



Assemblée générale

Distr. générale
15 octobre 2016

Français
Original : anglais

Conférence des Nations Unies sur le logement et le développement urbain durable (Habitat III)

Quito, 17-20 octobre 2016

Point 8 de l'ordre du jour provisoire*

Débat général

Rapport régional pour l'Amérique latine et les Caraïbes : Des villes durables en toute égalité

Note du Secrétariat

Le Secrétariat de la Conférence des Nations Unies sur le logement et le développement urbain durable (Habitat III) transmet ci-joint le rapport régional d'Habitat III pour l'Amérique latine et les Caraïbes, intitulé : Des villes durables en toute égalité. Le rapport a été établi par la Commission économique des Nations Unies pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC) et le Bureau régional pour l'Amérique latine et les Caraïbes du Programme des Nations Unies pour les établissements humains (ONU-Habitat).

La rédaction du rapport a nécessité la contribution d'un grand nombre d'experts issus de différents pays de la région et représentant divers groupes d'intérêts dont les milieux académiques, la société civile, les organismes et programmes des Nations Unies, ainsi que les institutions gouvernementales.

Table des matières

Résumé analytique	4
I. Introduction.....	7
II. Où allons-nous? Urbanisation et développement : tendances et projections.....	8
A. La transition urbaine-démographique en Amérique latine et des Caraïbes et ses nouveaux défis	9
B. La croissance des villes en Amérique latine et des Caraïbes	9
C. L'étalement des villes à son paroxysme : une réalité partagée par les villes de l'Amérique latine et des Caraïbes	12
III. Urbanisation et économie.....	13
A. Transition de la base de production, de l'emploi, de la consommation et de la distribution urbaine.....	14
B. Productivité et économie urbaine en Amérique latine et des Caraïbes	16
C. Économie créative : économie, qualité de vie et développement durable.....	18
D. Efficience et infrastructure.....	19
F. Persistance de l'économie informelle	19
G. Emploi urbain et jeunesse	20
I. Économie du sol urbain et production de la ville.....	22
J. Récupération des plus-values en Amérique latine et des Caraïbes	22
IV. Urbanisation et égalité sociale	24
A. Les nouvelles facettes de l'inégalité urbaine : vieillissement démographique, jeunesse urbaine, égalité des sexes et diversité ethnique	25
B. Vieillesse démographique.....	25
C. Jeunesse urbaine	27
D. Égalité des sexes dans les villes.....	27
E. Diversité ethnique et inégalité urbaine.....	28
F. Conclusions.....	29
1. D'une ville inique et divisée à une ville juste et intégrée : l'accès à des logements, équipements et services de qualité	30
2. Déficit en logements	30
3. Implantations sauvages.....	31
4. Ségrégation résidentielle socioéconomique.....	32
5. Gestion publique du logement et équité urbaine.....	33
6. Politique du logement : logements nouveaux, modèle ABC et participation du secteur privé.....	34
7. Meilleur accès au logement des populations démunies et programmes axés sur la création de logements sociaux	35
8. Réhabilitation généralisée des quartiers	35
9. Stratégies de production de sol.....	36
10. Investissement dans des équipements et des services inclusifs	37
11. Propositions stratégiques	37
12. Diversifier l'offre de logement et les politiques de location.....	37
13. Atténuer et contrôler la détérioration du parc immobilier existant et futur	37
14. Atténuer la ségrégation résidentielle et ses effets sur l'inégalité d'accès aux services et équipements	38
G. Violence et insécurité urbaine.....	39
1. La violence et l'insécurité.....	39
2. La violence et les facettes de l'inégalité	40
3. L'inégalité spatiale de la violence	40
4. La gestion publique pour lutter contre la violence et l'insécurité.....	41
5. Propositions stratégiques	42
V. Urbanisation et environnement	43
A. Écosystèmes urbains et diminution des services environnementaux	44
B. Eau et gestion des bassins versants	44
C. Accès à l'eau potable et à l'assainissement	44
D. Ville et océan	46

E.	Parcs, espaces verts, forêts et biodiversité	47
F.	Flore et faune	47
G.	Pollution atmosphérique	47
H.	Déchets solides	47
I.	Consommation d'énergie	48
J.	Sécurité alimentaire	48
K.	Catastrophes naturelles et changements climatiques : risque et vulnérabilité.....	49
L.	Diagnostic de la gestion publique	50
	1. Niveau international	50
	2. Niveau national.....	51
	3. Niveau infranational	51
M.	Les modes de production, distribution et consommation polluent et réduisent la qualité de vie dans les villes.....	52
	1. Production	52
	2. Distribution	53
	3. Consommation.....	54
	4. Propositions stratégiques	55
VI.	Urbanisation, gouvernance et capacités institutionnelles	56
A.	L'insuffisance et l'asymétrie des capacités institutionnelles fragilisent l'action publique	57
B.	Cadres institutionnels et typologie des grandes villes d'Amérique latine.....	59
C.	Politiques d'aménagement du territoire dans la région	62
D.	Défis de la gouvernance urbaine dans les Caraïbes	63
E.	Problématique des données urbaines	63
F.	Nouvelle gouvernance urbaine : droit à la ville et participation citoyenne	64
G.	Participation citoyenne	65
H.	Réglementation urbaine	66
I.	Les nouvelles formes de financement urbain.....	67
VII.	Conclusions et recommandations.....	73
	Références	76

Rapport régional pour l'Amérique latine et les Caraïbes : Des villes durables en toute égalité

Résumé analytique

1. La mise en place d'un nouveau programme de développement urbain durable en Amérique latine et dans les Caraïbes est fondamentale pour le développement national et l'avenir durable des pays de la région

1. La région de l'Amérique latine et des Caraïbes se caractérise par une urbanisation confirmée, dont le principal défi n'est plus de résoudre les problèmes posés par la rapide transition rurale-urbaine mais d'améliorer la qualité de vie, de combler les écarts créés par l'inégalité et d'assurer la durabilité des villes. Le poids économique et démographique des villes, associé à la consolidation urbaine, mène à deux considérations fondamentales : premièrement, l'urbanisation et le développement urbain génèrent de la valeur et doivent être considérés comme des thèmes clefs dans le développement national des pays ; et deuxièmement, le développement urbain et les politiques urbaines qui optimisent les bénéfices de l'urbanisation sont déterminants pour l'avenir durable de la région.

2. L'Amérique latine et les Caraïbes et la double transition urbaine-démographique

2. La région se caractérise aujourd'hui par une double transition : la transition urbaine (forte diminution du rythme de l'exode rural) et la transition démographique (diminution des taux de croissance démographique et vieillissement de la population).

3. On assiste à une forte concentration économique, démographique et administrative dans un nombre limité de grands centres urbains. Les villes moyennes gagnent cependant elles aussi en importance même si, dans bien des cas, elles relèvent des grandes zones métropolitaines et de leurs systèmes. En conséquence, les externalités négatives des grands centres urbains influent sur la croissance économique et la qualité de vie. Il faut, pour optimiser le développement de la région, examiner les systèmes urbains et l'interaction entre villes de différentes tailles, sous l'angle essentiellement de l'économie et des migrations interurbaines.

4. L'élargissement des zones urbaines en Amérique latine et des Caraïbes a suivi un schéma de densité moyenne accompagné de défis environnementaux et économiques, l'accès universel aux biens et services urbains ainsi que leur gestion étant assortis d'un coût élevé. Les États insulaires des Caraïbes affichent quant à eux une faible densité d'un type particulier, caractérisé par des zones urbaines et rurales qui s'enchaînent et s'entremêlent. La croissance territoriale et démographique des zones périphériques urbaines s'accompagne dans bien des cas d'un dépeuplement du centre-ville. Il existe toutefois quelques exceptions à cette tendance, grâce à l'application de mesures pour le repeuplement, la régénération et la densification des centres urbains.

3. De nouveaux modes de production, distribution et consommation sont appliqués mais d'anciens problèmes structurels subsistent dans les économies urbaines, qui compliquent l'intégration économique et l'accès universel aux bénéfices du développement urbain

5. Malgré l'importance des activités de type non urbain dans l'économie régionale (exportation de matières premières et tourisme dans les Caraïbes), la contribution des villes au PIB régional, en particulier celle des grandes métropoles, est considérable et se caractérise par une forte présence du secteur des services et du commerce. Toutefois, les externalités négatives qui découlent en partie de l'urbanisation et d'une planification insuffisante, ajoutées aux traditionnels problèmes structurels de la région (faible productivité, économie informelle, manque d'investissement dans les infrastructures et manque de connaissances), limitent les bénéfices que les villes apportent dans le cadre du développement urbain (économies d'agglomération et d'échelle, proximité des facteurs de production, échange d'idées et innovation).

6. En dépit des résultats positifs de cette dernière décennie, les économies urbaines de la région affichent toujours un taux élevé d'emploi informel ce qui, pour les femmes et les jeunes en particulier, limite les possibilités d'accès à de meilleures conditions de travail et souligne à quel point il est important que le développement local soit inclusif et que les emplois créés soient de qualité.

7. Si certains pays et villes donnent l'exemple s'agissant de la création et mise en œuvre d'instruments novateurs destinés à capter et répartir les revenus générés par l'évolution de la valeur des terrains urbains, la région continue cependant de souffrir d'une répartition très inégale des revenus de l'urbanisation. L'absence d'une gestion inclusive des terrains urbains est à l'origine de certains des principaux défis auxquels se heurtent les villes de la région : ségrégation socioéconomique, économie

urbaine informelle, accès au logement, spéculation, et inefficience des systèmes de taxation immobilière.

4. Des progrès importants ont été réalisés en matière de réduction de la pauvreté et d'accès au logement, mais l'inégalité, la ségrégation socio-spatiale et la sécurité des citoyens restent les thèmes clés du programme régional

8. L'inégalité est l'une des principales caractéristiques structurelles des pays et villes de la région. Elle est la cause d'une grande vulnérabilité dans les secteurs à faible revenu ; en termes d'espace, elle s'exprime sous forme de ségrégation socioéconomique, et elle est associée à des niveaux élevés de violence et de criminalité. Renforcer l'inclusion dans les zones urbaines est l'un des plus grands défis qui se posent à la région.

9. Malgré les gros efforts fournis par les gouvernements et l'obtention de résultats partiels en matière de réduction de la pauvreté et, dans une moindre mesure, de l'inégalité, les villes et pays de l'Amérique latine et des Caraïbes continuent de figurer parmi les plus inégaux au monde. L'inégalité se manifeste sous des formes nouvelles, dû notamment aux changements socio-démographiques. Quatre éléments dominent : le processus de vieillissement de la population ; la vulnérabilité des jeunes; les défis persistants relatifs à l'égalité des sexes; la migration interrégionale, et une meilleure reconnaissance de la diversité et des inégalités ethniques.

