des marchés du foncier, de la main-d'œuvre et des biens — cela permet de produire une plus grande valeur ajoutée sur un même terrain, d'offrir des opportunités économiques aux populations pauvres et de diminuer les coûts de transport afin de faciliter les économies d'échelle et la spécialisation. L'intégration des institutions qui régissent la cession et l'utilisation des terrains agricoles et urbains a de fortes chances de favoriser la prospérité économique et un développement harmonieux.

Dans la province du Hunan, les villes de Changsha, Zhuzhou, et Xiangtan collaborent ainsi pour construire des voies express et des liaisons ferroviaires entre les trois villes et avec leurs arrière-pays. Un plan de coopération régionale précise que les prix du marché détermineront l'affectation des terres à différents usages et favoriseront la densification urbaine dans les centres-villes.

générer une croissance équitable et solidaire et atténuer la pauvreté.

Les discussions sur la politique publique doivent commencer par les institutions et les instruments nécessaires pour favoriser la densité économique et gérer les coûts sociaux et environnementaux.

Au cours du processus de développement et de croissance économique des pays, certains sites deviennent des pôles d'attraction : l'augmentation de la densité économique y provoque l'afflux d'une population nombreuse qui vient s'installer dans les villes ou à proximité. Le pourcentage de la population urbaine fait un bond en avant — elle passe d'environ 10 % à 50 % — au fur et à mesure que les pays passent d'un revenu faible à un revenu intermédiaire de l'ordre de 3 500 dollars.

Entre 2000 et 2005, la croissance de la population urbaine dans les pays à faible revenu s'est établie en moyenne à 3 % par an, soit plus de deux fois le taux de croissance des pays à revenu intermédiaire et plus de trois fois celui des pays à revenu élevé. Cette transformation spatiale est étroitement liée à la transformation sectorielle des pays qui, d'agricoles, deviennent industriels avant de passer au stade postindustriel, soutenus par un secteur agricole vigoureux.

Lorsque l'agriculture se porte bien, ce ne sont pas les difficultés du monde rural qui poussent les paysans à partir (effet de répulsion), mais la perspective d'avoir une vie meilleure en ville (effet d'attraction). Ce faisant, non seulement ils améliorent leurs conditions de vie, mais ils améliorent la situation dans les villages qu'ils quittent et augmentent la productivité dans les villes où ils s'installent.

Quelles sont les actions prioritaires à engager pour une urbanisation réussie ?

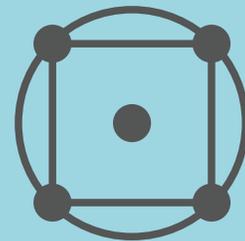
Les politiques d'urbanisation doivent avoir pour objectif d'assurer le bon déroulement de la transformation d'une économie rurale en économie urbaine, en trouvant un juste équilibre entre les avantages de l'agglomération et les coûts des encombrements dus à la concentration. Les principales carences du marché qui doivent être palliées touchent aux marchés fonciers. Accroître l'efficacité spatiale de la production est intrinsèquement lié à la manière dont l'utilisation d'un même terrain change pour permettre la densité économique. Dès les premiers stades de l'urbanisation, il est important que le patrimoine foncier soit répertorié dans un cadastre et que les droits de propriété soient attribués et protégés.

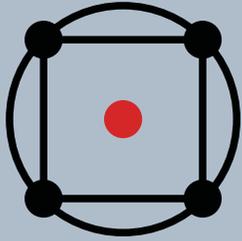
Encadré 2. De nouveaux cadres de diagnostic pour appuyer les stratégies urbaines nationales

La planification de l'urbanisation appelle des stratégies urbaines nationales appuyées par de nouveaux cadres de diagnostic. La Banque va aider les pays à faire face à la pression de l'urbanisation en introduisant un nouveau cadre de diagnostic assorti d'un outil d'analyse. L'Examen des modèles d'urbanisation sera un instrument piloté par le client qui permettra d'analyser les tendances démographiques au niveau national et dans les agglomérations critiques. Il étudiera les incidences de l'urbanisation sur la disponibilité et le prix des terrains et des logements, et mesurera aussi la mobilité et l'accès à des emplois et à des services d'infrastructure essentiels. Il suivra la transformation des espaces ruraux en espaces urbains. L'Examen des modèles d'urbanisation sera utile pour définir les actions et les mesures institutionnelles à prendre dans le cadre de la stratégie d'aide-pays dans les pays où l'urbanisation rapide exige un plan stratégique.

Les institutions nationales chargées d'administrer les droits fonciers devraient être neutres sur le plan spatial — traiter de la même façon les terrains ruraux et urbains. Là où la part des terrains urbains est faible, l'attribution de droits de propriété encouragera les agriculteurs à se spécialiser dans des cultures à plus forte valeur ajoutée ou à rendre des terrains disponibles pour des usages urbains.

L'enjeu de l'urbanisation ne concerne pas que les villes, c'est pourquoi il est nécessaire qu'une collaboration beaucoup plus étroite se mette en place entre tous les échelons gouvernementaux. Pour réussir, les pays en développement auront besoin de mécanismes efficaces de coordination des actions à différents niveaux pour pouvoir définir les politiques publiques et coordonner les interventions entre les autorités nationales et les collectivités territoriales. Des organismes métropolitains et régionaux devront peut-être être créés lorsque les frontières municipales ne correspondent pas à l'emprise économique d'une ville, afin d'améliorer la fourniture des services et de promouvoir la croissance économique.





Concentrer les efforts sur les éléments essentiels du système ville

Cette branche d'activité porte sur l'aide à apporter aux villes et aux collectivités locales pour planifier et financer la fourniture des services, renforcer la gouvernance urbaine et améliorer la gestion de la ville. Au cours des dix dernières années, le processus de décentralisation a donné davantage de pouvoirs aux autorités locales, sans le pendant budgétaire nécessaire. Il s'agit ici d'aider les villes à moderniser leur cadre juridique et réglementaire, à établir des mécanismes de responsabilisation convenables pour les administrations locales et les entreprises de service public, et à promouvoir un mélange de stratégies de financement en distinguant les collectivités territoriales ayant accès à des financements sur le marché, et celles qui auront besoin d'une assistance technique et d'incitations pour accéder au marché. Ces mesures nécessiteront d'augmenter les recettes locales et d'améliorer la collecte de données et les activités de suivi au niveau de la ville.

Appréhender le développement urbain sous l'angle d'un « système ville » contraste avec les démarches suivies jusqu'ici. Comme tout système, une ville repose sur le bon fonctionnement de ses différents éléments constitutifs. La nouvelle Stratégie urbaine de la Banque se concentre sur les éléments essentiels du système ville, à savoir sa gestion, ses finances et sa gouvernance. Ces trois rouages centraux ont besoin d'être bien huilés pour qu'une ville puisse accomplir sa mission, à savoir notamment fournir des services vitaux aux plus pauvres de ses habitants.

Des systèmes performants de gestion et d'information, même utilisés avec compétence, ne suffisent pas forcément si les financements ne sont pas à la hauteur. De même, une ville qui n'est pas engagée dans une démarche de bonne gouvernance et de responsabilisation aura du mal à collecter des impôts auprès de ses administrés et à lever des fonds sur le marché. Ces éléments vitaux du système ville doivent rester l'axe de travail le plus élémentaire et le plus important de la décennie qui vient.

La gestion des villes, leurs finances et leur gouvernance sont au cœur des activités de la Banque dans le secteur urbain. Elles représentent le plus grand nombre de projets et le volume de prêts le plus important. Toutes les autres branches d'activité dépendent d'une manière ou d'une autre de ces éléments vitaux du système ville pour fonctionner convenablement (encadré 3).

Gestion des villes

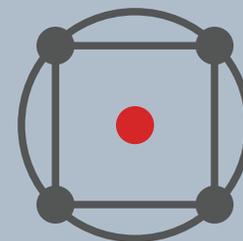
Pour que l'urbanisation stimule effectivement la croissance et se traduise par une amélioration des conditions de vie des citadins, les villes et les collectivités territoriales doivent être en mesure d'exploiter ce potentiel. Or, la plupart des pays en développement sont confrontés à un problème récurrent d'ambiguïté et de manque de clarté concernant les fonctions et attributions respectives des différents échelons gouvernementaux (du pouvoir central jusqu'aux municipalités) dans la fourniture des services locaux.

Le processus croissant de décentralisation poursuivi par les pays a conduit ces dernières années à des avancées importantes dans les transferts de compétences aux collectivités territoriales. Dans beaucoup de cas toutefois, ce processus s'est traduit par des résultats mitigés, des cadres juridiques et réglementaires incohérents et un décalage considérable entre les responsabilités attribuées et effectives en matière de fourniture de services. Cette situation est souvent due à un manque de concordance entre les attributions d'engagement de dépenses et de perception de recettes, à des conflits d'attribution entre les différents échelons gouvernementaux, et à des capacités inégales au sein des collectivités territoriales.

Développement professionnel. Il est indispensable de renforcer les capacités des collectivités territoriales pour améliorer leur gestion. Mais au-delà des actions de formation, des réformes sont nécessaires pour changer « les règles du jeu », en utilisant des dispositifs d'incitation et des schémas d'intervention bien cadrés. Conditionner la fourniture de ressources aux collectivités territoriales à leurs performances peut créer une concurrence pour l'accès aux ressources et encourager les réformes. Celles-ci pourraient porter sur des domaines très variés, parmi lesquels la gestion financière, la responsabilisation, la perception des recettes locales ou encore les performances économiques.

D'autres méthodes ayant donné de bons résultats sont les programmes de certification professionnelle mis en place pour les employés municipaux, qui leur permettent de s'élever, de se professionnaliser et de développer leurs compétences. L'essentiel est de concevoir un système qui tienne compte de l'hétérogénéité des collectivités territoriales et qui permette à toutes de participer équitablement, quelles que soient





Encadré 3. Des pouvoirs financiers renforcés pour les collectivités territoriales ougandaises

Au milieu des années 90, le gouvernement central ougandais a engagé un processus de décentralisation dans le but de se décharger sur les collectivités territoriales d'un certain nombre de pouvoirs en matière de fourniture de services de base. Dans ce domaine, une gestion locale est préférable : par rapport aux ministères régionaux, le personnel local est plus à même de cibler les besoins et de veiller à la meilleure affectation des fonds.

Mais pour que cette organisation fonctionne, les collectivités territoriales devaient évoluer : formation, responsabilisation accrue, processus décisionnel plus participatif et surveillance rigoureuse.

Dans cette optique, la Banque mondiale a apporté un appui financier à l'Ouganda pour simplifier le transfert des fonds destinés au développement entre le gouvernement central et les collectivités territoriales, en renforçant les capacités locales. Le premier projet, le Programme de renforcement des collectivités territoriales, a permis de développer un logiciel de suivi des dotations financières. Il a reçu 80,9 millions de dollars de financement de la Banque mondiale et 9 millions

de dollars du gouvernement central ougandais et des collectivités territoriales participantes.

Un second programme est venu compléter ces efforts, en accentuant le renforcement des capacités des collectivités territoriales. Il a été financé par un don de 75 millions de dollars et un crédit supplémentaires de 50 millions de dollars octroyés par la Banque mondiale, et par des contributions d'autres pays : l'Agence danoise d'aide internationale a versé 2,4 millions de dollars, l'Autriche 0,3 million de dollars, et les Pays-Bas 7,5 millions de dollars.

Grâce à cette injection de fonds et de compétences, les collectivités territoriales ont fait de gros progrès en matière de suivi de l'exécution budgétaire et de l'affectation des ressources. En 2007, les recettes avaient augmenté dans certains cas de 20 % ou plus. Par ailleurs, toutes les collectivités territoriales les plus importantes avaient des plans de développement sur trois ans et avaient soumis leurs comptes dans les temps à la cour des comptes ougandaise.

Le gouvernement central a mis en place de nouveaux dispositifs de formation afin de renforcer les capacités d'action et de fonctionnement des collectivités territoriales. Grâce aux conseils et à l'assistance technique de la Banque mondiale, l'Ouganda dispose aujourd'hui d'un vaste réservoir de prestataires de services de formation publics et privés agréés qui sont mis en concurrence pour l'attribution des marchés publics.

leur taille et leurs capacités. Les dotations globales assorties de critères de performance sont une voie possible pour fournir ce type d'assistance.

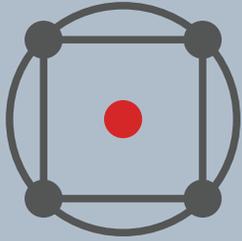
Mesure des performances. Le renforcement des systèmes de collecte et de gestion de données sera un aspect majeur de l'aide à apporter au développement urbain au cours de la prochaine décennie. Le nouveau Programme d'indicateurs pour les villes du monde lancé par la Banque mondiale avec d'autres partenaires du développement participe de cet effort. Le but du programme, mené par les villes, est de définir un ensemble standard d'indicateurs qui permettront aux villes de comparer leurs performances à celles de villes similaires. Reposant sur une plate-forme web, il fournit un cadre qui permet aux villes d'accumuler des enseignements au contact de réseaux de villes analogues, selon les modalités qui leur conviennent le mieux.

Il est en train d'être étendu à toutes les régions, au travers des centres régionaux du secteur urbain de la Banque mondiale à Marseille et Singapour, et avec d'autres partenaires régionaux.

Implication de la collectivité. À travers des partenariats dynamiques avec les collectivités territoriales et les organisations locales, la Banque diffusera les bonnes pratiques et encouragera les programmes qui améliorent l'implication de la collectivité dans la lutte contre la pauvreté, la délinquance et la violence en milieu urbain. À titre d'exemple, les projets d'investissement pourront concerner des mesures pratiques telles que l'amélioration de l'éclairage des rues et la rénovation de bâtiments ou installations publics délabrés afin de réduire la délinquance et la violence.

Technologies. La Banque aidera également ses clients à tirer parti des technologies de l'information et de la communication (TIC) et





appuiera les initiatives intéressantes de promotion des nouvelles technologies dans les municipalités où la demande existe. Les conseils dispensés dans ce domaine pourront aider les villes à améliorer la fourniture des services, accroître la productivité, réduire les coûts et augmenter les recettes locales. La Banque participera à cet effort en préparant une « boîte à outils » de TIC pour le secteur urbain qui présentera les principaux domaines d'application des TIC à la ville et les bonnes pratiques expérimentées avec succès aux quatre coins du monde.

Services d'infrastructure

Les infrastructures et les services de transport urbain forment l'épine dorsale d'un système ville performant. Bon nombre de villes sont submergées par une démographie urbaine galopante et un parc de véhicules privés en augmentation, avec pour résultat de plus en plus d'encombrements, une mobilité réduite, davantage d'accidents et un air pollué. Pour remédier à ces problèmes internes, les villes doivent s'employer à coordonner leurs plans d'occupation des sols et leurs transports, et promouvoir des transports en commun abordables, en prévoyant des mesures d'incitation pour garantir le bon entretien des équipements. Les liaisons ville-campagne et interrégionales sont également importantes pour permettre à un système ville de fonctionner au-delà de son noyau central grâce à des infrastructures de liaison.

Un autre point extrêmement sensible touche au manque d'infrastructures — eau et assainissement, ramassage des ordures et distribution d'électricité. Plus de 50 % de la population urbaine d'Asie du Sud et 40 % de celle d'Afrique subsaharienne ne bénéficie d'aucun service d'assainissement.

Ce sous-développement des infrastructures a de réelles conséquences économiques. En Amérique latine, on estime entre 10 et 15 % la diminution de la production économique des villes imputable au manque d'infrastructures ou à leur mauvaise qualité. Les effets se font sentir sur les petites entreprises et les personnes travaillant à leur domicile, car elles n'ont pas les moyens d'accéder à des sources privées plus fiables, par exemple des groupes électrogènes pour l'électricité ou des puits pour l'eau.

Dans les pays très en retard au niveau des services d'infrastructure, la Banque apportera son concours pour recenser les besoins non

couverts et aidera les collectivités territoriales à réaliser des analyses économiques et des plans d'investissement afin d'améliorer la fourniture des services. Cet appui interviendra pendant la phase de préinvestissement dans le cadre de la stratégie de développement de la ville, et aidera à élaborer des projets d'investissement susceptibles de bénéficier d'un concours financier et à établir les budgets de fonctionnement courant et d'entretien correspondants.

Gouvernance

La question de la gouvernance occupe une place grandissante dans les opérations du secteur urbain puisque les prêts et les aides au renforcement des capacités dans ce domaine ont augmenté de 60 % au cours des six dernières années. Mais une bonne part de cette assistance a porté davantage sur les dimensions liées à l'offre, notamment l'amélioration des systèmes et des capacités internes, que sur celles liées à la demande, notamment la participation à l'élaboration des budgets et à la planification des investissements et la meilleure prise en compte de l'avis des citoyens sur la fourniture des services.

Les méthodes participatives de préparation budgétaire d'un projet risquent souvent de ralentir la mise en œuvre des investissements. Les éléments participatifs, déterminants pour l'efficacité et l'impact des projets, doivent être introduits dans la phase de préinvestissement du cycle de projet et bénéficier des instruments participatifs situés plus en amont, notamment les stratégies de développement de ville et autres démarches.

La nouvelle Stratégie met l'accent sur le côté « demande » de la gouvernance. Il s'agira par exemple de proposer des conseils en matière de politique publique et de faire connaître les bonnes pratiques concernant l'utilisation d'enquêtes sur la fourniture des services, et de fiches d'évaluation par les citoyens. Il sera essentiel d'intégrer ces pratiques dans le fonctionnement courant des municipalités et des collectivités territoriales, en soulignant l'importance de répondre aux besoins des usagers et d'être à leur écoute.

Finances municipales

En règle générale, les gouvernements centraux ont délégué au niveau local les compétences relatives à la fourniture des services et à l'engagement des dépenses, mais en gardant la



mainmise sur d'importantes sources de revenus. Ils ont le plus souvent conservé un pouvoir de décision sur les impôts et taxes pouvant être perçus à l'échelon local, sur les taux d'imposition, et sur les redevances que les collectivités territoriales peuvent facturer aux usagers des services de base. Néanmoins, les administrations locales exploitent rarement toutes les sources de revenus à leur disposition et ne perçoivent qu'une partie des recettes fiscales dont elles pourraient bénéficier en vertu de la législation en vigueur. De ce fait, la plupart d'entre elles ont un budget excessivement restreint, et très peu de maîtrise sur leurs propres sources de revenus. Même lorsque les collectivités territoriales sont habilitées à générer leurs propres sources de revenus, elles sont souvent réticentes à exercer pleinement leurs droits dans ce domaine.

Partage inconditionnel des recettes.

Un partage clairement défini des recettes entre le gouvernement central et les collectivités territoriales, sans conditions d'affectation, permet à ces dernières de disposer de rentrées transparentes qu'elles seront libres d'allouer aux dépenses prioritaires de leur choix. Elles partageraient les recettes provenant des principales sources fiscales, par exemple la TVA ou l'impôt sur le revenu, qui doivent être administrées uniformément sur tout le territoire national, tout en conservant un pouvoir de décision sur l'utilisation des fonds.

La Banque a déjà aidé un certain nombre de pays à rationaliser leurs transferts intergouvernementaux. Elle continuera d'encourager le développement du partage inconditionnel des recettes ainsi que des dotations à la performance ou des contrats municipaux qui récompensent les collectivités territoriales ayant obtenu certaines améliorations prédéfinies dans la fourniture et la gestion des services locaux.

Finances infranationales. Au cours des prochaines années, une bonne partie des besoins de crédits des structures infranationales sera probablement comblée par des organismes financiers publics, de la même façon que des institutions internationales comblent partiellement les besoins de crédits des pays. Il faudra trouver de nouvelles voies originales pour que ces organismes publics canalisent l'épargne privée vers le marché infranational, sans supplanter les établissements privés déjà présents sur le marché.

Il faut aussi s'attacher davantage à structurer et segmenter le marché des municipalités

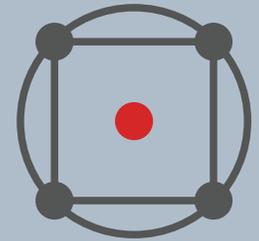
pour distinguer celles qui ont accès aux crédits commerciaux et celles qui peuvent avoir besoin de subventions. Dans ce domaine, les équipes de la Banque travaillant dans le secteur urbain coopéreront avec leurs collègues de l'IFC au Programme de financement infranational pour élaborer des instruments permettant de segmenter le marché, de manière à supprimer les subventions versées aux collectivités territoriales ayant accès à des financements, tout en assurant un soutien financier et une assistance technique à celles n'ayant pas encore atteint ce stade.

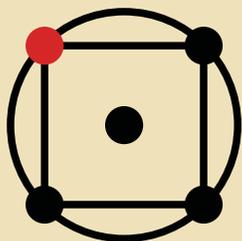
Dotations à la performance et contrats de villes.

Tant que les collectivités territoriales ne sont pas encore jugées suffisamment solvables pour emprunter, elles peuvent être encouragées à engager des réformes et renforcer leurs capacités au moyen de dotations à la performance et de contrats de villes. Les critères de performance peuvent comprendre par exemple la préparation dans les délais des budgets et des rapports financiers, une participation accrue des citoyens à la définition des priorités budgétaires, un meilleur entretien des équipements, ou encore des améliorations mesurables dans la qualité ou la couverture des services locaux. Les collectivités territoriales performantes ou qui atteignent les objectifs contractuels sont récompensées par des dotations supplémentaires. Les autres devraient en principe être sanctionnées par une réduction des transferts.

Combinaisons d'instruments financiers.

Différents instruments financiers pourront être combinés de façon modulable pour s'adapter à chaque circonstance. La Banque interviendra de façon indirecte pour développer les services aux populations en pleine expansion des villes secondaires. Les transferts intergouvernementaux peuvent être un moyen de rétrocéder les ressources des subventions aux collectivités territoriales n'ayant pas accès à des crédits, dans le cadre d'un programme de réforme défini. Les fonds passant par des intermédiaires financiers obéiront aux principes du marché. Les collectivités territoriales peuvent obtenir des financements faisant appel au marché par le biais du Programme de financement infranational. Il faudra s'efforcer parallèlement de développer le marché des services financiers, en levant les obstacles juridiques et réglementaires, et en mettant au point des instruments en monnaie locale ainsi que des instruments de garantie et de partage de risque afin de favoriser la collaboration financière locale et internationale.