10. L'inégalité a des conséquences importantes dans les villes, qui se traduisent par un phénomène de ségrégation résidentielle socioéconomique, l'apparition d'implantations sauvages et l'accès inégal au logement et au sol urbain. Les pays de la région ont fait des progrès importants dans la réduction du déficit quantitatif en logements et la maîtrise de la nature informelle du secteur, et ils ont commencé à se concentrer sur les défis qui restent à relever : le déficit qualitatif des logements et des quartiers, et la prestation de biens et services publics. Améliorer l'accès au logement fait partie intégrante du processus d'inclusion dans les zones urbaines. Parallèlement à cela, l'accent mis sur la promotion d'une région de propriétaires n'a pas toujours pris en compte le lien entre le logement et les équipements et services urbains, et les solutions stratégiques alternatives ont souvent été ignorées.

11. Au cours de ces dernières décennies, l'Amérique latine et des Caraïbes est passée d'un scénario de violence collective (dans le contexte des dictatures et guérillas) à une situation de violence interpersonnelle accompagnée de taux de violence et de criminalité très élevés. Le lien entre violence et inégalité se manifeste de trois façons : dans de nombreuses villes, la violence baisse lorsque l'inégalité recule (et vice-versa) ; les taux de victimisation se recoupent avec les schémas d'inégalité (dimension sexospécifique, jeunes, questions ethniques); la violence est répartie de manière inégale sur le territoire et varie selon le degré de vulnérabilité économique et l'offre de services – dont ceux relatifs à la sécurité et aux infrastructures. Lutter contre les inégalités et la ségrégation et promouvoir les interventions communautaires constituent en conséquence des mesures importantes pour bâtir des villes plus sûres.

5. La vulnérabilité face aux effets des changements climatiques augmente, assortie d'incidences socio-territoriales inégales, et l'impact écologique grandit dû à la pression exercée par les modes de consommation

12. La croissance urbaine dans la région a généré des pressions environnementales sur les villes et leur milieu naturel, causant l'apparition de points vulnérables inégalement répartis sur le territoire urbain. Ce n'est toutefois pas l'urbanisation en soi qui est la principale cause de la détérioration de l'environnement mais bien les modes non viables de production, distribution et consommation. La forte progression de la consommation privée – et en particulier des transports privés – entraîne pollution et inefficences. Or des villes bien gérées, loin d'être incompatibles avec la durabilité de l'environnement, peuvent contribuer à relever les défis écologiques de la région.

13. La gestion de l'environnement urbain ne saurait considérer la ville comme un système isolé : outre la pollution atmosphérique et la pollution des territoires alentour, les incidences sur les ressources hydriques et les bassins versants, les espaces verts, le milieu marin, la consommation d'énergie et les ressources matérielles soulignent à quel point il est important de recourir à des interventions systémiques qui reconnaissent les liens entre la ville, ses services écosystémiques et le territoire auquel elle appartient.

14. La région, et plus particulièrement l'Amérique centrale et les petits États insulaires en développement des Caraïbes, sont hautement vulnérables aux effets des changements climatiques, notamment aux événements hydrométéorologiques extrêmes. L'urbanisation, caractérisée par l'inégalité et la ségrégation, ainsi que par le manque de planification, a exacerbé cette vulnérabilité. Une gestion urbaine durable et inclusive est donc indispensable à la création de villes résilientes. Les phénomènes climatiques extrêmes en Amérique latine et des Caraïbes, au-delà du fait qu'ils mettent en

péril la vie et le bien-être des personnes, ont des conséquences directes sur l'économie, les infrastructures et le développement social, d'où la nécessité urgente d'instaurer des politiques et mesures d'adaptation aux changements climatiques, de gestion des risques et de financement de l'action climatique urbaine à différents niveaux : international, national et infranational.

6. Des progrès importants ont été accomplis dans la reconnaissance de la ville en tant que bien public global, mais des faiblesses institutionnelles persistent relatives à la gestion du développement urbain durable et la concrétisation du droit à la ville

15. La rapide expansion de grandes zones urbaines a créé une situation de gouvernance complexe, dans laquelle le tissu urbain et la gestion des services publics ne coïncident pas toujours avec les démarcations administratives et sont souvent rattachés à plusieurs niveaux de gouvernement. Cette situation entraîne des difficultés s'agissant de la coordination et de l'attribution des responsabilités. Il existe de surcroît entre villes de différentes tailles des asymétries dans la capacité de gestion, les petites villes disposant de ressources humaines et économiques plus limitées. Dans les pays des Caraïbes, bien que les établissements humains soient plus petits, des problèmes similaires existent relatifs à la coordination et aux interventions intégrées, dû à la nature sectorielle des institutions, au manque de politiques des sols et, dans certains cas, à l'absence de gouvernement municipal. La capacité à recueillir et contrôler les données au niveau local reste un défi, la tâche étant particulièrement délicate dans les petites villes et les villes de taille moyenne, ainsi que dans les petits États insulaires en développement des Caraïbes ; d'où la nécessité d'instaurer des programmes intégrés de coopération aux niveaux national et international.

16. L'une des principales contributions de l'Amérique latine et des Caraïbes au débat mondial sur le développement urbain en toute égalité est la promotion du droit à la ville, un droit collectif fondé sur la primauté de la gestion démocratique par rapport au processus de développement urbain. Le concept selon lequel la ville est un bien commun s'est matérialisé de deux façons précises dans la région : premièrement, la participation des citoyens, assortie de profondes implications en matière de transparence et d'obligation de rendre compte ; deuxièmement, les normes urbaines favorisant les instruments axés sur un développement urbain inclusif. Cependant, l'approfondissement et la diffusion à l'échelle régionale des processus participatifs et la plus vaste mise en œuvre des politiques fondées sur le droit à la ville ne sont pas encore une réalité.

17. Il est indispensable de renforcer le financement urbain si l'on entend que la région parvienne à relever le défi structurel posé par la faiblesse historique des revenus fiscaux et l'insuffisance des investissements destinés aux infrastructures, et à assurer un développement urbain durable. Le financement urbain émane principalement de deux sources tributaires d'un renforcement institutionnel : premièrement, l'autofinancement d'accroître le pouvoir de taxation et les outils de récupération de la valeur générée par le développement urbain ; deuxièmement, les sources extérieures : partenariats public-privé (même si la renégociation des contrats peut être accompagnée de grandes difficultés), modèles à base d'actifs réglementés, investissements privés, coopération internationale, etc. Dû à la grande vulnérabilité de la région, il est important de prendre en compte les diverses sources de financement de l'action climatique ; il est important aussi de réaliser à cet égard que la capacité à générer des projets de qualité doit être renforcée, en particulier dans les sous-régions les plus vulnérables.

18. L'avenir durable de l'Amérique latine et des Caraïbes est étroitement lié à l'existence d'une urbanisation durable. Il est donc fondamental, pour bâtir des villes durables, d'emprunter un chemin institutionnel et politique qui passe par un nouveau programme pour les villes, et par un plan régional d'action et de mise en œuvre à même de relever les défis découlant de la nouvelle étape d'urbanisation de la région.

I. Introduction

1. Le développement économique-social et l'urbanisation sont deux processus étroitement liés. L'urbanisation, avec ses effets économiques, sociaux et environnementaux découlant d'une transformation des modes de production, distribution et consommation, a fait la transition d'un modèle fondé sur les activités primaires à un modèle reposant sur les activités secondaires. Ces dernières prennent la forme d'un système qui, à un stade avancé, repose sur le capital financier et les services et s'inscrit dans un contexte économique global.
2. L'Amérique latine et des Caraïbes est la région en développement la plus urbanisée au monde – environ 80 % de sa population habite dans les villes. Il existe toutefois des différences entre pays ; de fait, la région compte des cas d'urbanisation consolidée, et d'autres cas où les personnes qui vivent de la production agricole et rurale et en dépendent constituent toujours une part importante de la population. D'une manière générale, en Amérique latine et dans les Caraïbes, les indicateurs de développement ont bénéficié du processus d'urbanisation, ainsi que démontré par la corrélation favorable qui existe entre des indicateurs comme le PIB et l'IDH (indice de développement humain) et la progression du processus d'urbanisation. Les économies urbaines favorisent une plus forte productivité, qui résulte de la proximité accrue des facteurs de production, d'un niveau de spécialisation plus élevé et de la taille accrue des marchés. Les villes mobilisent plus efficacement les ressources humaines et technologiques, entraînant gains de productivité, compétitivité et innovation.
3. Au cours de ces dernières décennies, les villes de l'Amérique latine et des Caraïbes ont réalisé de nombreuses avancées découlant des bénéfices du développement urbain. Des défis demeurent toutefois, liés pour la plupart à l'une des principales caractéristiques structurelles de la région : l'inégalité. On constate cependant une importante réduction des taux de pauvreté urbaine et, dans une moindre mesure, des écarts de revenus. Et bien que les villes de la région continuent de figurer parmi les plus inégales au monde, les changements positifs intervenus mettent en exergue l'importance des politiques qui ont permis ces avancées en matière d'inclusion sociale et urbaine. Sauvegarder et consolider ces acquis dans le contexte économique et social actuel de la région constitue donc un objectif fondamental.
4. La région se caractérise également par les progrès réalisés dans la prestation de biens publics et dans le recul de l'informalité urbaine, définie comme le pourcentage de citoyens qui résident dans des implantations sauvages. Il convient à cet égard de souligner les efforts menés par les institutions publiques pour accroître l'accès au logement des groupes les plus pauvres et introduire des politiques pour la réhabilitation généralisée des quartiers. Il faut toutefois reconnaître que l'accent mis sur la promotion d'une région de propriétaires a mené à ignorer d'autres solutions, comme par exemple les politiques de location.
5. Au nombre des changements sociaux constatés, il est important de noter les progrès accomplis dans l'égalité des sexes, s'agissant en particulier des taux de scolarisation et de participation des femmes à la politique, même si la parité dans la gestion publique nationale et infranationale laisse toujours à désirer. La lenteur du changement concernant l'autonomie économique, l'inégale insertion des femmes sur le marché du travail, leur prévalence au sein du secteur informel et les écarts de salaire, ajoutés aux obstacles qui continuent de se poser à la sécurité des femmes dans les villes, entre autres nombreuses difficultés, mettent en exergue l'importance continue des politiques publiques visant l'égalité des sexes dans les établissements humains de la région.
6. Dans plusieurs pays de la région, la ville est toujours davantage perçue comme un bien commun, ainsi qu'illustré par les changements législatifs portant sur le droit à la ville et à un logement décent. La promotion du droit à la ville, sous forme concrète de normes urbaines et de participation citoyenne, constitue une importante contribution au débat global sur le développement urbain durable car elle place le développement urbain inclusif et démocratique au cœur du débat.
7. La consolidation démocratique de ces dernières décennies a mené, d'une part, à plus d'initiatives de participation citoyenne et, d'autre part, au développement et renforcement des gouvernements infranationaux dans de nombreux pays de la région. Bien que le niveau de décentralisation soit inférieur à celui des pays de l'OCDE et que des écarts persistent en matière de ressources et de capacités institutionnelles entre villes de différentes tailles, on constate des progrès importants dans les formes de gouvernance et de démocratie au niveau local.
8. L'un des changements notables de ces dernières décennies est l'importance démographique et économique accrue des villes moyennes, et l'amélioration de la qualité de vie qu'elles offrent. Bien que la région reste caractérisée par des inégalités territoriales considérables et par la concentration du revenu dans un nombre limité de centres urbains, une transformation est néanmoins en cours vers une configuration urbaine plus équitable.