Faire de la lutte contre la pauvreté une priorité des villes

Les opérations ponctuelles de réhabilitation de quartiers insalubres, même si elles apportent un mieux, sont loin de suffire à faire face aux problèmes des pratiques informelles et des bidonvilles qui ne cessent de s'étendre. Tout en poursuivant des politiques macroéconomiques saines visant à stimuler la croissance, les villes doivent être mieux armées pour lutter contre la pauvreté urbaine. Cette branche d'activité s'emploie à aider les villes et les gouvernements centraux à réduire la pauvreté urbaine en multipliant les interventions concertées et les investissements dans les services accessibles aux pauvres au niveau municipal et national. Des analyses de la pauvreté urbaine seront réalisées pour mieux cibler les interventions. Des partenariats seront encouragés avec des organisations non gouvernementales, des associations locales et le secteur privé.

Dans les pays en développement, les pauvres des villes vivent en grande majorité à la périphérie car le prix des logements est trop élevé dans les quartiers centraux. Cet éloignement, en particulier le manque de services de transport, les empêche souvent d'accéder à tout un ensemble d'installations urbaines, de services et d'emplois. Dans beaucoup de secteurs, les pauvres sont également marqués par l'appartenance à un quartier, qui peut les handicaper pour obtenir un emploi ou sur d'autres plans.

Plusieurs pays ayant adopté une stratégie nationale d'élimination des bidonvilles sont parvenus à réduire ou stabiliser leur extension au cours des 15 dernières années. En Afrique du Sud, au Brésil, en Colombie, au Mexique, en Thaïlande et en Tunisie, la volonté politique manifestée par les pouvoirs centraux s'est traduite par des réformes de la législation et de la réglementation foncières, des programmes de régularisation et des politiques d'insertion qui ont abouti à de vastes opérations de réhabilitation et à l'augmentation des services fournis aux pauvres.

Dans le cadre de la lutte contre la pauvreté urbaine, les programmes de réhabilitation des quartiers insalubres sont probablement les plus développés. Ces programmes existent depuis très longtemps et se sont multipliés dans les années 70 avant de connaître un net déclin au milieu des années 80 — déclin attribué à la réorientation des bailleurs de fonds sur le financement du logement, les prêts d'ajustement et la privatisation des services publics.

Des initiatives locales ont également donné de bons résultats lorsqu'elles étaient associées à des programmes sociaux et menées en partenariat avec des associations locales. À la Jamaïque et au Brésil par

exemple, des programmes combinent microfinance, droits fonciers, prévention de la délinquance et de la violence, investissements dans des infrastructures sociales de garde d'enfants, formation des jeunes, et services de santé, avec des initiatives locales et la rénovation de logements insalubres.

Le secteur privé commence également à s'engager dans la réhabilitation des bidonvilles, les entreprises prenant conscience du pouvoir d'achat potentiel qui existe à la base de la pyramide économique. Un environnement favorable aux petits prestataires de services privés peut contribuer au développement des investissements privés dans les bidonvilles. La microfinance a démontré qu'elle constituait un instrument puissant de réduction de la pauvreté, permettant aux plus démunis de se construire un patrimoine, d'augmenter leurs revenus et de réduire leur vulnérabilité aux difficultés économiques. Au Brésil, en Inde et au Mexique, les prêts en faveur de réformes destinées à mieux cibler les subventions en faveur des pauvres et à développer l'accès au crédit hypothécaire pour les ménages à revenu moyen ont eu des retombées positives sur les citadins pauvres — et sur le logement d'une manière générale.

Des politiques globales. Les stratégies de réduction de la pauvreté urbaine comprendront deux volets. En premier lieu, elles doivent promouvoir activement la stabilité macroéconomique et la croissance, des droits de propriété bien définis, un climat favorable à l'investissement, un cadre incitatif attractif, des marchés du foncier et de la main d'œuvre qui fonctionnent bien, et des investissements dans l'éducation et les infrastructures. Dans beaucoup de pays, l'urbanisation a contribué à stimuler cette croissance et peut ainsi réduire la pauvreté urbaine sur le long terme, en procurant de nouvelles opportunités économiques aux ruraux ayant émigré en ville, et par l'effet de contrecoup sur les populations restées dans les zones rurales.

Développement des services. Le second volet, tout aussi indispensable, porte sur l'extension à tout le territoire national de la politique de réhabilitation des quartiers insalubres et de développement des services accessibles aux pauvres. Des programmes visant à améliorer les conditions de vie dans les bidonvilles en donnant aux habitants de ces quartiers accès à des services abordables et en investissant dans des travaux de réhabilitation peuvent avoir d'immenses effets sur la santé, aider les villes à gérer les risques associés au changement climatique, réduire les coûts environnementaux et sociaux, et générer de nouvelles opportunités d'emploi. Différentes voies d'approche nouvelles



Encadré 4. Bidonvilles et objectifs de développement pour le Millénaire

L'objectif de développement pour le Millénaire n°7 fixe comme objectif de réduction de la pauvreté urbaine d'améliorer sensiblement les conditions de vie d'au moins 100 millions d'habitants des bidonvilles. D'après les estimations, environ un tiers de la population urbaine des pays en développement — soit près d'un milliard de personnes — vit dans des bidonvilles. Les bidonvilles sont généralement définis comme étant des zones d'habitat spontané constituées de constructions de mauvaise qualité, très mal desservies en services, où la densité de population est très importante et la sécurité d'occupation précaire. Du fait de cette insécurité foncière, les pauvres des villes vivent sous la menace permanente d'une expulsion et ne peuvent ni se constituer un patrimoine, ni accéder à des crédits, ni utiliser leur logement pour des activités rémunératrices. L'insécurité foncière interdit également les investissements dans la fourniture de services. Les pays les plus en retard par rapport à cet ODM sont situés principalement en Afrique subsaharienne, où l'urbanisation est rapide et où les collectivités territoriales ne sont pas en mesure de faire face à l'afflux de nouveaux résidents.

existent aujourd'hui pour améliorer la fourniture des services, par exemple l'aide basée sur les résultats, les dispositifs d'incitation favorables aux pauvres applicables aux entreprises de service public et au secteur privé, ou encore la création d'un environnement favorable aux petits prestataires de services privés, avec une garantie de qualité et de prix abordables pour les consommateurs.

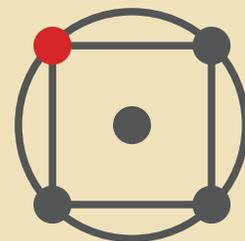
En partenariat avec l'Alliance des villes (Cities Alliance), la Banque réfléchit aux moyens de définir des stratégies nationales. Elle souhaite ainsi élaborer des politiques plus concertées pour résoudre les problèmes épineux des droits fonciers et de la fourniture de services dans les zones d'habitat spontané. À partir de là, il sera plus facile d'avancer vers une approche plus globale de la réhabilitation des bidonvilles à l'échelon national.

Comblant les lacunes de données. Il importe de renforcer l'appui aux travaux d'analyse et de

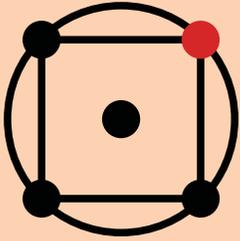
diagnostic sur la pauvreté urbaine afin de combler les lacunes de données dans ce domaine et d'avoir des clés pour pouvoir concevoir des programmes et des politiques plus pertinents. Une masse d'informations a été collectée sur les caractéristiques de la pauvreté urbaine au cours des dix dernières années, mais de vastes zones d'ombre demeurent. Les villes ne disposent souvent pas des outils nécessaires pour diagnostiquer la pauvreté urbaine et évaluer dans quelle mesure leurs politiques sont favorables aux pauvres. Beaucoup de municipalités ne possèdent même pas les informations les plus élémentaires sur l'identité des pauvres, leur nombre et les lieux où ils habitent.

Des cartes de la pauvreté. Au premier rang des priorités figure l'établissement d'une base de données à l'échelle des villes, des pays, des régions et du monde, ainsi que les capacités nécessaires pour exploiter ces renseignements. Les systèmes d'information géographique et la cartographie de la pauvreté sont de nouveaux instruments très précieux pour étudier la pauvreté urbaine. De nouveaux outils d'analyse sont en cours de développement pour faciliter le travail de collecte et d'analyse des données réalisé par les villes. Il s'agit par exemple de l'Évaluation de la vulnérabilité, conçue pour dresser un état des lieux et analyser la vulnérabilité des populations des zones urbaines d'après leurs différents besoins non couverts, ainsi que les risques associés au changement climatique compte tenu de leur situation précaire dans les zones d'habitat spontané. Dans le cadre de cette Évaluation, une cartographie des taudis et des populations vulnérables sera établie afin de pouvoir cibler convenablement l'aide apportée aux pauvres des villes.

Protection sociale. Les programmes sociaux et les dispositifs de protection sociale spécialement ciblés sur les pauvres des villes ont besoin d'être renforcés. Les transferts monétaires conditionnels constituent une solution particulièrement adaptée en période de crise financière, lorsque les familles défavorisées risquent de déscolariser leurs enfants pour les faire travailler. Les dispositifs de mise au travail des allocataires sociaux ou les programmes de grands travaux peuvent également être très intéressants dans les zones urbaines pour fournir un revenu et un travail temporaire, offrir à des travailleurs non qualifiés des formations sur le tas, et construire ou rénover des infrastructures publiques indispensables. Pour un impact maximum sur les pauvres, il est possible de réaliser des travaux dans des quartiers défavorisés en recrutant des résidents pour rénover les taudis.



Soutenir les économies des villes



Cette branche d'activité propose un ensemble de stratégies susceptibles d'aider les villes dans leur rôle de moteurs de croissance économique. Elles portent notamment sur l'amélioration du climat de l'investissement infranational, le renforcement de la compétitivité et les partenariats avec le secteur privé. Les villes peuvent également valoriser leur patrimoine culturel dans une démarche de développement du tourisme durable et, dans les villes postindustrielles, élaborer des programmes de réaménagement d'anciens sites industriels et de revitalisation urbaine pour transformer des friches et des immeubles inutilisés en espaces à nouveau productifs. De nouveaux outils sont également expérimentés pour développer les compétences des villes en matière d'information sur le marché afin d'attirer de nouveaux investisseurs individuels, des services financiers et des promoteurs immobiliers dans les quartiers vétustes mal desservis des vieilles villes.

L'étude des relations entre géographie et développement économique nous enseigne que, dans beaucoup de secteurs industriels et de services aux entreprises, l'agglomération est très prisée. Les entreprises préfèrent être concentrées au voisinage d'autres entreprises de la même branche ou d'une branche connexe, et sur des sites offrant un bon accès aux marchés intérieurs et internationaux. Cette concentration économique s'accélère quand les pays libéralisent leur économie et s'ouvrent aux échanges.

En Inde, le processus de libéralisation engagé au début des années 90 a abouti à une plus grande concentration industrielle dans les villes portuaires et autour des grandes métropoles. Des données récentes tendent à montrer que 20 villes seulement — bénéficiant d'un bon accès aux marchés — ont représenté quelque 60 % des investissements privés dans l'industrie de transformation en Inde entre 2000 et 2005. De la même façon, les entreprises étrangères arrivées sur le marché chinois après l'adoption de la politique d'ouverture en 1978 ont préféré s'implanter dans les villes dotées d'une vaste base industrielle et ayant déjà des antécédents d'investissements étrangers.

De nombreuses études ont démontré les avantages de l'agglomération en Chine, au Japon, en Corée et en Malaisie. La Chine est l'exemple peut-être le plus révélateur, avec 50 % du PIB généré dans des mégalo-poles côtières ne représentant que 20 % du territoire. De nombreux clients de la Banque ont des villes qui aspirent à suivre l'exemple de la Chine, et il existe une forte demande d'assistance pour le développement des économies locales.

Quelles doivent être les priorités des villes à un stade intermédiaire ou avancé d'urbanisation ?

En plus de favoriser la densité, il faut veiller à ce que les implantations urbaines soient bien connectées les unes aux autres afin de tirer parti des complémentarités existant dans leurs structures de production. Les villes de marchés facilitent les économies d'échelle internes pour les entreprises, tout en servant également de plaques tournantes pour la vente et la distribution de produits agricoles. Les villes de moyenne importance sont pour les industries de transformation une source d'économies de localisation — provenant de l'installation de plusieurs fabricants à l'intérieur d'un ou deux secteurs d'activité, susceptibles de bénéficier d'interactions dans la chaîne d'approvisionnement. Enfin, les plus grandes villes procurent des économies d'urbanisation, caractérisées par l'existence d'une grande variété de ressources favorisant l'innovation dans les services commerciaux, administratifs et éducatifs.

Lorsque la demande de terrains fait grimper les prix dans les métropoles, les investisseurs peuvent décider de relocaliser les entreprises — en pesant les coûts des salaires, de la location des locaux, et des encombrements par rapport aux avantages de l'agglomération. Les activités de transformation sont souvent transférées des centres-villes vers les banlieues, mais ce n'est pas le cas pour les services.

La couverture et la qualité des réseaux électriques, des réseaux routiers et de transport en général, ainsi que des réseaux de télécommunication, constituent des paramètres primordiaux pour la croissance nationale. En Inde, la croissance urbaine et la productivité urbaine sont étroitement liées à la qualité des liaisons interurbaines de transport. Il est démontré également que l'amélioration de l'accessibilité et de la taille des aéroports urbains dans des pays comme l'Ouzbékistan et le Honduras peuvent diminuer de 10 % les coûts du transport aérien.

De même, l'amélioration de l'efficacité, des infrastructures et de la manutention dans les ports maritimes peut réduire de plus de 12 % les coûts d'expédition. Dans les échanges internationaux, cela équivaut à raccourcir de 800 kilomètres la distance entre le point de départ et le point de destination. Ces constats se retrouvent pour d'autres infrastructures économiques et d'autres régions. En Afrique subsaharienne, les coupures d'électricité en Tanzanie entraînent pour une entreprise de transformation moyenne un manque à gagner de 10 %.

La zone d'influence économique des villes et des métropoles ne coïncide souvent pas avec leurs frontières physiques et administratives. Dans beaucoup de pays, aucune structure institutionnelle ne couvre l'emprise économique de l'économie municipale ou métropolitaine. Il en résulte que les décisions relatives aux investissements

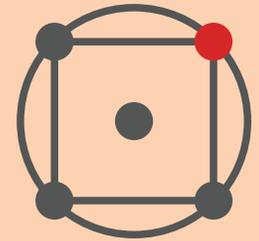


d'infrastructure et à leur financement font l'objet de négociations complexes (et improductives) entre le gouvernement central, souvent plusieurs municipalités, les autorités infranationales (région ou État) et le secteur privé. La nouvelle Stratégie urbaine s'attachera notamment à combler ce vide, en apportant un appui à la fois au processus décisionnel relatif aux infrastructures, et à leur financement.

Promouvoir le rôle de passerelle des villes. Des mesures devront être prises au niveau national et régional pour permettre aux villes de servir de passerelles vers les marchés internationaux et d'agents de facilitation pour les marchés de la production et de la consommation intérieures. Ce résultat ne peut pas être atteint par les seules municipalités. Une politique nationale coordonnée est indispensable pour que les villes, d'une part, soient convenablement reliées aux ports et aux autres infrastructures de transport et, d'autre part, aient des interactions et des interconnexions suffisantes avec leur arrière-pays de manière à offrir des débouchés à la production agricole et être des centres de production agroindustrielle et de commercialisation. La Banque mondiale peut apporter son concours en finançant des études sur la planification et l'intégration régionale et en aidant à la formulation de stratégies, ainsi qu'en appuyant les initiatives de coordination prises par les différents organismes concernés pour faciliter ces interactions.

Améliorer le climat de l'investissement infranational. Pour attirer des investissements dans les villes, la première démarche consiste souvent à améliorer le climat de l'investissement infranational, en s'attachant à réduire les lourdeurs administratives. Au cours des dernières années, la Banque mondiale a multiplié et élargi ses Évaluations du climat de l'investissement et ses enquêtes Doing Business réalisées à l'échelon infranational, apportant ainsi des renseignements essentiels sur la capacité d'une ville à attirer des investissements privés. Les méthodes de mesure et les indicateurs étant standardisés, les villes peuvent comparer leurs performances aux villes analogues et disposer de repères pour se fixer des objectifs d'amélioration. Ces données ont permis de définir des points de départ appropriés pour les services d'assistance technique et les investissements à apporter afin d'améliorer les perspectives économiques d'une ville. La Banque veillera à ce que les données collectées dans le cadre des Évaluations du climat de l'investissement et des enquêtes Doing Business au niveau infranational soient prises en compte comme il convient dans la conception de la prochaine génération de projets de développement économique local.

Favoriser le renouvellement urbain. Dans les villes postindustrielles en transition, la Banque peut apporter son concours en appuyant les initiatives de renouvellement urbain et de réaménagement des friches industrielles (encadrés 5, 6 et 7). Bien que la Banque soit peu intervenue dans ces domaines jusqu'à présent, l'accroissement de la demande, en particulier en Europe orientale, en Asie de l'Est et au Moyen-Orient et en Afrique du Nord, va l'amener à proposer davantage de services-conseil et de prêts d'investissement. L'une des actions en cours porte sur le recensement des bonnes pratiques internationales, par exemple en matière de réaménagement des berges fluviales ou des fronts d'eau. Ici, l'expérience des pays de l'OCDE apporte des informations intéressantes sur les promoteurs

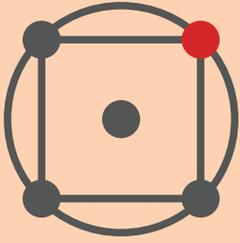


Encadré 5. Exploiter le patrimoine culturel pour promouvoir le développement économique local

Forte de plus de dix années d'expérience dans la valorisation du patrimoine culturel pour le développement d'un tourisme durable, la Banque a beaucoup à apporter dans ce domaine. Depuis les années 70, la Banque a mobilisé des ressources financières au profit de 241 projets comportant une composante d'investissement direct dans la conservation et la réutilisation du patrimoine, pour un montant total investi de 4 milliards de dollars. Le portefeuille en cours compte 117 projets, pour un montant d'investissement direct de 1,8 milliard de dollars dans les composantes de patrimoine culturel.

En 2000, la Banque a créé un Fonds fiduciaire pour le patrimoine culturel, financé par l'Italie, qui a accordé près de 30 dons pour un montant total de 5,7 millions de dollars. La première série de financements a permis d'attribuer 21 dons affectés à des services d'assistance technique indispensables, des actions de renforcement des capacités, des formations, des travaux d'analyse et des études de pré-investissement ayant mobilisé des aides financières supplémentaires, pour un montant total d'environ 185 millions de dollars. Avec cet appui, la sauvegarde du patrimoine culturel, sa réutilisation adaptative et le tourisme durable sont devenus un domaine d'intervention en croissance rapide pour la Banque et ses partenaires du développement dans le cadre de l'aide au développement économique local.





Encadré 6. Un patrimoine foncier à réexploiter en Europe orientale

Le paysage d'innombrables villes d'Europe centrale et orientale porte encore les stigmates des anciennes économies planifiées. Les sites industriels abandonnés ou sous-utilisés représentent 13 % du territoire de Prague et 27 % du territoire de Sofia. Beaucoup de ces friches industrielles sont situées dans le centre, à proximité immédiate de quartiers commerçants. Toutes délabrées qu'elles soient, ces friches intéressent les promoteurs et les urbanistes — à condition que quelqu'un nettoie les terrains de ses déchets et de ses matières contaminantes, ce qui pose souvent problème et coûte cher.

Une longue liste de villes l'a déjà fait, en commençant par traiter les friches de différentes manières. Certaines ont suffisamment d'attraits pour être entièrement aménagées par des fonds privés. C'est ainsi que l'usine Semanatoarea de Bucarest est en train d'être transformée en un parc d'activités comprenant également un centre commercial, un centre de conférences et 1 200 appartements.

D'autres sites sont plus difficiles à réhabiliter : lorsque les droits de propriété ne sont pas clairement établis, il peut être plus difficile de

nettoyer les lieux et d'attirer des investisseurs. Dans certains cas, un partenariat avec les autorités gouvernementales peut atténuer certaines craintes, comme cela s'est produit pour la réhabilitation de 180 hectares de terrain à l'usine Skoda de Plzen grâce à un financement du gouvernement tchèque et du secteur privé, mais les sites très contaminés nécessitent parfois 100 % de financements publics. Le gouvernement allemand a dû investir 1,5 milliard de dollars dans plus d'une centaine de projets pour transformer des aciéries et des mines abandonnées dans la vallée de la Ruhr en sites utilisables à d'autres types de production, en parcs, en bureaux ou en espaces résidentiels.

À titre d'exemple, la Banque mondiale a lancé un programme pilote comprenant un état des lieux dans quelques villes intéressées et des échanges de savoir avec les villes d'Europe occidentale ayant l'expérience du réaménagement de friches, afin de disposer d'une base de départ pour ses futures interventions dans ce domaine. Un recensement des études de cas et des meilleures pratiques observées ailleurs dans des projets du même type devrait permettre d'introduire de nouveaux dispositifs de financement public-privé et de proposer des services d'assistance technique terriblement nécessaires. Bientôt, d'autres friches industrielles urbaines trouveront une nouvelle jeunesse.

immobiliers, l'assainissement des friches industrielles et le réaménagement de quartier.

Analyse de la compétitivité. Les stratégies de développement des villes ayant une forte composante de développement économique local se fondent souvent sur une analyse de la compétitivité pour identifier les industries de transformation ou de services porteuses pour l'économie de la ville. Des secteurs précis peuvent être ciblés, tels que le tourisme, les industries légères, la pêche ou encore les activités portuaires. Une autre solution consiste à adopter une approche spatiale axée sur le réaménagement des quartiers d'affaires centraux ou sur la création de zones industrielles ou de parc d'entreprises bien desservis en partenariat avec le secteur privé.

Les stratégies fournissent un cadre opérationnel pour des exercices de prospective urbaine et des consultations avec le secteur privé, les ONG, les établissements d'enseignement, les médias et les autres acteurs concernés. Il est essentiel que les stratégies soient formulées en lien avec la planification d'ensemble et la planification des dépenses

d'équipement, or bon nombre de stratégies de développement des villes manquent de plans d'investissement bien préparés et de financements pour les mettre en œuvre. C'est pourquoi la Banque appuiera les activités de planification des dépenses d'équipement afin d'aider les villes à préparer des projets d'investissement pluriannuels susceptibles de bénéficier de financements.