9. Il est important de mentionner, au nombre des problèmes qui restent à régler dans la région, la nécessité d'améliorer la performance et l'efficacité des économies urbaines. Les villes constituent une part importante de l'économie régionale mais les externalités négatives de l'urbanisation, l'informalité marquée de l'économie et la faible récupération publique de la valeur générée par le développement urbain indiquent qu'elles pourraient mieux mettre à profit les avantages découlant de l'urbanisation, et ce faisant rendre leurs économies plus dynamiques et inclusives.

10. Malgré les acquis sociaux, les villes de la région restent caractérisées par la ségrégation socioéconomique, laquelle a pour conséquence un accès très inégal aux biens et services urbains. La ségrégation découle de divers facteurs, dont l'inégalité d'accès au sol urbain. L'absence de politiques efficaces des sols exacerbe les inégalités socio-spatiales et contribue aussi à l'étalement urbain, ainsi qu'à ses conséquences économiques (coûts des infrastructures et équipements) et écologiques (dégradation de l'environnement, pressions sur les services écosystémiques du territoire d'appartenance, augmentation de la consommation d'énergie et des émissions de GES, etc.).

11. Rendre les villes plus sûres reste un défi fondamental pour la région, sachant que les taux de violence urbaine restent très élevés et, dans bien des cas, continuent de grimper. Les liens entre la violence et les diverses manifestations de l'inégalité (revenus, groupes, territoires) soulignent le problème, non seulement du point de vue de la gouvernance mais aussi de l'inclusion sociale urbaine.

12. Même si la région a fait des progrès dans la couverture de l'assainissement de base et de l'eau potable, d'importants problèmes de qualité et d'efficacité restent à surmonter pour parvenir à des villes bien gérées offrant un accès universel aux services de base. L'approfondissement de l'impact écologique et l'augmentation de la pollution sont surtout dus à une progression marquée de la consommation privée, plus qu'à une augmentation de la population en termes absolus. Bien que la prise de conscience et l'approche politique relatives aux questions environnementales aient évolué, les instruments capables de réellement freiner la dégradation de l'environnement dans les villes et dans les territoires auxquelles elles appartiennent font encore défaut. Il est donc essentiel que les politiques publiques urbaines qui s'inscrivent dans le cadre du nouveau programme pour les villes procèdent au « désaccouplement » de la croissance économique et de l'impact écologique.

13. Dans le même temps, l'intensification des effets des changements climatiques dans une région qui présente en la matière une extrême vulnérabilité constitue une nouvelle gageure pour l'avenir des villes de la région. L'urbanisation rapide et inéquitable est grandement responsable de cette vulnérabilité, dont l'incidence se manifeste de manière inégale à travers la région. Les mesures d'adaptation requises pour faire face à l'augmentation des risques découlant de cette vulnérabilité exigent une coordination renforcée entre parties prenantes (gouvernements locaux et nationaux, institutions internationales, acteurs privés et société civile), ainsi que la mobilisation de fonds pour l'action climatique.

14. La coordination entre municipalités au sein des zones métropolitaines et des systèmes urbains est très complexe dans la région. Des asymétries existent dans la capacité à mener le développement urbain durable à l'échelle requise. Dans ce contexte, il convient d'attirer l'attention sur les lacunes dans la capacité à surveiller les progrès du développement urbain en se fondant sur des données de qualité.

15. L'expérience de la région laisse penser que l'Amérique latine et des Caraïbes peut grandement contribuer à l'élaboration et à la mise en œuvre d'un nouveau programme pour les villes. Celui-ci devrait renforcer les réalisations de ces dernières décennies et appuyer les mesures régionales, nationales et locales visant à résoudre les problèmes restés en suspens. Dans le contexte d'Habitat III et de la mise en œuvre d'un nouveau programme régional pour les villes pour l'après-2016, l'Amérique latine et des Caraïbes jette déjà les bases d'un plan d'action permettant, à partir de consensus et d'accords universels, l'instauration d'un nouveau modèle de développement urbain et la mise en œuvre du programme de développement à l'horizon 2030 et des objectifs de développement durable, en particulier l'objectif 11.

II. Où allons-nous ? Urbanisation et développement : tendances et projections

16. Le processus de transition urbaine en Amérique latine et des Caraïbes a été rapide – la transition rurale-urbaine est intervenue en moins de 40 ans (1950-1990). La région a aujourd'hui atteint une phase de consolidation et le principal problème n'est plus la rapide transition rurale-urbaine, mais l'amélioration de la qualité de la vie dans les villes et leur durabilité. La région se caractérise également par une transition démographique – vieillissement de la population urbaine – à deux facettes : un environnement démographique actuellement favorable, fondé sur l'accroissement de

la population active et la diminution relative de la population dépendante, et le vieillissement progressif de la population, ce qui rend essentielle l'adoption de mesures permettant d'adapter les villes aux besoins d'une population toujours plus dépendante.

17. On assiste en Amérique latine et dans les Caraïbes à une forte concentration de la richesse, de la pauvreté et des revenus, ainsi que des fonctions socioéconomiques, administratives et politiques, dans un nombre limité de grands centres urbains. Si les grandes agglomérations de la région ont perdu de leur importance relative dû aux externalités négatives ainsi qu'à l'émergence et au développement des villes moyennes, elles continueront toutefois d'appuyer le développement de la région avec leur dynamique de croissance et leur considérable contribution à la production régionale totale.

18. Les zones urbaines ont crû considérablement en Amérique latine et des Caraïbes, mais la densité de population a quant à elle affiché une tendance à la baisse. La croissance des zones urbaines s'accompagne d'une augmentation du coût des services publics et d'une complexité accrue de la gouvernance territoriale, entre autres, ce qui constitue un autre défi majeur pour la région. Le phénomène présente différents degrés d'intensité dans la région, mais les projections indiquent que l'étalement des villes se poursuivra. Dans plusieurs pays des Caraïbes, ce phénomène a donné lieu à un modèle urbain où zones urbaines et zones rurales s'entremêlent, de sorte que la distinction entre le monde rural et le monde urbain perd de sa netteté.

A. La transition urbaine-démographique en Amérique latine et des Caraïbes et ses nouveaux défis

19. L'Amérique latine et des Caraïbes est l'une des régions les plus urbanisées au monde : 79,5 % de sa population vit dans des centres urbains, ce qui la place juste après l'Amérique du Nord (81 %). Bien que l'urbanisation soit déjà un phénomène confirmé dans la région, on estime que la population urbaine continuera d'augmenter jusqu'à atteindre 86,2 % en 2050. Cette moyenne cache une réalité qui diffère d'un pays et d'une sous-région à l'autre. L'Amérique du Sud est la zone la plus urbanisée (83 %), suivie de l'Amérique centrale (73 %), puis des Caraïbes (70 %), même si ces dernières affichent des taux d'urbanisation très différents selon les îles (DAES, 2015).

20. Le processus d'urbanisation en Amérique latine et des Caraïbes s'est accompagné d'une forte augmentation du nombre de villes ainsi que de changements dans l'importance relative de la taille des villes. La population dans les villes de moins de 300 000 habitants a diminué, et celle des centres urbains comptant de 300 000 à 1 million d'habitants en moyenne est restée stable. En revanche, au cours de ces 20 dernières années, le nombre de villes comptant de 300 000 à 500 000 habitants a doublé, et le nombre de villes comptant de 1 million à 5 millions d'habitants a augmenté de 50 %, illustrant la progression de l'importance relative des villes moyennes. Il convient de souligner que bon nombre de ces villes moyennes se sont développées sur des territoires relevant de zones métropolitaines et de grandes villes. Dans le même temps, les villes de plus de 5 millions d'habitants, historiquement les principaux pôles de développement, ont affiché une relative stagnation au cours de ces 20 dernières années. On estime que ce sont les petites villes (moins de 300 000 habitants) et les villes moyennes (de 1 million à 5 millions d'habitants) qui croîtront le plus dans les années à venir (DAES, 2015), dans le cadre d'une croissance continue mais faible de la population urbaine.

21. Cette nouvelle phase d'urbanisation en Amérique latine et des Caraïbes, caractérisée par un ralentissement de la croissance démographique dans les zones urbaines et une conjoncture propice sous forme de démographie favorable, illustre l'importance qu'il y a à concentrer les efforts sur des politiques et processus de planification urbaine et d'aménagement du territoire qui favorisent des villes plus inclusives, économiquement dynamiques et durables.

B. La croissance des villes en Amérique latine et des Caraïbes

22. Le processus d'urbanisation en Amérique latine et des Caraïbes a conduit à un essor des grandes villes (et des mégapoles)¹, entraînant une concentration de la population urbaine et de la croissance économique. Dans la région, entre 60 % et 70 % du PIB émane des centres urbains (ONU-Habitat, 2012). Selon les estimations du McKinsey Globale Institute (MGI, 2011), la contribution des 198 principaux centres urbains² d'Amérique latine représentera 65 % de la croissance du PIB dans la région entre 2007 et 2025, ce qui correspond à six pour cent de la croissance du PIB mondial et représente une contribution similaire à celle attendue des grands centres urbains de l'Inde, et plus d'une fois et demi fois celle attendue des grandes villes d'Europe occidentale.

¹ Grandes villes : 5 à 10 millions d'habitants. Mégapoles : plus de 10 millions d'habitants.

² Comptant une population de 200 000 habitants ou plus.

23. On observe dans la région une forte concentration géographique de la production (PIB) et de la population, et ce plus particulièrement au Brésil, au Chili, au Pérou et en Uruguay³. Les niveaux de concentration géographique du PIB dans les pays d'Amérique latine sont en général plus élevés que dans les pays de l'OCDE (CEPALC, 2015b). L'activité économique de l'Amérique latine et des Caraïbes est particulièrement concentrée dans les villes et leurs zones métropolitaines, les niveaux de concentration y étant plus élevés que dans toute autre région en développement (MGI, 2011; ONU-Habitat, 2012). L'État de Sao Paulo, l'État de Mexico et la ville de Mexico ainsi que la Province et ville de Buenos Aires représentaient près d'un quart du PIB régional en 2010 (CEPALC, 2015b). Dans de nombreux pays, cette concentration économique coïncide avec une centralisation des fonctions socioéconomiques, administratives et politiques dans une seule ville ou dans un nombre limité de villes. D'importantes agglomérations urbaines sont également apparues, l'expansion territoriale urbaine menant les grandes villes à dépasser les limites administratives de leurs communes et à se connecter physiquement à d'autres pôles urbains pour former des zones métropolitaines et des systèmes urbains complexes.