Évaluer les marchés des vieux quartiers vétustes.

Un dispositif d'information sur le marché peut aider les villes à attirer des investissements dans les quartiers vétustes des vieilles villes, souvent négligés. Un nouvel outil, l'Évaluation des marchés des vieux quartiers vétustes, est en cours d'expérimentation à Bogotá et Johannesburg. Il utilise des techniques de « data mining » pour repérer les marchés insuffisamment développés dans ces quartiers pauvres et attirer des investissements, élargir l'offre de services de détail et créer des emplois. Du fait des pratiques informelles qui règnent en matière de logement et d'emploi dans ces quartiers, leur population et leur potentiel commercial ont jusqu'ici été largement sous-estimés. D'après les premières indications, ils recèleraient une



Encadré 7. Les activités portuaires : une voie de diversification intéressante pour l'économie du Yémen

Situé sur le front de mer, le marché aux poissons d'Aden est aujourd'hui un quartier en plein renouveau où les entreprises fleurissent depuis quelques années. Aux périodes de pointe, on compte quelque 230 poissonniers sur le marché (ils n'étaient que 50 en 2003), et 200 bateaux de pêche sont amarrés aujourd'hui dans la baie, contre 60 auparavant. Le marché est géré par l'association locale des pêcheurs, un modèle de bonne pratique, qui assure le nettoyage et l'entretien courant des nouvelles installations et loue les étals aux artisans pêcheurs, dont beaucoup approvisionnent de nouveaux restaurants. Dans le cadre d'une politique plus large de réaménagement du front de mer, le marché est également associé à une autre attraction touristique située à proximité — un château portugais sur l'île de Sira — et a drainé des investissements privés dans des bâtiments résidentiels et commerciaux aux alentours. Le marché aux poissons rénové rapporte également 25 000 dollars de rentrées annuelles à la municipalité.

Depuis 2003, les investissements ont changé la donne. Le marché aux poissons de Sira fait partie de plusieurs projets s'inscrivant dans le Programme de développement des villes portuaires du Yémen (PCDP), un plan de 98 millions de dollars sur 12 ans visant à créer des emplois dans les ports d'Aden, d'Hodeidah et de Mukalla. À Aden, le PCDP a permis de réhabiliter une petite zone industrielle qui ne disposait d'aucune infrastructure de base en matière d'électricité, de transport routier et d'assainissement. Le programme a commencé en 2003 par réaliser de petits investissements dans des infrastructures, avant d'élaborer des stratégies de développement de la ville. Pour la première phase, la Banque mondiale a accordé un prêt à des programmes évolutifs, d'un montant de 23,4 millions de dollars, et offert des services d'assistance technique afin de mettre au point une stratégie pour le secteur portuaire. Avec l'appui de l'Alliance des villes, le PCDP a aussi

assez grande marge d'amélioration des services et d'augmentation des investissements (en plus des recettes fiscales). À Johannesburg par exemple, un partenariat avec la Banque postale pourrait aider à

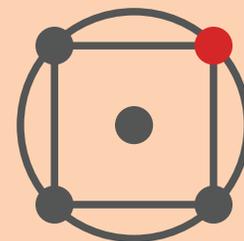
organisé une visite d'étude et des échanges de savoir avec la ville de Rotterdam, qui ont permis aux hauts fonctionnaires des ports yéménites d'en apprendre plus sur les bonnes pratiques en matière de réhabilitation des ports et d'intégration des activités portuaires dans l'économie de la ville.

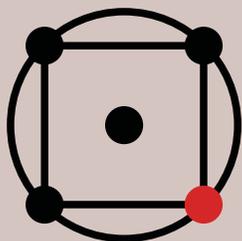
Attirer de nouvelles entreprises est indispensable. Pour la plupart des investisseurs, l'économie du Yémen se résume au pétrole, qui compte pour 33 % dans le PIB et pèse de façon disproportionnée dans les recettes d'exportation (85 %). Cette situation fait certes du Yémen un acteur incontournable du marché mondial des matières premières, mais elle n'est pas sans danger pour l'économie nationale — et pour l'État qui tire d'une seule ressource 70 % de ses recettes. Le risque ne vient pas seulement des fluctuations des cours du pétrole ; le gros problème, c'est que le pétrole n'est pas éternel. La production a diminué d'un tiers entre 2002 et 2008, et ses réserves sont descendues à 3 milliards de barils : un chiffre élevé, mais en baisse d'un milliard par rapport à 2006.

Par ailleurs, un partenariat avec la Société financière internationale — la branche du Groupe de la Banque mondiale chargée des opérations avec le secteur privé — va permettre de mettre en place un guichet unique pour l'immatriculation des entreprises et les services aux investisseurs. Les hommes d'affaires du Yémen ont manifesté clairement leur adhésion à ces nouvelles initiatives en contribuant à un nouveau Fonds pour les partenariats public-privé, qui a mobilisé plus de 350 000 dollars de capitaux privés pour construire un centre de formation et financer la rénovation d'autres infrastructures à Aden.

La seconde phase du programme doit être lancée en 2010 et privilégiera les investissements à Hodeidah (en vue de valoriser son potentiel agroindustriel) et à Mukalla (qui souhaite développer son tourisme), tout en intensifiant dans toutes les villes les financements destinés à promouvoir les investissements d'importance nationale, à réfléchir à la création d'une chaîne de valeur susceptible de favoriser la croissance économique locale sous quatre à cinq ans, et à améliorer les capacités de gestion des trois villes portuaires.

développer des services élémentaires d'épargne et de prêt ciblés sur les résidents et les entreprises ayant peu accès à ce type de services dans la Zone de développement urbain de la ville.





Encourager des marchés du foncier et du logement plus accessibles

Libérer le potentiel des marchés du foncier et du logement demeure un élément clé de la politique de la ville. Lorsque les marchés formels ne permettent pas de satisfaire une majorité de citoyens à cause d'une pénurie de terrains et des prix prohibitifs, la réponse peut passer par la microfinance pour des solutions d'habitat évolutif, les technologies de construction économiques ou encore le logement locatif. En tout état de cause, pour anticiper la croissance urbaine future, il est plus que recommandé de réaliser des audits afin de vérifier que les règles d'urbanisme ne sont pas fixées arbitrairement, empêchant l'augmentation de la densité urbaine et entraînant des pénuries de terrains et de logements qui risquent de faire flamber les prix.

Depuis le début des années 90, de nombreux pays en développement et bailleurs de fonds ont adopté une politique du logement visant à « libérer le potentiel des marchés », suivant ainsi les recommandations de la Banque mondiale. Les réformes à mettre en place devaient garantir les droits fonciers, assurer l'accès et la récupération des coûts pour les infrastructures, et améliorer les bilans financiers des organismes de logement. La Banque mondiale et d'autres donateurs ont apporté leur concours à la réforme et au développement du crédit hypothécaire dans le monde entier. En mettant le crédit hypothécaire et d'autres dispositifs des systèmes de logement du secteur formel à la portée du segment inférieur du marché, on espérait finir par toucher les ménages à faibles revenus.

Malgré quelques succès, les problèmes de prix persistent et les pratiques informelles sont omniprésentes dans les secteurs du logement et du foncier. Au milieu des années 2000, il est apparu clairement que la stratégie visant à libérer le potentiel des marchés était beaucoup trop optimiste et qu'il n'était pas si facile de créer des marchés du logement fonctionnant bien, dans lesquels chacun serait convenablement logé pour un prix raisonnable sur un terrain à usage d'habitation, en y consacrant une part raisonnable de ses revenus. Les principes généraux de cette stratégie restent valables mais doivent être combinés à des mesures judicieuses et des politiques d'urbanisme pragmatiques, ainsi qu'à des subventions ciblées sur les citadins les plus démunis (encadré 8).

Dans la plupart des contextes urbains, les quatre plus grands problèmes que l'on retrouve en matière de logement et de foncier sont la planification de l'aménagement urbain dans une optique de marché, la gestion du patrimoine foncier public, les droits

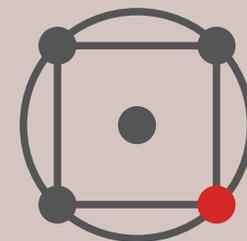
de propriété, et le financement du logement. Pour chacune de ces problématiques, il faut prendre des mesures pour stimuler le segment inférieur du marché formel du logement et du foncier, tout en établissant de manière durable d'autres approches à partir de la base qui puissent répondre aux besoins des plus pauvres.

Supprimer les politiques et les réglementations régressives. L'urbanisation va encore aggraver les problèmes d'accès au foncier et il importe donc que les villes suppriment les politiques et les réglementations exacerbant cette pression. Si les règles d'urbanisme sont indispensables au bon fonctionnement des marchés, leur impact sur le foncier et le logement doit être évalué du point de vue de l'offre, des prix et de la structure. Les structures spatiales urbaines évoluent lentement mais de façon souvent irréversible par le jeu des réponses du marché aux investissements d'infrastructure, aux réglementations et à la fiscalité. Les effets de politiques inadéquates sont donc difficiles à inverser.

Que doivent faire alors les villes ? L'expérience tend à montrer que seules quelques règles sont absolument nécessaires : la taille minimum des parcelles et la taille minimum des appartements, les coefficients d'occupation des sols, les plans de zonage qui limitent le type et l'intensité d'utilisation des terrains urbains, et la répartition des espaces constructibles et cessibles dans les zones d'aménagement entièrement nouvelles. Les villes peuvent avoir recours à des audits pour déterminer si les règles d'urbanisme devraient être modifiées afin de permettre à la densité et au modèle urbain d'évoluer avec l'urbanisation. La Banque est en train de mettre au point un produit de savoir mondial qui permettra aux villes d'évaluer de manière systématique les règles et directives d'urbanisme et mesurer leurs éventuels effets pervers.

Anticiper les nouvelles implantations à la bordure des villes. Compte tenu de l'augmentation rapide prévisible des populations urbaines, il serait bien souvent souhaitable que les autorités publiques anticipent davantage les nouvelles implantations en bordure des villes. Les municipalités ou d'autres acteurs publics pourraient par exemple acheter des terrains pour réserver l'emprise des infrastructures à mettre en place à l'échelon d'îlots entiers aux abords des quartiers périphériques dans les villes en forte expansion. Pour certaines d'entre elles, les anciens réseaux d'irrigation peuvent être un bon point de départ. Ces interventions doivent être complétées par des mesures institutionnelles visant à protéger ces emprises avant la construction des





Encadré 8. Promouvoir une croissance urbaine favorable aux pauvres

L'augmentation rapide des populations des villes s'accompagne d'une progression de la pauvreté urbaine. La population urbaine du Viet Nam s'accroît chaque année de 1 million de personnes. D'ici 2020, sur les 100 millions d'habitants du pays, on estime que 40 % vivront en ville. Certes, le développement suivra, mais il n'est pas certain qu'il profitera aux plus démunis. Trop souvent, des centres-villes clinquants sont cernés de quartiers insalubres.

Pour remédier à cette situation, le Projet d'amélioration des conditions de vie en milieu urbain au Viet Nam, lancé en 2004, a aidé plusieurs municipalités à élaborer des stratégies d'urbanisme bénéficiant davantage aux pauvres. De nouveaux partenariats entre les communautés et les collectivités territoriales ont permis de reloger des familles habitant auparavant dans des taudis, de rénover des infrastructures et de développer les services sociaux. Des prêts d'un petit montant financent des travaux d'amélioration progressive des logements et l'assistance technique fournie a considérablement amélioré l'administration des biens fonciers.

Le projet a bénéficié d'un financement collectif : le Viet Nam lui a alloué 150 millions de dollars, complétés par 5 millions de dollars du gouvernement japonais et 4 millions de dollars d'associations locales. L'IDA a versé 222 millions de dollars. En juillet 2009, l'apport de 160 millions

de dollars supplémentaires a été approuvé pour terminer les travaux d'amélioration d'un canal à Ho Chi Minh-Ville, qui vont profiter à un million d'habitants.

À mi-parcours, plus de 200 000 Vietnamiens pauvres ont bénéficié directement du projet grâce aux écoles, aux centres de santé et aux centres sociaux ayant reçu des fonds. Les nouveaux réseaux de drainage et d'évacuation des eaux usées construits dans de nombreuses villes profitent à 400 000 habitants. Plus de 36 000 prêts d'amélioration de l'habitat ont été accordés, avec un taux de remboursement de 95 %. Quatre-vingts pour cent des ménages des villes ciblées disposent aujourd'hui d'un certificat d'occupation en bonne et due forme, alors qu'ils n'étaient que 50 % au début du programme, et la valeur des biens a été multipliée entre deux et quatre fois.

Mais les progrès les plus encourageants concernent les réformes des procédures administratives visant à prendre davantage en compte les avis et les priorités des populations locales. Des processus de planification participative et de supervision des travaux par les communautés ont été institués dans toutes les villes du projet, et une Stratégie nationale d'amélioration des conditions de vie en milieu urbain a été adoptée par le Premier ministre en 2009.

La deuxième phase du projet prévoit de rénover d'autres quartiers pauvres abritant 600 000 personnes. En tout, ce sont près de 2 millions de Vietnamiens qui devraient bénéficier directement des deux phases du projet, et un million de personnes supplémentaires en bénéficieront de façon indirecte.

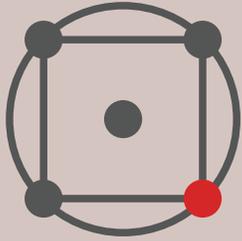
infrastructures, qui ne devra être lancée qu'une fois la demande effectivement confirmée et les ressources disponibles.

Gestion du patrimoine foncier public. L'assistance technique apportée récemment aux autorités gouvernementales en matière de gestion du patrimoine foncier public a porté ses fruits et devrait être étendue aux prêts à l'appui de réformes là où cela est nécessaire. Même si toutes ne possèdent pas des biens fonciers importants, celles pour qui c'est le cas doivent faire preuve d'un grand sens stratégique dans la gestion de ces actifs, notamment dans leurs opérations de cession. Les services-conseils de la Banque dans ce domaine ont porté sur le recensement et la comptabilisation des biens fonciers publics, la clarification des règles et des

chaînes décisionnelles concernant l'utilisation de ces biens, et l'amélioration des systèmes d'information afférents. Le cas échéant, les autorités reçoivent des conseils sur la manière de préparer et exécuter la vente aux enchères de certains biens fonciers publics aux conditions du marché. Ces dernières années, de telles ventes ont permis d'injecter des sommes non négligeables dans les caisses municipales du Caire, de Mumbai, de Bangalore, d'Istanbul, du Cap et de Bogotà. Il faut néanmoins bien peser les risques d'une dépendance excessive des budgets municipaux sur les produits des ventes foncières, qui peut être source de vulnérabilité en période de ralentissement économique.

Poursuivre la mise à disposition de parcelles assainies. Compte tenu de l'offre insuffisante





de logements abordables et des schémas de construction évolutive qui prédominent dans les populations urbaines pauvres, les projets de mise à disposition de parcelles assainies méritent d'être poursuivis. Autrefois très développés à la Banque dans le secteur urbain, ils sont devenus de plus en plus rares dans le portefeuille de projets de la Banque en dehors des cas de reconstruction après une catastrophe naturelle. Mais pour les collectivités territoriales propriétaires de grands terrains, ce type de projets peut parfois offrir une occasion politiquement irrésistible d'intervenir directement sur les marchés des logements urbains. La Banque apportera son appui à ces projets d'aménagement en veillant à ce que les collectivités territoriales étudient attentivement les emplacements proposés, en tenant compte de la demande réelle et des liaisons de transport avec les zones d'emplois.



Expropriations. La Banque peut aujourd'hui financer des expropriations lorsqu'elles ont un rôle direct justifié dans l'aménagement du territoire. Les expropriations sont une pratique courante dans les opérations de la Banque. Ces acquisitions peuvent être justifiées par l'emprise nécessaire à des travaux d'amélioration du réseau routier ou ferroviaire. Elles peuvent aussi être requises pour amener des services d'infrastructure jusqu'à des zones d'habitat spontané en bordure des villes ou pour assurer des liaisons de transport appropriées entre des zones d'aménagement au titre de projets de parcelles assainies en périphérie, et des zones d'emplois en centre-ville. Dans d'autres cas, il est nécessaire d'exproprier pour réaliser des déplacements de populations ou des relogements négociés dans le cadre d'opérations de réhabilitation de zones d'habitat spontané ou de renouvellement urbain dans les quartiers vétustes des vieilles villes.



Développement des marchés hypothécaires primaires. Pour qu'un marché hypothécaire primaire fonctionne, certaines conditions préalables doivent être réunies : l'existence de titres fonciers ou tout au moins d'un cadastre, la capacité de faire exécuter des contrats, notamment de faire appliquer les procédures de saisie des biens hypothéqués, et des règles équitables et transparentes en matière de garanties. La Banque mondiale a aidé un certain nombre de pays à développer leurs marchés hypothécaires primaires, et elle continuera de le faire. Au Brésil, au Mexique et au Maroc, la Banque a octroyé plus d'un milliard de dollars de prêts à l'appui de politiques d'amélioration de l'habitat ainsi qu'une assistance technique destinée à promouvoir les conditions nécessaires au développement du segment inférieur du marché formel du crédit.



Dans ce cadre, la Banque a contribué à rationaliser le système d'aides à l'accession à la propriété en ciblant les ménages les plus modestes.

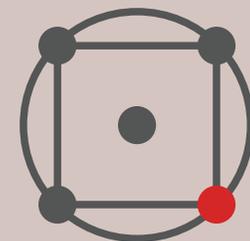
Les réformes du crédit et des aides au logement vont vraisemblablement se poursuivre au Brésil, en Égypte, en Inde et ailleurs dans la mesure où le marché formel du logement apparaît comme un instrument de relance de l'économie dans la conjoncture récessive actuelle. De la même façon, là où il existe des marchés primaires, il serait logique que les pays cherchent à développer des marchés secondaires pour permettre aux établissements financiers de s'assurer des sources de capitaux à long terme — à condition de ne pas oublier les dangers que peuvent comporter des politiques de crédit laxistes et un manque de contrôle, comme le monde vient d'en faire l'expérience.

Promouvoir le microcrédit au logement.

Le microcrédit au logement représente une voie prometteuse pour toucher les individus ou les familles qui construisent leur logement progressivement ou qui sont trop pauvres pour avoir accès à des prêts classiques. La plupart des spécialistes de ce secteur estiment que la demande potentielle pour leurs produits est immense. L'expérience semble montrer que les microcrédits au logement ont bénéficié aux salariés à faibles revenus, même lorsque leurs revenus étaient irréguliers, avec des résultats encourageants. Les subventions ne sont pas nécessaires tant que les prêts sont d'un montant raisonnable et de courte durée. L'une des innovations les plus prometteuses est la « chaîne de valeur hybride » : des entreprises privées (par exemple des cimenteries ou des fabricants de carrelage) s'associent à des prestataires de services de microfinance et des groupes de citoyens pour abaisser les coûts de construction des logements. Ici, la Banque peut aider à promouvoir, développer et évaluer les initiatives de microfinance existantes et nouvelles.

Soutenir les marchés locatifs. Le logement locatif constitue un élément important d'une politique du logement équilibrée. La location peut être une solution plus adaptée aux petits ménages, aux jeunes ménages ou aux ménages plus pauvres. Elle facilite également la mobilité de la main d'œuvre et libère du capital pour d'autres types d'investissement. Dans les pays en développement, il existe une demande importante de logement locatif, qui représente entre un et deux tiers du parc de logements dans beaucoup de villes. Dans un monde qui s'urbanise à un rythme rapide, cette demande va continuer d'augmenter.

La segmentation des marchés locatifs permettra d'agir de manière plus ciblée. Certaines mesures



Encadré 9. Le problème des adresses dans les pays en développement

Au cours des dernières décennies, de nombreuses villes du monde en développement ont vu leur population exploser, sans que les systèmes d'adressage suivent. Elles se retrouvent aujourd'hui face à des problèmes inextricables, car tous les efforts déployés pour améliorer les capacités des administrations publiques et la fourniture des services peuvent rester vains si les ambulanciers et les percepteurs sont dans l'impossibilité de localiser un domicile (voire ne connaissent même pas son existence).

Peindre des numéros sur les maisons peut sembler être une solution simple et bon marché. Encore faut-il savoir quoi peindre. Continuer à utiliser un système moribond ou repartir de zéro n'est pas aussi facile qu'il y paraît. Comment créer une base de données informatisée d'adresses dans une ville tentaculaire comptant des milliers de foyers sans marquage empilés dans des rues tortueuses. Sans système de coordonnées des rues, comment les chauffeurs peuvent-ils trouver leur chemin dans une ville en perpétuelle expansion ? Comment faire pour assurer les services municipaux, comment faire pour localiser une panne d'eau, d'électricité ou de téléphone ?

L'introduction d'un système d'adressage est généralement prise en charge par les

municipalités, qui créent parfois une unité spécialement chargée de le gérer. Pour les aider dans cette tâche, la Banque mondiale a passé en revue l'expérience de 13 pays d'Afrique, et rédigé un guide pratique complet de l'adressage des rues qui explique comment mettre au point un système d'adressage et le maintenir à jour.

L'adressage des rues présente un intérêt à de nombreux égards. Pour les collectivités territoriales, il augmente les recettes locales et améliore la gestion municipale. Pour le public, il facilite la vie quotidienne. Et pour le secteur privé, il permet aux entreprises de service public de gérer efficacement leurs réseaux et d'améliorer le recouvrement de leurs factures.

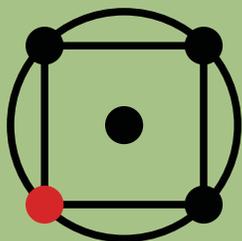
Le programme conseille également les municipalités sur la manière de gérer l'opération. Les responsables doivent travailler en étroite collaboration avec le public, ce qui peut poser quelques soucis. L'adressage des rues risque de soulever la question des droits de propriété. Un nom et un numéro sont un signe de propriété — un sujet épineux dans bon nombre de villes. La numérotation de parcelles habitées sans autorisation peut être interprétée comme une reconnaissance implicite de propriété. Ces incertitudes ne doivent pas dissuader les pouvoirs publics de rechercher avec les populations locales des solutions intermédiaires, compte tenu des retombées positives que l'accès à de nombreux services peut avoir sur les pauvres.

générales peuvent présenter un intérêt, comme des codes raisonnables, des relations bailleur-locataire équilibrées, la suppression de l'encadrement des loyers, des incitations fiscales. Mais une image plus nuancée des marchés locatifs locaux est nécessaire pour élaborer des politiques locales. Les grands promoteurs, les petits opérateurs, les propriétaires partageant leur logement avec des locataires — tous ont des besoins et des motivations différentes. La Banque est bien placée pour réaliser des études et fournir une assistance technique afin d'aider les villes à analyser les différents circuits de mise en location des biens immobiliers, leurs modes de financement, l'impact de la pénurie de terrains sur les marchés locatifs, et l'incidence des mouvements migratoires sur les locations.