24. Les grandes villes continuent de dynamiser la croissance et le développement économique et social de la région, mais il semble que le réseau des villes ait gagné en complexité et qu'un processus de déconcentration économique et démographique soit en cours (ONU-Habitat, 2012). L'Amérique latine et des Caraïbes est la seule région en développement au monde où l'on constate une amélioration dans la configuration des systèmes urbains et une progression dans l'importance des villes moyennes (Roberts, 2015). Entre 2000 et 2012, on a constaté une forte diminution de la concentration géographique du PIB en Argentine, au Brésil, en Colombie et au Mexique⁴. Dans le même temps, la concentration du PIB a augmenté en Bolivie (État plur. de), au Chili, au Panama et au Pérou (CEPALC, 2015b). Les économies prospères montrent qu'un développement équilibré des territoires et systèmes urbains permettrait aux villes moyennes d'être plus efficaces.

25. L'importance démographique et économique croissante des villes moyennes, outre l'amélioration de leur compétitivité et de leur qualité de vie, constitue un changement notable (Roberts, 2015.) Environ 24 % de la population urbaine de la région réside actuellement dans des centres urbains de taille moyenne (1 million à 5 millions d'habitants), qui peuvent offrir des conditions plus concurrentielles que les mégalo-pôles. Ces dernières présentent des signes de déséconomies d'agglomération (congestion, pollution, précarité et vulnérabilité), qui annulent les bénéfices d'échelle et d'agglomération et, partant, font reculer la qualité de vie des citoyens et portent atteinte au dynamisme économique (ONU-Habitat, 2012). Les villes moyennes ont quant à elles un potentiel de croissance et la possibilité d'adopter des stratégies destinées à éviter la création d'externalités négatives.

26. Les villes moyennes apparaissent dans bien des cas sur les territoires d'appartenance des grands espaces et systèmes métropolitains de l'Amérique latine et des Caraïbes, en tant qu'agglomérations sous-métropolitaines, mais elles peuvent aussi prendre la forme de centres destinés à l'industrie manufacturière ou primaire ou à l'exploitation des ressources naturelles. On constate l'apparition de nouveaux types et catégories de villes, comme les villes frontières, produit de l'intensification des échanges commerciaux internationaux (ONU-Habitat, 2012), ou les villes axées sur les activités d'extraction des ressources naturelles ou, dans le cas des Caraïbes, sur le tourisme, qui font office de nouveaux pôles de migration⁵. Ce modèle de croissance urbaine a contribué à la déconcentration économique et révèle en outre un phénomène toujours plus prononcé de migration urbaine-urbaine, démontrant qu'il est important de prêter davantage attention aux dynamiques migratoires entre villes (Rodríguez, 2011).

27. Si l'on entend stimuler le développement de la région, il est essentiel d'examiner les systèmes urbains existants et l'interaction entre des villes dont la taille, la fonction et le rôle diffèrent. De fait, on sait aujourd'hui que ce n'est pas seulement la taille des villes mais aussi leur fonctionnalité et leurs connexions avec les réseaux commerciaux mondiaux, régionaux et nationaux ainsi que la connaissance, la compétitivité et l'investissement qui définissent leur fonctionnement au sein des systèmes urbains mondiaux et nationaux. La performance des villes moyennes est déterminée par le niveau, la qualité et l'orientation globale de leurs chaînes d'approvisionnement et systèmes logiques

³ Dans tous les pays d'Amérique latine, à l'exception de la Bolivie (État plurinationnel de) et de l'Équateur, la concentration du PIB dépasse la concentration démographique.

⁴ Au Brésil, ce processus s'explique par un recul marqué de la concentration géographique du PIB, dû à la diminution relative de la participation de Sao Paulo, Rio de Janeiro et Rio Grande do Sul au PIB total (CEPALC, 2015b).

⁵ En 1950, on comptait 320 villes de plus de 20 000 habitants ; un demi-siècle plus tard, elles étaient au nombre de 2 000 (Rodríguez, 2011; ONU-Habitat, 2012).

dans la région, qui servent de base au développement de l'économie régionale, ainsi que par les liens commerciaux qui les rattachent à d'autres villes sur le plan national ou international, et par les services qu'elles leur fournissent (Roberts, 2015). À cet égard, il est crucial d'élaborer de nouvelles stratégies qui appuient la croissance endogène des villes moyennes dans les zones défavorisées (grâce à des politiques encourageant la décentralisation, le transfert des compétences et le développement économique local), pour en faire des espaces riches en possibilités et faciliter une croissance équitable et exogène qui leur permette de se développer. L'expérience du Brésil montre combien il est important de renforcer les liens et la connectivité dans l'administration des systèmes urbains pour arriver à une meilleure gouvernance, une plus grande capacité de développement économique et plus d'investissement dans les infrastructures stratégiques, ce qui par ricochet favorise les investissements nationaux et étrangers dans l'économie locale. L'expérience colombienne met en exergue les avantages d'une concurrence accrue pour les ressources, afin que le capital serve à renforcer l'efficacité des autorités locales (Roberts, 2015).

28. Les villes de l'Amérique latine et des Caraïbes et leur dynamique de croissance sont déterminantes pour le développement de la région. Ainsi, pour créer des nations plus développées, il faut impérativement disposer d'instruments axés sur la promotion de villes plus équitables et compétitives, sous forme de politiques nationales et de réglementations ayant une incidence sur la performance économique, la gestion du cadre de vie, l'utilisation du sol au niveau local et même l'infrastructure urbaine.

Encadré 1 : Amérique centrale : Urbanisation rapide, inégale et exclusive

Si les pays d'Amérique centrale n'ont pas encore atteint le taux d'urbanisation moyen de l'Amérique latine (qui se situe aux alentours de 80 %), l'Amérique centrale n'est toutefois plus une région essentiellement rurale. En l'espace de quatre décennies, elle est passée d'un taux d'urbanisation situé aux alentours de 40 % (début des années 70) à un taux de 63,7 % (2015). Bien que le processus d'urbanisation ait été tardif (ce n'est qu'à la fin des années 1990 que la région est devenue majoritairement urbaine), il s'est imposé de manière accélérée dans des pays où jusqu'il y a peu dominait encore une économie de type agricole.

Aujourd'hui, dans les six pays qui composent l'Amérique centrale, plus de la moitié de la population vit en zone urbaine ; le Honduras est le pays le moins urbanisé, et le Panama le plus urbanisé. Le processus accéléré d'urbanisation en Amérique centrale a entraîné un important déficit en équipements sociaux et en services urbains, particulièrement évident dans les zones périphériques des principales villes d'Amérique centrale ; il s'est aussi accompagné d'une augmentation marquée du nombre de véhicules automobiles en milieu urbain sans que, parallèlement à cela, l'infrastructure routière bénéficie des ajustements requis, d'où une mobilité difficile, limitée et onéreuse.

Les taux d'urbanisation devraient continuer de croître en Amérique centrale et, sachant que son poids démographique au sein de l'Amérique latine et des Caraïbes progressera à un rythme plus soutenu que d'autres (le cône Sud, par exemple), il est nécessaire d'élaborer un ensemble de politiques capables de relever le défi que cette réalité implique. Les politiques publiques doivent donc être conçues en prévision d'une Amérique centrale plus peuplée, plus dense et plus urbanisée.

Divers facteurs, dont le marché foncier et le marché du travail, l'insécurité, les difficultés liées à la mobilité et l'inégalité des revenus, ont entraîné les villes d'Amérique centrale vers une segmentation socio-spatiale du logement et de la coexistence qui s'est traduite par l'apparition de quartiers exclusifs (résidences protégées ou non) qui contrastent totalement avec les quartiers défavorisés, même s'ils sont situés de manière contiguë dans certaines villes, et dont l'existence intensifie la ségrégation sociale des citoyens. C'est ainsi que les relations sociales dans les milieux urbains sont devenues toujours moins horizontales et toujours plus segmentées et hiérarchisées.

Il existe dans tous les cas un élément commun, à savoir une forte corrélation entre la répartition territoriale de la population et la répartition par niveau de revenu. D'où l'apparition de villes qui présentent un faible niveau de cohésion sociale et un écart marqué entre consommation privée et consommation publique, ce qui alimente le cercle vicieux de la pauvreté et favorise les manifestations d'inégalité sociale et territoriale et l'accès différencié, voire inexistant, au droit à la ville.

Auteurs : Pablo Yáñez, Humberto Soto et Hernán Gómez, CEPALC, Mexique.

C. L'étalement des villes à son paroxysme : une réalité partagée par les villes de l'Amérique latine et des Caraïbes

29. L'étalement des villes en Amérique latine et des Caraïbes a progressé de manière substantielle, à des degrés d'intensité variables. Au nombre des facteurs explicatifs figurent la croissance démographique et la progression des revenus, la transformation et territorialisation des structures de production, la diminution de la taille moyenne des ménages, la privatisation de l'espace public, l'augmentation du coût du logement, la spéculation, la volonté de vivre dans des zones d'habitation fermées pour se protéger d'une violence réelle ou ressentie, ainsi qu'une planification urbaine et un aménagement du territoire inexistant ou de piètre qualité.

Tableau 1

Amérique latine et Caraïbes (10 villes) : Extension des villes, population, utilisation du sol par habitant en 1990, 2000 et 2015

Ville	Extension urbaine (hectares)			Population			Utilisation du sol par habitant (mètres)		
	1990	2000	2015	1990	2000	2015	1990	2000	2015
Belo Horizonte	49 460	58 057	65 471	2 745 708	3 496 348	4 139 468	180	166	158
Bogota	32 155	36 966	41 550	4 450 735	6 508 251	8 854 881	72	57	47
Buenos Aires	134 033	159 265	196 446	10 615 361	11 839 083	14 065 924	126	135	140
	9 227	17 336	27 624	475 734	732 090	1 082 217	194	237	255
	7 636	10 767	15 730	375 046	483 533	635 415	204	223	248
	2 667	3 274	3 385	206 665	241 028	266 021	129	136	127
	102 982	136 823	214 867	9 741 580	12 540 064	18 111 506	106	109	119
Quito	9 965	16 750	42 894	906 139	1 405 938	2 317 510	110	119	185
	45 713	57 130	77 266	4 499 499	5 396 623	6 561 224	102	106	118
	16 030	24 596	37 246	632 644	1 164 332	1 738 963	253	211	214

Source : Programme d'expansion urbaine de l'Université de New York, 2016.

30. La superficie croissante des villes a entraîné une augmentation des coûts de gestion de ces dernières – par exemple, le coût par habitant de l'offre de services publics de base dans des zones toujours plus reculées et toujours moins peuplées. Les villes de l'Amérique latine et des Caraïbes sont actuellement moyennement denses par rapport au niveau mondial (ONU-Habitat, 2012) et, selon les estimations du Programme d'expansion urbaine de l'Université de New York, au niveau régional, l'utilisation du sol par habitant a diminué entre 1990 et 2015. Il n'en reste pas moins que dans bon nombre de grandes villes de la région (Buenos Aires, Mexico, Santiago), l'utilisation du sol par habitant continue d'augmenter. Selon les projections du Lincoln Institute⁶ en matière d'expansion, l'étalement des villes devrait se poursuivre, tant avec une densité démographique constante qu'avec une densité démographique qui diminuerait de deux pour cent par an.

31. Il existe en Amérique latine une corrélation positive entre le PIB par habitant et la densité, ce qui laisse entendre que le niveau d'activité économique est plus élevé dans les territoires à forte densité démographique, permettant à ces derniers de mieux tirer parti des bénéfices issus de l'agglomération. De fait, les territoires qui comptent une capitale affichent des niveaux élevés de densité démographique et de PIB par habitant. Ces territoires composent l'essentiel du PIB régional (61 %) et abritent 41 % de la population. Il existe également des territoires à forte densité démographique (32 % de la population) qui affichent une faible productivité (21 % du PIB). Au total, 82 % du PIB et 73 % de la population environ relèvent de territoires à forte densité (CEPALC, 2015b).

32. La planification urbaine de ces dernières décennies a permis la multiplication des espaces fermés et monofonctionnels. On observe un processus de dépeuplement de nombreux centres, parallèlement à un processus croissant de migration des zones centrales vers la périphérie des villes. Les politiques de logement social et le coût modéré des terrains ont favorisé le développement de quartiers résidentiels en périphérie, et ainsi contribué à ces processus et à la ségrégation socio-spatiale. Il existe quelques exceptions à cette tendance au dépeuplement du centre-ville (Santiago du Chili, par exemple), ce qui démontre que le repeuplement et la régénération des centres urbains n'est pas un processus inconnu en Amérique latine et des Caraïbes.

⁶ Lincoln Institute of Land Policy, Atlas of Urban Expansion (2012).

33. La progression de l'étalement urbain de faible densité caractérise également plusieurs pays des Caraïbes, résultant dans bien des cas en un modèle urbain où zones urbaines et zones rurales s'entremêlent de sorte qu'il devient problématique de faire la distinction entre elles. On voit parfois apparaître un tissu urbain continu et polycentrique qui s'apparente à une ville-État (Verrest et al., 2013), comme dans le cas de la Barbade. Selon les calculs d'Angel (2010), si les tendances actuelles se poursuivaient jusqu'en 2050, la superficie des zones urbaines pourrait doubler, voire quadrupler, dans divers pays des Caraïbes (dont la Barbade, le Guyana, la Jamaïque, le Suriname et la Trinité-et-Tobago), ce qui occasionnerait une pression sur les services écosystémiques et les terres arables.

Encadré 2 : Objectif n° 11 de développement durable

Faire en sorte que les villes et les établissements humains soient ouverts à tous, sûrs, résilients et durables

11.1 D'ici à 2030, assurer l'accès de tous à un logement et des services de base adéquats et sûrs, à un coût abordable, et assainir les quartiers de taudis ;

11.2 D'ici à 2030, assurer l'accès de tous à des systèmes de transport sûrs, accessibles et viables, à un coût abordable, en améliorant la sécurité routière, notamment en développant les transports publics, en prêtant une attention particulière aux besoins des personnes en situation vulnérable ; des femmes, des enfants, des personnes handicapées et des personnes âgées ;

11.3 D'ici à 2030, renforcer l'urbanisation durable pour tous et les capacités de planification et de gestion participatives, intégrées et durables des établissements humains dans tous les pays ;

11.4 Redoubler d'efforts pour protéger et préserver le patrimoine culturel et naturel mondial ;

11.5 D'ici à 2030, réduire considérablement le nombre de personnes tuées et le nombre de personnes touchées par les catastrophes, y compris celles d'origine hydrique, et réduire considérablement le montant des pertes économiques qui sont dues directement à ces catastrophes exprimé en proportion du produit intérieur brut mondial, l'accent étant mis sur la protection des pauvres et des personnes en situation vulnérable ;

11.6 D'ici à 2030, réduire l'impact environnemental négatif des villes par habitant, y compris en accordant une attention particulière à la qualité de l'air et à la gestion, notamment municipale, des déchets ;

11.7 D'ici à 2030, assurer l'accès de tous, en particulier des femmes et des enfants, des personnes âgées et des personnes handicapées, à des espaces verts et des espaces publics sûrs ;

11.a Favoriser l'établissement de liens économiques, sociaux et environnementaux positifs entre zones urbaines, périurbaines et rurales en renforçant la planification du développement à l'échelle nationale et régionale ;

11.b D'ici à 2020, accroître considérablement le nombre de villes et d'établissements humains qui adoptent et mettent en œuvre des politiques et plans d'action intégrés en faveur de l'insertion de tous, de l'utilisation rationnelle des ressources, de l'adaptation aux effets des changements climatiques et de leur atténuation et de la résilience face aux catastrophes, et élaborer et mettre en œuvre, conformément au Cadre de Sendai pour la réduction des risques de catastrophe (2015-2030), une gestion globale des risques de catastrophe à tous les niveaux; et

11.c Aider les pays les moins avancés, y compris par une assistance financière et technique, à construire des bâtiments durables et résilients en utilisant des matériaux locaux.

Source : Résolution A/70/1 de l'Assemblée générale des Nations Unies.

III. Urbanisation et économie

34. La production, distribution et consommation de biens et de services est un processus essentiellement urbain en Amérique latine et dans les Caraïbes. L'augmentation de la productivité et la progression de l'accès universel à des biens et services de qualité dépendent en grande partie du niveau des investissements publics et privés dans les zones urbaines. Attendu que l'investissement dans les infrastructures urbaines est en général d'origine publique et qu'il a tendu à être déficitaire au cours de ces dernières décennies, il s'est avéré un obstacle à la croissance, au développement économique et à l'intégration dans de nombreuses villes de la région. Ainsi, l'augmentation des investissements dans les infrastructures, le renforcement des économies d'agglomération et la réduction des déséconomies urbaines découlant d'une expansion des villes que n'accompagne aucune planification ou gestion urbaine peuvent avoir des incidences notables sur le dynamisme économique et le développement urbain durable.

35. Les villes de la région sont passées d'une base économique industrielle à une base économique mixte, au sein de laquelle le secteur des services a fait une avancée considérable au cours de ces 20 dernières années. De fait, on constate actuellement dans l'économie urbaine de l'Amérique latine et des Caraïbes une nette prédominance du secteur des services, lequel emploie quelque 70 % de la

population urbaine (OIT, 2010) et devrait générer plus de 60 millions de nouveaux emplois d'ici à 2025 (MGI, 2011), ce que confirme la persistance des investissements étrangers directs effectués dans ce secteur dans la région (PNUE, 2010). Le secteur des services affiche toutefois un faible niveau de productivité et un taux d'informalité élevé.

36. L'actuel processus de transition démographique est une excellente occasion de mener à bien une deuxième transition urbaine, dans le cadre cette fois d'une approche plus méthodique, efficace, durable et compatible avec les enjeux de la région (ONU-Habitat, 2012). Il conviendrait notamment de profiter du ralentissement de la croissance démographique pour axer les efforts sur les processus de gestion territoriale et de consolidation urbaine durable. Cette situation ne durera pas plus de 30 ans⁷ et fournit l'occasion de procéder à des investissements substantiels en s'appuyant sur le dynamisme actuel de la population active, et ainsi de préparer les pays aux défis à venir (ONU-Habitat, 2012). L'Amérique latine et des Caraïbes a donc la possibilité de laisser derrière elle le cercle vicieux du sous-développement, de l'iniquité et de la non-viabilité environnementale, et de démarrer un nouveau cycle de transition urbaine qui garantira une amélioration fondamentale de la qualité de vie urbaine (CEPALC, 2013).

37. Les emplois informels, le chômage et la précarité du travail restent des problèmes fondamentaux. L'emploi informel a contribué de manière déterminante au développement des économies urbaines de l'Amérique latine et des Caraïbes, mais il a aussi eu un impact négatif sur les conditions de travail et la productivité économique de la région.

38. Les villes de l'Amérique latine et des Caraïbes et leur dynamique de croissance sont déterminantes pour le développement des pays de la région. Concevoir la planification et gestion urbaine en tant qu'outil contribuant à la viabilité économique des villes est essentiel à la mise en place de politiques publiques efficaces et durables, ainsi qu'à la gestion des problèmes économiques associés à la deuxième transition urbaine, laquelle doit être comprise comme la consolidation des villes en tant que « plateforme » pour un accès universel à des biens et services de qualité et à un développement fondé sur l'économie et la production.

A. Transition de la base de production, de l'emploi, de la consommation et de la distribution urbaine

39. Les villes sont le moteur et le centre névralgique des économies de la région. Le défi consiste à accroître leur performance économique, et à le faire de manière durable (CEPALC, 2014e). Les grandes villes mettent au point des politiques et stratégies pour optimiser les économies d'agglomération et d'échelle et profiter des bénéfices qui en découlent, tout en évitant l'apparition de déséconomies qui influent de manière négative sur la performance économique.

40. Les rendements d'échelle croissants observés dans les villes sont dus à la diversification de l'activité urbaine, à la concentration de biens publics et de capital social fixe, à la densité des contacts, aux conditions propices à l'innovation et à la réduction des coûts de transaction. Ces avantages peuvent toutefois se transformer en une source d'externalités négatives, comme par exemple l'augmentation des coûts de transport, la hausse du prix du sol, les embouteillages et la pollution.

41. La compétitivité de la base de production urbaine dépend des variables économiques qui caractérisent la production des entreprises locales ; parmi les éléments les plus importants figurent la qualité des facteurs de production (y compris la main-d'œuvre), la disponibilité des ressources naturelles et des technologies, les barrières à l'entrée pour les nouveaux investissements, les produits de substitution des produits locaux et le dynamisme des marchés d'exportation.

42. Le renforcement de cette base de production est l'un des principaux axes d'intervention des politiques publiques. Dans la région, ces politiques se concentrent sur le renforcement de la compétitivité des économies urbaines et l'optimisation des économies d'agglomération et d'échelle, lesquelles peuvent prendre la forme d'économies de localisation et d'urbanisation. Ainsi, l'enjeu pour augmenter la production des économies urbaines en Amérique latine et des Caraïbes est de renforcer les domaines de compétence et de bien analyser les autres domaines de production afin d'optimiser l'utilisation des économies d'agglomération et d'échelle.

43. La compétitivité a également été renforcée par des processus de développement économique local axés sur un développement participatif qui encourage la conclusion d'accords de partenariat entre parties prenantes de tous secteurs dans un centre urbain donné. L'objectif du développement économique local est de fournir aux principales entités territoriales publiques et privées une feuille de

⁷ À terme, le nombre de personnes dépendantes augmentera, et la situation se transformera en un défi pour la durabilité.

route qui permettra l'établissement et la mise en application conjoints de stratégies favorisant le développement urbain et territorial.