Étendre l'adressage des rues. La Banque souhaite aider les pays clients à développer leur

utilisation d'outils intermédiaires d'administration foncière, comme par exemple l'adressage des rues dans les zones d'habitat spontané (encadré 9). L'adressage des rues, aujourd'hui appliqué dans plus de 50 villes africaines, permet de cartographier les zones d'habitat existantes indépendamment du régime d'occupation ou de propriété foncière et de traduire ces informations spatiales en un système d'information géographique qui sert à l'administration municipale pour toute une gamme d'usages allant de la distribution du courrier à la surveillance épidémiologique. Au cours de la prochaine décennie, la Banque développera l'utilisation de ce produit dans d'autres régions, là où le besoin s'en fera sentir. Elle explorera également des processus nouveaux et progressifs de consolidation des droits de propriété, y compris ceux liés à certains modes d'occupation foncière légalement reconnus.





Promouvoir un environnement urbain sûr et viable

Cette branche d'activité met en avant l'importance de trouver des formes et des modèles urbains qui permettent de réaliser des gains d'efficacité et diminuer les émissions de gaz à effet de serre (GES) des villes, et qui aient un impact positif du point de vue de l'atténuation du changement climatique et de l'adaptation à ses effets. Dans le cadre de sa Stratégie urbaine, la Banque vient de lancer le programme ECO² Cities. Les villes participantes peuvent faire appel à un audit ECO² Cities pour établir un diagnostic de départ et obtenir des conseils sur l'abandon de certaines technologies, le rééquipement des infrastructures et des bâtiments, ou d'autres mesures. Les travaux menés conjointement par la Banque et le Dispositif mondial de réduction des effets des catastrophes (GFDRR), ainsi que l'élaboration d'un nouvel outil, l'Évaluation de la vulnérabilité, ont pour objectif d'améliorer la sécurité et le cadre de vie des populations urbaines vulnérables, en particulier des plus démunis.



La vulnérabilité des systèmes urbains au changement climatique place les responsables politiques et les parties prenantes devant de nombreux dilemmes au niveau local, national et régional. Une majorité de villes du monde sont implantées le long des côtes ou dans des plaines alluviales inondables, notamment des mégalo-poles comme Mumbai ou São Paulo. Les risques liés au changement climatique doivent être évalués en tenant compte de la détérioration de la santé environnementale due à la pollution croissante de l'air des villes, et des menaces majeures qui pèsent sur l'approvisionnement des villes en eau en raison d'une mauvaise gestion des bassins versants.

Les problèmes de santé environnementale, d'efficacité énergétique et de cadre de vie amènent aujourd'hui les grandes villes à réfléchir aux moyens d'intégrer la notion de viabilité dans leur planification de l'avenir. Cette démarche a d'importantes répercussions positives du point de vue du changement climatique car le fait de privilégier les transports en commun, la densification urbaine, l'efficacité énergétique dans le bâtiment et une meilleure gestion des équipements peut contribuer à la réalisation des objectifs de développement de la ville tout en réduisant ses émissions de gaz à effet de serre.

Les villes en expansion rapide dans les pays à revenu intermédiaire peuvent déterminer leur efficacité par leurs choix de modèle urbain et d'investissements d'infrastructures correspondants, pour la simple

raison que ces investissements représentent un parc d'équipements ayant une longue durée de vie et donc susceptibles de figer pour longtemps les niveaux d'émissions. Il s'agit souvent de gros investissements concentrés qui risquent de générer des émissions secondaires importantes. Compte tenu de la situation de dépendance que peuvent entraîner les trajectoires suivies, il est important que les consommateurs réagissent en conséquence. Par exemple, l'étalement urbain induit certains comportements de consommation (achat de véhicules, choix du type de logement et du lieu d'habitation...) qui empêchent par la suite les consommateurs de réagir aux signaux-prix et aux mesures d'incitation mises en place par les pouvoirs publics pour modifier leurs comportements. Parmi les villes qui ont réussi à résoudre le problème de la dépendance sur l'automobile, on peut citer Hong-Kong et Singapour, qui ont limité très tôt l'utilisation des voitures particulières et l'étalement urbain.

Des politiques de « croissance intelligente » peuvent répondre aux problèmes de logement, de transport et d'environnement en encourageant la densification urbaine lorsqu'elle est souhaitable — et qu'elle peut favoriser le développement de l'emploi, des services et d'autres infrastructures.

En diminuant la consommation énergétique par des mesures d'économies d'énergie et une meilleure politique d'urbanisme, il est possible de rendre une ville moins dépendante des combustibles et carburants importés et de faire baisser le poste énergétique, libérant ainsi des ressources pour améliorer les services urbains. Les bénéfices socioéconomiques sont multiples : temps de transport réduits, meilleure qualité de l'air, meilleure santé, et augmentation des espaces verts et collectifs. La compétitivité est également améliorée grâce à la réduction de la facture énergétique et des coûts de fonctionnement. Mais la maîtrise de l'énergie peut se heurter à des obstacles importants, parmi lesquels des procédures rigides en matière d'achats et de budget, les prix bas de l'énergie, des méthodes de planification et de conception inadaptées, et le manque de financements publics. D'autres problèmes peuvent s'ajouter : un manque de compétences techniques ou en gestion des risques, les coûts élevés que représente l'élaboration de grands projets, les craintes liées au remboursement public, le manque de fonds propres, et la nécessité d'établir de nouveaux mécanismes contractuels. Au niveau des utilisateurs publics, les freins peuvent venir d'un manque d'incitations, du fait de ne pas comprendre qui va bénéficier des économies réalisées, et d'un

manque général de sensibilisation. Quant aux bailleurs de fonds, ils peuvent être réticents en raison de coûts de transaction élevés, de risques perçus élevés, d'a priori, et de blocages vis-à-vis des nouvelles technologies.

Pour donner une plus grande place au changement climatique et à son impact sur les villes des pays en développement, il est nécessaire de réorganiser la problématique de la gestion de l'environnement urbain. La vision de la Banque s'appuie sur une analyse des principaux enjeux et obstacles et des actions correspondantes selon cinq pôles.

- *Pôle 1 : Santé environnementale liée à l'habitat et au lieu de travail urbains.* Les problèmes concernent la mauvaise qualité des logements, l'utilisation de combustibles bon marché polluants, et le manque de services de distribution d'eau, d'assainissement et de ramassage des ordures. Ce pôle comprend également les aspects liés à l'hygiène et la sécurité du travail, par exemple sur le plan des agents biologiques pathogènes, des polluants chimiques, des dangers physiques et des niveaux de bruit affectant la santé.
- *Pôle 2 : Environnement du système ville.* Il s'agit de la pollution de l'air et de l'eau, des accidents de la circulation et de la gestion des déchets solides.
- *Pôle 3 : Écosystèmes de la ville.* Les problèmes portent sur les interactions entre les villes et leurs régions physiques, à savoir l'utilisation non viable des ressources en eau douce, l'érosion des écosystèmes protecteurs, la mauvaise gestion des bassins versants, l'extension de la ville sur des sites dangereux, et l'exportation des déchets solides, des déchets liquides et de la pollution atmosphérique.
- *Pôle 4 : Impact possible de catastrophes naturelles sur le système ville.* Ce pôle s'intéresse aux événements extrêmes pouvant se produire à l'intérieur de la ville ou à proximité, tels que tempêtes, ouragans, séismes, inondations et glissements de terrain.
- *Pôle 5 : Villes et enjeux environnementaux mondiaux.* Sont examinés les problèmes de disponibilité des ressources et de fonctionnement des écosystèmes à l'échelon planétaire, le plus urgent étant celui de l'augmentation des émissions de gaz à effet de serre.

Les différents pôles doivent être classés par ordre de priorité dans le temps et en fonction du développement des villes. Dans les pays à revenu faible ou intermédiaire, il serait ainsi logique de donner la priorité au premier pôle. Ces difficultés

peuvent et doivent être résolues avant tout par une bonne gestion municipale et par la fourniture de services de base.

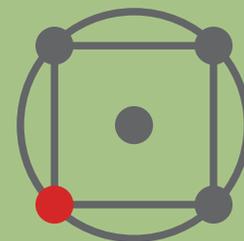
Pour les grands centres urbains ou les villes d'industries lourdes (quel que soit le revenu national), il faut également s'attaquer au deuxième pôle. Les mégapoles prospères doivent aussi donner la priorité au troisième pôle, sans négliger les deux premiers pour améliorer les conditions de vie de leurs populations à faibles revenus.

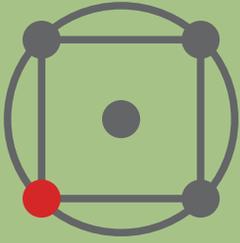
Le quatrième pôle doit être une priorité pour les centres urbains où des événements climatiques extrêmes causent déjà des problèmes ou risquent de le faire dans un proche avenir à cause du changement climatique.

Dans la mesure où les émissions de gaz à effet de serre imputables aux populations urbaines des pays en développement représentent habituellement entre un vingtième et un centième de celles des pays à revenu élevé, le pôle 5 pourrait être moins prioritaire pour beaucoup de villes. Néanmoins, les crédits carbone et les autres programmes d'incitation existants peuvent être intéressants pour les villes qui réduisent leurs émissions. Un grand nombre de villes ont pris des initiatives de leur propre chef et il est important de faire connaître ces innovations dans d'autres pays et régions afin d'offrir des exemples aux villes qui souhaitent s'engager sur la même voie. À titre d'exemple, Amman, en Jordanie, cherche à tirer parti du marché du carbone en captant le méthane produit par la décharge de la ville pour le convertir en énergie verte réinjectée dans le réseau (encadré 10).

Pour les bidonvilles (pôle 1), la principale stratégie consistera à réhabiliter ces quartiers, mais avec des applications particulières comprenant des aides à l'amélioration de l'habitat (sols en ciment, amélioration de la ventilation, etc.) et des programmes d'appui ciblés sur les groupes vulnérables, comme les ramasseurs de déchets. Il est important que les pauvres aient la possibilité d'améliorer progressivement leur logement.

Concernant les enjeux environnementaux des villes (pôle 2), les actions de la Banque sont concentrées sur la mise hors circulation des véhicules très polluants, l'amélioration des transports publics et une surveillance plus active de la qualité de l'air. Dans le domaine de la gestion des déchets solides, de nouvelles stratégies sectorielles sont expérimentées, comme au Maroc, prévoyant l'établissement d'un schéma directeur cohérent pour définir des normes





Encadré 10. Des crédits carbone pour une ville : amélioration de la gestion des ordures à Amman

À Amman, le ramassage des ordures s'effectue de la même façon que n'importe où ailleurs dans le monde. L'agglomération d'Amman collecte chaque jour quelque 2 400 tonnes de déchets dans la quasi-totalité des quartiers et les évacue vers une décharge semi-contrôlée à l'extérieur de la ville.