44. Les problèmes urbains peuvent être mieux compris par les gouvernements infranationaux, et la gestion municipale déboucher sur des politiques mieux adaptées aux circonstances particulières de chaque ville ou région. Au cours de ces 20 dernières années, des processus de décentralisation ont été mis en œuvre dans la région qui ont conduit au transfert de compétences du niveau national au niveau infranational. La viabilité urbaine est toutefois étroitement liée à la consolidation de la fiscalité des instances infranationales, ainsi qu'au renforcement de leurs institutions (BID, 2011). Dans la plupart des pays de la région, les bases d'imposition qui alimentent les administrations locales sont faibles et obsolètes, empêchant les gouvernements infranationaux d'exercer avec succès leur rôle grandissant dans les domaines de la protection sociale et de la gestion urbaine, et menant dans certains cas à un processus de recentralisation dans la région (BID, 2011 et ONU-Habitat, 2012). De fait, bien que l'équilibre fiscal des villes de l'Amérique latine et des Caraïbes soit généralement satisfaisant, les dépenses publiques ont été relativement faibles dans les villes, ce qui a entraîné des lacunes dans la prestation de services de base tels que l'éducation, la santé, les infrastructures et les équipements.

45. Les gouvernements infranationaux ont trois responsabilités essentielles : développer les compétences, aptitudes et atouts comparatifs locaux ; réunir et tenir à jour des données locales actualisées de qualité (pour cerner les problèmes et hiérarchiser les politiques); et instaurer une connexion plus étroite entre zones rurales et zones urbaines aux fins d'améliorer le niveau de l'emploi et de promouvoir des échanges, des chaînes de valeur et des transferts de capitaux efficaces. Voici certaines des mesures les plus importantes qui puissent être prises dans ce sens : renforcer les institutions locales et le cadre réglementaire; mettre en place l'infrastructure nécessaire à l'innovation et au développement du capital humain⁸; simplifier les procédures administratives pour créer des entreprises, accorder des brevets et entreprendre des opérations générales de nature commerciale; coordonner l'utilisation du sol et la planification des infrastructures urbaines; faciliter, encourager et promouvoir la formation des personnes et les pépinières d'entreprises; créer un climat de confiance dans le domaine des contrats, ainsi qu'un cadre juridique efficace et sûr au niveau infranational. La qualité des institutions locales est un facteur déterminant dans l'amélioration de ces processus, or elle a été mise à mal par la corruption et l'évasion fiscale, ce qui a compromis la qualité de la gestion urbaine et créé un problème majeur (MGI, 2011).

46. Les transformations économiques et sociales liées aux processus d'urbanisation ont entraîné des réactions politiques à l'échelle urbaine. Toutefois, rares sont les cas où une stratégie ou politique de développement urbain a été arrêtée puis appliquée de manière coordonnée à l'échelle nationale. L'urbanisation conserve le pouvoir de transformer les pays en profondeur – plus particulièrement les pays en développement (Glaeser & Joshi-Ghani, 2014). C'est ainsi que les politiques nationales urbaines s'imposent en tant que politiques de développement au niveau des pays. Une politique nationale urbaine est considérée à la fois comme un « ensemble cohérent de décisions » et comme un processus dirigé par le gouvernement qui réunit divers acteurs pour bâtir une vision commune de développement urbain à long terme (ONU-Habitat, 2014b: 2). Une politique nationale urbaine réaffirme le rôle positif de l'urbanisation dans le développement des pays et vise à optimiser les bénéfices de l'urbanisation (ONU-Habitat, 2014b).

⁸ La promotion du capital humain contribue au développement culturel et institutionnel, à la cohésion sociale, à une meilleure protection de l'environnement, à l'amélioration des conditions sanitaires, à un plus fort engagement citoyen et à la baisse de la criminalité (OCDE, 1999).

Encadré 3 : Politiques nationales urbaines en Amérique latine et des Caraïbes

L'Amérique latine et des Caraïbes a de l'expérience en matière de politiques nationales urbaines, avec notamment la mise en place de politiques spécifiques au Chili, en Colombie et au Brésil, à quoi vient s'ajouter la récente introduction aux niveaux législatif et institutionnel d'éléments novateurs destinés à la reconfiguration des organes directeurs de la politique urbaine. La Colombie a créé le Ministère du logement, de la ville et du développement territorial ; le Brésil, le Ministère des villes ; l'Équateur, le Ministère du développement urbain et du logement ; et, dernièrement, le Mexique a créé le Secrétariat du développement agricole, territorial et urbain. Ces avancées sont de surcroît appuyées par l'évolution de la législation. Dans certains cas, comme en El Salvador, la politique du logement a progressivement donné naissance à une vision urbaine globale. Les plans de développement national comportent aussi dans certains cas des éléments de politique urbaine, comme en Argentine, au Guatemala et en République dominicaine.

Toutes ces avancées, au même titre que les enjeux et possibilités qu'elles représentent, s'inscrivent dans des contextes très différents, et les réponses varient donc d'un endroit à l'autre. Il est impossible de décréter qu'il existe un modèle unique ou universel de politique nationale urbaine, mais on constate des points communs qui peuvent servir d'inspiration à une nouvelle génération de politiques dans la région :

1. Les progrès au niveau institutionnel montrent qu'une certaine sensibilité existe par rapport à la question urbaine et au rôle du gouvernement national. La réalisation se fait jour qu'une coordination entre les différents niveaux de gouvernement est nécessaire pour mener à bien des politiques urbaines précises. Dans certains cas, l'accent porte sur le rôle du système urbain dans la croissance. Dans d'autres cas, ce qui prime est que la politique urbaine s'attache à atténuer la pauvreté et à répondre aux besoins essentiels, comme en El Salvador.
2. Une prise de conscience est en cours relative à la nécessité de créer des instruments juridiques, des instruments financiers et des instruments pour l'aménagement de l'espace. Dans certains cas, les deuxièmes dépendent de l'existence des troisièmes. Une prise de conscience est également en cours relative à deux éléments fondamentaux : d'une part, la fonction sociale de la propriété et, d'autre part, la nécessité d'impliquer le secteur privé dans le financement du développement urbain durable. Les cas du Brésil, de la Colombie et de l'Équateur attestent d'une évolution importante dans le domaine des instruments de gestion des sols.
3. La toile de fond, surtout en Amérique latine, est la décentralisation. La politique nationale urbaine est liée aux processus de décentralisation et, dans certains cas, la gestion et l'administration de l'utilisation du sol sont rattachées à la décentralisation fiscale, au développement de l'autonomie et aux processus d'aménagement du territoire. Le cas de l'Équateur et, dans une certaine mesure, celui de la Bolivie, l'illustrent bien.
4. La gestion de l'expansion périphérique des villes en faveur d'une croissance urbaine plus compacte et inclusive constitue un nouvel objectif. Au Mexique, les instruments de politique du logement récemment mis en place vont dans ce sens.
5. La consolidation du système des villes est une part importante du développement national. Les processus en cours en Argentine, au Guatemala et en République dominicaine, qui s'inscrivent dans cette logique, ont pour objectif de renforcer la connectivité territoriale et l'intégration urbano-rurale.
6. La région compte un nombre significatif de zones de peuplement informelles, qui se sont développées sans planification urbaine. Au Brésil, par exemple, le Statut de la Ville et les politiques menées par le Ministère de la Ville visent à résoudre la question des favelas en reconnaissant leur existence et en tentant d'appliquer des mesures d'amélioration in situ. Les récentes avancées en Colombie et en Équateur vont dans le même sens.

Établi par ONU-Habitat à partir d'ONU-Habitat & l'Alliance des villes (2014).

B. Productivité et économie urbaine en Amérique latine et des Caraïbes

47. Le renforcement de la productivité joue un rôle central dans le développement économique et social des pays de l'Amérique latine et des Caraïbes. C'est pourquoi il est important de déterminer quels facteurs permettent une croissance durable de la productivité dans un contexte urbain, pour ensuite concevoir des politiques publiques qui déboucheront sur des villes plus productives et équitables dans la région.

48. Les processus d'urbanisation peuvent être considérés comme autant de changements structurels influant favorablement sur la productivité et l'équité des pays dû aux avantages de l'agglomération et à l'ampleur des marchés. Cependant, l'urbanisation n'a pas toujours eu un impact positif sur la productivité et la croissance économique en Amérique latine et des Caraïbes, contrairement aux pays asiatiques. Il existe à cela au moins trois raisons : premièrement, les économies de l'Amérique latine et des Caraïbes sont avant tout exportatrices de matières premières, ce qui signifie que les activités urbaines ne sont pas nécessairement plus productives que les activités rurales, compte tenu de l'abondance des ressources naturelles et des possibilités économiques qu'elles entraînent. Plus la part des ressources naturelles dans le total des exportations est grande, plus la portée des changements

structurels avec effets positifs sur la productivité est faible (McMilan & Rodrik, 2011) ; deuxièmement, l'activité économique urbaine dans la région est concentrée sur le secteur des services, lequel présente un faible niveau de productivité, dû en partie à des raisons structurelles. Cette faible productivité est également due au fait que le secteur des services en Amérique latine et des Caraïbes repose dans une large mesure sur le travail informel (BID, 2010) ; troisièmement, d'autres activités urbaines dans la région (l'industrie manufacturière, par exemple) présentent des problèmes de performance liés aux dépenses d'investissement ainsi qu'aux coûts de logistique et de transport.

49. Le renforcement de la productivité du secteur des services est donc un facteur clef de la croissance et du développement de la région. Pour y parvenir, il faut : création, transmission et absorption de technologie ; disponibilité accrue et affectation efficiente du capital humain et des infrastructures, création d'institutions et intégration ; concurrence entre particuliers, développement social et conscience écologique. Des obstacles se posent également à la pénétration de l'Internet, qui permettrait d'améliorer le dynamisme sectoriel et régional grâce à l'innovation et à la modernisation numérique de la gestion des villes. Une ville qui offre un contexte propice à l'apparition et à la diffusion d'idées et de nouveautés générera de meilleures possibilités pour sa base de production et sera plus susceptible d'avoir une cohésion sociale, une croissance économique et un emploi forts.

50. La promotion de « cellules » au sein de l'économie urbaine est une autre stratégie pour accroître la productivité des villes, attendu que ces « groupes » exploitent de manière plus spécialisée les bénéfices des économies d'agglomération dans un contexte urbain. Trois avantages pouvant découler de cette stratégie : augmentation de la productivité des entreprises ; renforcement de leur capacité à innover ; et encouragement à la création de nouvelles sociétés spécialisées qui favorisent l'innovation. Il existe toutefois aussi trois problèmes dans le contexte de l'économie urbaine de l'Amérique latine et des Caraïbes : grands écarts de production ; faibles niveaux de compétence et de coopération ; et innovation technologique généralement limitée dans les entreprises. Ces problèmes sont en partie le résultat de la structure de production des économies latino-américaines, lesquelles reposent sur des activités à faible innovation technologique et à faible niveau de spécialisation, avec de grands écarts de production. Ils sont aussi le résultat de l'absence de gestion urbaine locale et du manque d'initiatives visant à dynamiser l'économie et la production à l'intérieur de ces « cellules ». Ainsi, rattacher la gestion de ces dernières au contexte urbain est une occasion de transformer la gouvernance urbaine locale en vecteur, pour une gestion plus efficace, novatrice et compétitive de la production.