Ce service peut sembler être un luxe pour une économie émergente — et il l'est, effectivement — mais les résidents d'Amman le payent cher, par des redevances prélevées sur leurs factures d'électricité ou leurs patentes. La qualité du service n'explique pas à lui seul son prix élevé : le système couvre bien la ville mais il est terriblement inefficace et ne fait pas grand-chose pour exploiter d'autres sources de revenus comme par exemple le recyclage des matériaux et la valorisation du gaz de décharge.

Pour augmenter ses recettes, la municipalité travaille avec la Banque mondiale sur le Projet de gestion des déchets solides à Amman, d'un montant de 40,5 millions de dollars, approuvé en septembre 2008. Il financera la construction de deux nouveaux postes de transfert qui généreront des économies au niveau

du ramassage et du transport des déchets, et la modernisation de la décharge actuelle afin de répondre aux futurs besoins de la ville sur le long terme. Des actions d'assistance technique et de renforcement des institutions aideront Amman à améliorer sa planification stratégique et à évaluer ses performances dans le secteur des déchets solides.

Le projet aura des effets très positifs sur l'environnement. Des services d'ingénierie amélioreront les performances environnementales et opérationnelles des équipements existants, les émissions de carbone seront diminuées et le gaz de décharge sera valorisé pour produire de l'électricité.

En parallèle à cette opération de prêt, la Banque mondiale a passé un accord avec la municipalité pour concevoir et réaliser un Projet de développement propre et pour acheter une partie des unités de réduction certifiée des émissions résultant de ce projet. Elles s'élèveront entre 0,9 et 0,95 million de tonnes d'équivalent CO₂ de 2009 à 2014, soit des recettes estimées à 15 millions de dollars d'ici 2014. Le projet produira également de l'électricité verte (environ 160 000 MWh d'ici 2014), qui devrait générer 25 millions de dollars de rentrées d'ici 2019. Le projet générera ainsi un revenu net de 16,9 millions de dollars en valeur actuelle, pour un investissement supplémentaire de 23,5 millions de dollars.

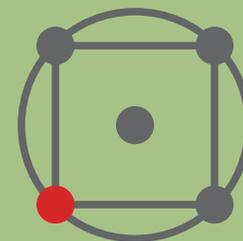
de ramassage et de gestion des déchets, assurer la récupération des coûts et instaurer des procédures de responsabilisation entre les municipalités et les organismes de contrôle nationaux.

En matière de gestion des écosystèmes (pôle 3), une combinaison d'interventions spécifiques et d'actions globales est en cours d'expérimentation et de mise au point. Ces stratégies portent notamment sur les questions d'aménagement urbain, par exemple l'intégration d'infrastructures appropriées et de services de base pour les piétons, les cyclistes et les autres modes de transport non motorisés dans les schémas d'urbanisme, sur la création d'un ensemble de solutions de logement et de transport qui minimiserait le recours des ménages modestes aux transports motorisés pour se rendre à leur travail, et sur l'utilisation de plans de zonage favorisant l'insertion, de formules de propriété partagée, et d'incitations fiscales pour créer des zones d'habitat abordables

assurant une certaine mixité sociale et desservies par les transports. D'autres domaines faisant l'objet d'une assistance croissante comprennent la gestion des bassins versants et la protection des rivières et des plans d'eau des villes contre le déversement illégal d'eaux usées non traitées.

Tout récemment, la Banque a lancé une initiative globale de promotion des villes écologiques et économiques : le modèle ECO² Cities associe une politique de maîtrise de l'énergie et l'utilisation de technologies respectueuses de l'environnement (encadré 11). La démarche commence par un audit ECO² Cities réalisé pour identifier les gains d'efficacité et les réductions d'émissions potentiels. À partir de là, des interventions pertinentes seront définies, incluant le rééquipement d'infrastructures et de bâtiments, ainsi que l'introduction de nouvelles technologies. Sur des terrains vierges, le modèle ou l'approche ECO² Cities peut être adoptée directement. Les villes





Encadré 11. Eco² Cities : villes écologiques et villes économiques

L'urbanisation rapide dans les pays en développement offre une occasion unique de planifier, développer, construire et gérer des villes écologiquement et économiquement viables. Elle crée également une dynamique de rééquipement et de réaménagement des quartiers existants. Ces opérations ont des effets immédiats et assurent des bénéfices systémiques dans le temps.

Grâce à ses approches originales de l'urbanisme, de la gestion municipale et des transports, Curitiba, une ville brésilienne de l'État du Paraná, a pu absorber d'une façon viable l'essor de sa population, passée de 361 000 habitants en 1960 à 1 797 000 habitants en 2007. Bien connue pour son réseau novateur de bus express, Curitiba a mis en œuvre des solutions d'urbanisme originales et institutionnalisées une culture déjà ancienne de viabilité. En conséquence de quoi, Curitiba affiche le plus fort taux de fréquentation des transports en commun de tout le Brésil (45 %), le niveau le plus bas de pertes économiques dues aux encombrements, et une pollution atmosphérique faible. Les programmes municipaux se sont également inscrits dans une volonté concertée de faire des réformes favorables aux pauvres, en construisant des logements sociaux écologiques et en lançant des programmes d'aide aux petites entreprises.

Curitiba a par ailleurs investi dans de vastes parcs de prévention des inondations et de loisirs qui ont résolu les problèmes d'inondations de la ville pour un cinquième du coût de construction de canaux. Sillonnés de pistes cyclables et de sentiers piétonniers reliés au réseau de transport,

ces parcs ont également beaucoup contribué à l'attractivité de la ville pour les habitants et les touristes, et augmenté la valeur des biens fonciers.

Curitiba n'est pas un cas unique. Singapour, Stockholm, Yokohama ou encore Vancouver montrent qu'il est possible de produire une plus grande valeur socioéconomique à partir de ressources moindres et renouvelables tout en réduisant simultanément la pollution et ses effets négatifs, et en diminuant le volume de déchets inutiles. Investir ainsi dans la viabilité urbaine s'avère extrêmement payant. Dans une économie mondiale qui va vite et pleine d'incertitudes, les villes qui adoptent une telle démarche intégrée ont davantage de probabilités de surmonter les chocs, d'attirer les entreprises et de maîtriser leurs coûts.

Pour encourager systématiquement ces efforts dans le monde en développement, Eco² Cities, une nouvelle initiative de la Banque mondiale, a pour vocation d'aider les villes à améliorer leur viabilité écologique et économique en posant les fondements d'une politique d'urbanisme intégrée et durable. Elle repose sur une approche globale utilisable par les villes pour planifier, concevoir et gérer des systèmes urbains intégrés, et qui, en cela, se démarque clairement de l'approche classique, cloisonnée, du développement urbain. Elle encourage également d'appréhender la prise de décision et la planification des investissements sous un angle plus global en intégrant des analyses coût-bénéfice sur le cycle de vie, la valeur de toutes les composantes du patrimoine (fabriqué, naturel, humain et social), et un plus large spectre d'évaluations des risques dans les processus décisionnels. Le cadre analytique et opérationnel Eco² peut être adapté précisément aux besoins particuliers d'une ville.

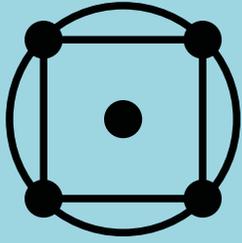


ont un rôle à jouer dans chacun de ces domaines, mais une coordination des politiques est souvent nécessaire avec les organismes nationaux chargés des transports, de l'eau et de l'environnement.

S'agissant des risques liés aux catastrophes naturelles (pôle 4), la Banque soutient les villes qui prennent des initiatives pour anticiper les effets du changement climatique ou d'autres événements naturels. Ses interventions couvrent l'évaluation des risques, les règlements de zonage, les plans d'occupation des sols, les codes de la construction, la construction d'infrastructures essentielles résistant aux catastrophes naturelles, et la préparation aux

catastrophes naturelles, notamment les plans d'urgence pour la ville et les quartiers. Concernant la phase de reconstruction, les activités portent sur l'évaluation des dommages, des pertes et des besoins, qui constituent la base du plan de reconstruction et de redressement. Les urbanistes doivent s'employer à intégrer ces activités dans les politiques de la ville.

Enfin, pour assurer l'utilisation efficace des ressources et le bon fonctionnement des écosystèmes au niveau planétaire (pôle 5), il est recommandé d'adopter un ensemble de mesures d'économies d'énergie, de surveillance des émissions et d'exploitation des crédits carbone.



Des activités transversales à l'appui de la Stratégie urbaine

La mise en œuvre de la stratégie urbaine de la Banque sera appuyée par quatre ensembles d'activités transversales :

- *Programmes de promotion du savoir, développement de produits de savoir et diffusion du savoir.* Ces activités permettront à la Banque de maintenir son rôle moteur dans l'élaboration de programmes et produits de savoir, tout en favorisant la diffusion du savoir et des bonnes pratiques à travers un ensemble d'instruments et d'initiatives. Le Symposium de la recherche urbaine sera poursuivi, avec en parallèle un développement de la collaboration avec les universités et les réseaux de réflexion sur des domaines de recherche importants. Un nouveau programme d'accueil de chercheurs renforcera ce partenariat et privilégiera dans un premier temps l'urbanisme. La gamme actuelle de produits et services en matière de connaissance est en cours d'alignement sur la nouvelle Stratégie urbaine et s'enrichit de nouveaux éléments s'inscrivant dans cette stratégie.
- *Stratégies de financement.* Les stratégies de financement dans le secteur de l'aménagement urbain seront adaptées à différentes circonstances, en fonction de la situation financière de la collectivité territoriale concernée, des effets de la crise économique et financière mondiale, et de la qualité et de la couverture des services d'infrastructure existants.
- *Partenariats.* Les liens de collaboration seront stimulés par la participation à des groupes thématiques et par des initiatives spéciales. Les partenariats externes seront renforcés par des projets de collaboration communs avec des partenaires du développement, passant dans la mesure du possible par les structures d'échanges de savoirs basés à Marseille et Singapour. L'Alliance des villes, le Programme d'alimentation en eau et d'assainissement, ONU-Habitat, et Cités et Gouvernements Locaux Unis continueront de jouer un rôle important de préinvestissement en amont grâce au dialogue que ces organisations entretiennent avec les villes à différents niveaux.
- *Gestion des résultats.* La nouvelle Stratégie urbaine fait une plus large place à la gestion des résultats, dans la continuité des décisions internationales relatives à l'efficacité de l'aide. Les unités de la Banque travaillant dans le secteur urbain s'emploient à définir des indicateurs de projet pertinents et mesurables pour mieux rendre compte des impacts de l'aide de la Banque dans ce domaine. Un concours sera apporté aux gouvernements nationaux et aux villes pour établir des bases de données urbaines et faciliter la participation au nouveau Programme d'indicateurs pour les villes du monde. La Banque sait que l'établissement d'institutions efficaces et de dispositifs nationaux de collecte et d'analyse de données constitue la meilleure arme pour renforcer la gestion des villes et faire avancer la politique de résultats.



Réseau du développement durable
Pôle de coordination pour le secteur urbain
www.worldbank.org/urban
urbanhelp@worldbank.org



BANQUE MONDIALE