51. Les grandes villes génèrent un élan favorable à la croissance des villes moyennes lorsqu'existe une connectivité physique et virtuelle. De fait, le développement d'une grande ville peut avoir une influence positive sur l'activité des villes périphériques de plus petite taille, jusqu'à ce progressivement elles forment une zone d'échange de biens et de personnes et créent un cercle vertueux entre agglomération, production, demande et rendement dans la région. Une infrastructure urbaine développée peut générer une diminution des coûts.

52. Favoriser l'investissement dans les petites entreprises et les petits commerces urbains en tirant profit des envois de fonds est une possibilité concrète attendu qu'ils constituent un apport important dans de nombreuses économies régionales, et plus particulièrement en Amérique centrale et dans les Caraïbes. En El Salvador, au Guyana, en Haïti, au Honduras et au Nicaragua, les envois de fonds représentent plus de 15 % du PIB. En Haïti, les envois de fonds ont considérablement augmenté après le séisme de 2010 et contribué de manière significative à la reconstruction du pays (BID, 2015).

Encadré 4 : Contribution au rapport régional de l'Amérique latine et des Caraïbes en prévision d'Habitat III

La mise en place d'une urbanisation fondée sur le développement humain durable exige un engagement mondial renouvelé. C'est pourquoi le réseau MERCOCIUDADES appuie les transformations politiques qui entendent relever les défis mondiaux tels que la pauvreté, la sécurité, la menace posée par les changements climatiques et l'accès limité aux droits de l'homme en se fondant sur l'évaluation des résultats obtenus au cours de ces 20 dernières années.

Notre principal défi aujourd'hui consiste à élaborer un plan d'action qui entraîne une modification du concept de développement, afin qu'il englobe désormais la qualité de vie des personnes et non plus seulement la croissance économique des villes et des pays, et afin que la satisfaction de nos besoins présents ne mette pas en péril la satisfaction de nos besoins futurs.

La représentativité et la légitimité des gouvernements locaux doivent impérativement être reconnues aux niveaux international et régional, ainsi qu'au sein des différentes instances qui traitent des questions propres à chaque ville, car ces gouvernements connaissent la volonté et les besoins des citoyens.

Nous espérons qu'Habitat III encouragera un développement urbain durable fondé sur une planification urbaine inclusive, l'acceptation de la diversité et la revitalisation d'espaces publics qui soient accessibles et bien adaptés aux citoyens. Le développement de villes intelligentes exige des citoyens intelligents, informés et créatifs, et l'existence d'une culture politique participative fondée sur la responsabilité civique et la tolérance, ainsi que sur une citoyenneté attentive à ses droits et consciente de son rôle au sein de la communauté.

MERCOCIUDADES est d'avis que ce droit peut être mis en œuvre à condition de créer des villes :

- Démocratiques, participatives et décentralisées ;
- Respectueuses des ressources naturelles, et qui observent une consommation responsable ;
- Compactes, souples, polycentriques, et qui reflètent une conception intégrée et novatrice de la planification urbaine ;
- Inclusives, sûres et prospères, fondées sur l'idée que le droit à la ville est un droit de l'homme ;
- Créatives, intelligentes et connectées, et qui promeuvent un accès universel aux droits fondamentaux.

Établi par MERCOCIUDADES

C. Économie créative : économie, qualité de vie et développement durable

53. La culture est un facteur de développement que stimule la croissance de l'économie créative en général, et des industries culturelles⁹ et créatives en particulier. L'économie créative¹⁰ est reconnue pour sa valeur économique et pour son rôle dans l'apparition de nouvelles technologies ou idées, ainsi que pour ses bénéfices sociaux non monétaires tels participation, cohésion, formation de capital social, et renforcement de la culture et du sentiment d'appartenance (PNUD, UNESCO, 2014).

54. L'Amérique latine et des Caraïbes est un importateur net de produits créatifs, ce qui prouve que l'industrie locale est insuffisamment développée. Il manque aussi des initiatives qui relient concrètement le rôle de la ville au concept de développement économique local et le droit à la ville à l'économie créative. Ces initiatives peuvent être encouragées grâce à une gestion urbaine qui appuie l'instauration et le renforcement de « cellules » créatives dans la ville. Il existe néanmoins en Amérique latine et des Caraïbes des initiatives destinées à dynamiser l'économie créative en général. Le Chili a établi en 2015 un programme stratégique national d'appui à l'économie créative pour faire passer la contribution au PIB de cette dernière de 1,6 % à 4 % d'ici à 2025, et ainsi l'aligner sur la moyenne régionale (CORFO, 2014). L'économie créative peut également stimuler le secteur du tourisme, une solution actuellement peu utilisée dans les pays des Caraïbes, où le tourisme représente une part importante du PIB.

⁹ Industries fondées sur la créativité, le talent et les compétences d'une personne ou d'un groupe de personnes, et susceptibles de générer de la richesse et des emplois par le développement de la propriété intellectuelle.

¹⁰ Englobe l'industrie des arts, la science et la technologie (PNUD, UNESCO, 2014).

D. Efficience et infrastructure

55. Il faut, pour assurer la compétitivité du commerce et des services, que l'intégralité de la chaîne logistique urbaine fonctionne de manière efficace. L'expérience montre toutefois que la distribution de marchandises est inefficace dans les villes de l'Amérique latine et des Caraïbes et qu'elle contribue considérablement à la pollution de l'air et aux embouteillages. L'investissement dans les infrastructures est insuffisant, ce qui entraîne des écarts importants entre l'offre et la demande de services d'infrastructure (CEPALC, Bulletin sur la facilitation du commerce et du transport en Amérique latine et dans les Caraïbes, 2014). La faiblesse des investissements dans l'infrastructure, la logistique urbaine et le capital fixe constitue un obstacle à la croissance économique de la région et influe sur la qualité de vie des citoyens, en raison notamment de la durée accrue des déplacements et de la réduction du temps libre. La considérable expansion du parc automobile révèle une croissance disproportionnée des moyens de distribution, sans que des investissements aient été effectués pour la mise en place des infrastructures correspondantes.

56. Les villes de la région n'assurent pas un bon entretien des axes de transport, ce qui aggrave encore la situation. Bien que les axes de transports soient nombreux dans la plupart des zones métropolitaines, leur qualité laisse à désirer dû aux coûts d'entretien et aux contraintes budgétaires¹¹, ce qui exacerbe les problèmes d'embouteillages. Davantage d'investissement dans les infrastructures peut renforcer le dynamisme économique, mener à la création d'emplois, réduire les externalités négatives et accroître l'efficacité de la distribution de marchandises.

E. Consommation et numérisation

57. La pénétration des technologies numériques dans la consommation privée est une tendance très répandue en Amérique latine et des Caraïbes. La pénétration d'Internet dans la région, mesurée par le nombre d'utilisateurs sur la population totale, a plus que doublé en l'espace de huit ans, passant de 20,7 % en 2006 à 50,1 % en 2014 (la moyenne de l'OCDE est de 81,8 %) (CEPALC, 2015d). Une fracture numérique subsiste entre les pays les plus avancés et les pays les moins avancés, tout comme à l'intérieur des pays mêmes (PNUE, 2010).

58. C'est grâce aux smartphones que la connectivité numérique a explosé en Amérique latine et des Caraïbes – la région est en troisième position à l'échelle mondiale pour ce qui est de l'augmentation des connexions (progression annuelle de 77 % entre 2010 et 2013) (CEPALC, 2015d). L'Amérique latine et des Caraïbes est la région au monde où l'utilisation des réseaux sociaux est la plus intense. En 2013, 78,4 % des utilisateurs d'Internet en Amérique latine et des Caraïbes participaient à des réseaux sociaux, alors que ce chiffre était de 64,6 % en Amérique du Nord et de 54,5 % en Europe occidentale, et ce malgré le fait que la pénétration d'Internet y soit plus forte qu'en Amérique latine et des Caraïbes (CEPALC, 2015d).

59. Des difficultés importantes subsistent concernant la pénétration d'Internet parmi la population et les répercussions sur le dynamisme économique, l'appui au commerce et la modernisation des villes. Les services numériques réduisent les coûts de transaction des entreprises et du commerce, ce qui permet de mieux exploiter les économies d'agglomération réalisées par la ville et, partant, favorise la croissance, le développement économique et la modernisation des entreprises locales.

60. La connectivité et les infrastructures à haut débit demeurent une priorité, au même titre que la promotion des compétences et capacités numériques, le gouvernement numérique, l'innovation, l'entrepreneuriat numérique et l'utilisation d'Internet dans le domaine social (par exemple l'éducation et la santé). L'information, la mise à disposition des données publiques, les modèles de gouvernance par Internet fondés sur des processus participatifs et la coordination citoyenne dans les quartiers représentent autant de possibilités de promouvoir l'innovation numérique et de contrôler plus efficacement les politiques locales (CEPALC, 2015d).

F. Persistance de l'économie informelle

61. Le travail informel joue un rôle clef dans les économies urbaines de l'Amérique latine et des Caraïbes, mais ses effets potentiels sur la qualité et la précarité des conditions de travail dans la région sont aussi une source de préoccupation. De fait, il se peut que le travail informel ait une incidence négative sur le possible renforcement de la productivité économique en Amérique latine et des Caraïbes, mais il se pourrait aussi qu'il soit précisément le résultat de la productivité réduite des entreprises locales (dû par exemple au manque d'accès au crédit et à d'autres biens publics, qui empêche le développement des entreprises), ce qui signifie que le lien de causalité n'est pas

¹¹ À Bogota, 19 % des grands axes routiers, 44 % des routes intermédiaires et 56 % des routes locales sont en mauvais état (Chambre de commerce, 2008).

unidirectionnel. Les données pour 2012 montrent que sur le total des emplois informels (47,8 %), 31 % sont des emplois au sein du secteur informel, 11,7 % sont des emplois informels au sein du secteur formel et 5,1 % sont des emplois informels relevant du secteur des travailleurs domestiques (OIT, 2013). Le travail informel et les inégalités du marché de l'emploi ont une forte incidence sur les zones urbaines et sont liés aux problèmes des économies urbaines.

62. Des efforts ont été entrepris au cours de ces dernières années pour régulariser l'emploi dans la région (Argentine 2004, Brésil 2006, Colombie 2010, Mexique 2013), qui ont débouché sur une diminution des niveaux du travail informel. Ces résultats ont été obtenus grâce à des politiques et programmes publics, de meilleures conditions économiques, ainsi que des opérations menées conjointement par les autorités publiques et le secteur privé qui s'inscrivent dans le cadre de programmes d'appui aux entreprises. La tendance à la régularisation a ralenti depuis 2012, dû au contexte économique international et à ses effets sur le marché du travail (OIT, 2013).

63. Les politiques (fiscales ou monétaires) appliquées par le gouvernement central jouent un rôle significatif dans le traitement du secteur informel. Il est toutefois important de prendre en considération des politiques de l'emploi qui établissent un lien entre le contexte urbain et ses bénéfices pour créer du travail décent. L'Amérique latine et des Caraïbes n'a pas d'antécédents de conception et de mise en œuvre par les gouvernements infranationaux de politiques de l'emploi qui utilisent la situation particulière des villes, ce qui ouvre des possibilités pour le renforcement du développement économique local et la création d'emplois, en prêtant une attention particulière aux groupes les plus vulnérables.

G. Emploi urbain et jeunesse

64. Les jeunes sont le groupe le plus touché par la précarité de l'emploi et par sa nature informelle, et un pourcentage élevé d'entre eux n'étudient ni ne travaillent. Même dans le secteur formel, les conditions de travail des jeunes ne sont pas bonnes, sachant qu'ils sont 6 sur 10 à ne pas disposer de couverture de sécurité sociale (ONU-Habitat, 2012 ; OIT, 2011). Le taux de chômage des jeunes âgés de 15 à 24 ans pour l'ensemble des 18 pays d'Amérique latine est entre 2 et 4,3 fois supérieur au taux de chômage des adultes âgés de 25 ans et plus. Cela en soi pourrait ne pas être particulièrement grave pour ce groupe, si ce n'est qu'un niveau élevé de chômage de longue durée chez les jeunes a des incidences négatives sur le plan économique et social, au même titre qu'une insertion professionnelle précaire (OIT, 2013b). Les disparités socioéconomiques chez les jeunes déterminent dans une large mesure le risque de chômage et de précarité professionnelle, ledit risque étant plus important dans les quintiles de revenu inférieur que dans les milieux plus aisés. Les écarts entre quintiles sont encore plus marqués chez les femmes (OIT, 2013).

65. Un grand nombre de pays de la région mettent actuellement en œuvre une série d'initiatives sous forme de politiques, plans et programmes pour l'emploi des jeunes, indiquant qu'il existe un consensus régional sur l'importance de la question (OIT, 2013). Les gouvernements pourraient tirer profit de la situation géographique des municipalités et des connaissances spécifiques qu'elles détiennent pour concevoir et mettre en œuvre des programmes destinés à améliorer la situation des jeunes sur le marché du travail dans les villes. Les programmes de ce type ont jusqu'à présent été très limités dans la région, en matière tant de couverture que de stratégie. Cela est dû en partie aux limites inhérentes au développement local, et en partie aux limites des politiques publiques relatives aux jeunes. L'absence d'informations concernant le marché du travail et le manque de compétences en matière de recherche d'emploi sont deux obstacles qui s'opposent à une bonne adéquation entre l'offre et la demande de travailleurs jeunes (OIT, 2013). Ainsi, la mise en place au niveau des municipalités de programmes d'insertion professionnelle et de formation a fait progresser la création d'emplois en milieu urbain ; ces programmes ont en effet permis de mieux comprendre les causes précises du chômage des jeunes dans les zones géographiques concernées.

H. Emploi urbain et genre

66. Les profondes inégalités qui existent sur le marché du travail relatives au genre (salaire, qualité du travail et postes d'influence) sont également présentes dans le contexte urbain (OIT, 2013). Les femmes sont sur-représentées dans le groupe situé en marge du marché du travail, et sous-représentées parmi les personnes qui ont un emploi, les responsabilités familiales étant la principale explication à cette situation (OIT, 2013).

67. Les femmes sont moins bien rémunérées que les hommes pour leur travail, une situation qui en Amérique latine et des Caraïbes empire avec l'âge. Les écarts les plus marqués apparaissent chez les personnes qui exercent une activité indépendante, le revenu des femmes s'élevant à un peu plus de la moitié (57 %) de celui des hommes ; le revenu moyen des femmes employées dans des micro-entreprises représente quant à lui 88 % de celui des hommes (CEPALC, FAO, OIT,

ONU-Femmes, PNUD, 2013). Ce qui précède illustre les liens qui existent entre emploi, secteur informel et inégalité entre les sexes. On a toutefois constaté que dans la plupart des pays de la région, l'écart a tendance à se réduire. En moyenne, en 1990, les femmes touchaient 59 % du revenu perçu par les hommes ; en 2000, 67 % et en 2010, 78 %. Cependant, même à ce rythme, il faudrait plus de 75 ans pour combler l'écart (OIT, 2011). Les progrès réalisés sont dus à des politiques et institutions de protection sociale, au salaire minimum et à l'augmentation du nombre de femmes qui suivent un enseignement secondaire et supérieur.

68. Dans la région, les femmes jeunes (moins de 30 ans) ont dépassé les hommes, pour ce qui est tant de la fréquentation scolaire que des résultats, exception faite de la Bolivie, du Guatemala et d'Haïti (CEPALC, FAO, OIT, ONU-Femmes, PNUD, 2013). Les gouvernements infranationaux peuvent en l'occurrence jouer un rôle majeur dans la conception et mise en œuvre de programmes de protection sociale et de services locaux qui encouragent l'égalité des sexes.

Encadré 5 : L'économie des soins dans les villes

Les femmes et les hommes ont des aspirations et des besoins différents, et des possibilités différentes d'accéder aux biens et ressources de la ville. Cela est dû, notamment, à la différence des rôles qu'ils jouent dans la sphère privée et publique, à la division sexuelle du travail et aux inégalités dans la répartition des tâches de soins. Les données enregistrées par les 18 pays qui ont mesuré l'emploi du temps des hommes et des femmes montrent que la participation accrue des femmes au travail rémunéré ne s'est pas accompagnée d'une participation accrue des hommes au travail non rémunéré et aux soins, ce qui entraîne des conséquences directes sur l'autonomie économique des femmes.

Dans les villes d'Amérique latine, à l'heure actuelle, la population est à 51 % composée de femmes. On estime que d'ici à 2050, 86 % de la totalité des femmes de la région vivront en zone urbaine. Dans les classes d'âge au-dessus des 60-80 ans, le pourcentage de femmes est en fait encore plus élevé en ce moment, et la grande majorité d'entre elles présentent une certaine dépendance ou assument des responsabilités de soins. La croissance et le vieillissement de la population urbaine, ajoutés aux tendances précitées, ont transformé le besoin de services et d'infrastructures destinés à appuyer les familles et, en particulier, les personnes présentant un certain niveau de dépendance en une priorité pour les États et les villes.

La pauvreté urbaine revêt une dimension particulière pour ce qui est du genre. Le coût élevé des services et du transport dans la ville, associé au fait que les économies urbaines sont toujours plus monétarisées et donc tributaire des revenus monétaires, rend essentiel le lien avec le marché du travail. Bien que les villes offrent à leurs habitants des possibilités de travail accrues, et bien que des progrès aient été réalisés dans l'intégration des femmes au marché de l'emploi, seules 49,7 % des femmes de plus de 15 ans y participent, contre 72,8 % pour les hommes, dans les zones urbaines de la région. En Amérique latine et des Caraïbes, près d'une femme sur trois (28 %) vivant en zone urbaine n'a pas accès à son propre revenu, contre 12,7 % d'hommes. Cet écart, assorti de variations nationales, existe dans tous les pays de la région. Qui plus est, la ségrégation socioéconomique et spatiale des villes impose un fardeau disproportionné aux personnes responsables de soins, lesquelles sont essentiellement des femmes.

Lorsque les femmes travaillent, leur insertion professionnelle se produit dans des conditions plus mauvaises que pour les hommes – salaires inférieurs, niveau élevé d'informalité, travail à temps partiel, précarité des conditions de travail (dû partiellement à la charge de travail supplémentaire résultant des responsabilités liées aux soins). Ce sont là des obstacles qui nuisent à leur capacité à générer des revenus et être financièrement autonomes, tant dans le présent que dans l'avenir. De fait, si l'on considère les personnes âgées de plus de 70 ans qui vivent en zone urbaine et ne bénéficient pas d'une pension de retraite, les femmes sont surreprésentées dans tous les pays disposant de données, les écarts les plus marqués étant enregistrés en Bolivie et au Mexique.

Les politiques de développement urbain sont une occasion d'aborder la question des soins dans le cadre d'une approche intégrée, en tenant compte des sexospécificités et en tirant parti de la proximité des administrations locales et de leur familiarité avec les préférences et les besoins de leurs citoyens. Il est prouvé que les investissements réalisés dans les infrastructures de prestation de soins encouragent fortement un développement plus équitable, par le transfert d'une partie du travail non rémunéré vers du travail rémunéré, ce qui génère par comparaison avec les investissements effectués dans les infrastructures de base un nombre de postes de travail plus de deux fois supérieur.

Auteurs : Ana Ferigra Stefanovic et Margarita Vega, Division de la promotion de l'égalité des sexes, CEPALC.

I. Économie du sol urbain et production de la ville

69. Les pays de la région comptent plusieurs problèmes communs relatifs au sol urbain, y compris un historique de grande informalité ; mauvaise planification ; prix élevés ; spéculation et rétention excessive des terres en tant que dépositaires de valeur ajoutée ; ségrégation interurbaine et criminalité liée à des questions de gestion du sol urbain ; faible imposition immobilière ; faible récupération des plus-values des terrains publics ; dissémination limitée des infrastructures et services urbains ; offre insuffisante de solutions de logement alternatives pour les pauvres en zone urbaine ; forte culture de non-paiement des prêts hypothécaires ; manque de bonnes politiques des sols, etc. (Smolka et al., 2007)¹². L'un des aspects les plus importants de la gestion du sol urbain réside dans le fait qu'il débouche en substance sur deux types d'intérêts : la valeur d'usage ou la valeur d'investissement (possibilité de toucher un revenu tiré des loyers), ce qui entraîne spéculation et pénurie artificielle d'une ressource limitée. Dans le même temps, le fait que le processus d'urbanisation et le développement urbain génèrent en soi de la valeur souligne combien il est important de comprendre comment gérer cet excédent et comment le répartir dans les villes.

70. Les défis associés à la gestion du sol urbain sont en grande partie dus à des difficultés institutionnelles telles que l'absence de programmes pertinents et permanents pour l'amélioration et la mise à jour des mécanismes de gestion urbaine, qui paralyse les projets même lorsque des ressources sont disponibles. Cette situation est aggravée par la faible disponibilité des informations ou l'absence des connaissances requises pour les utiliser, et par le manque de coordination horizontale et verticale entre les différentes instances institutionnelles, lequel a pour résultat une gestion fragmentée et une dispersion des responsabilités. On constate également que les planificateurs ne sont aucunement incités à procéder à une évaluation économique des projets urbains, et que les projets efficaces font l'objet d'un phénomène d'obstruction. Dans ce contexte, l'absence dans les systèmes publics de l'Amérique latine et des Caraïbes de mécanismes pour la reddition de comptes transparents et bien présentés s'avère déterminante. Elle implique également que les planificateurs se désintéressent souvent des modes de financement des projets et de la manière dont la morphologie urbaine influe sur l'assiette fiscale, ou de l'effet des pratiques de recouvrement des impôts sur la gestion territoriale. Par exemple, aucune évaluation n'a encore été faite de la contribution du projet d'urbanisation Puerto Madero à la base économique et fiscale de la ville de Buenos Aires dans son ensemble. On assiste aussi souvent dans la région à un manque de continuité et à une interruption des politiques relatives au sol urbain, dû en partie au fait que la volonté politique et l'initiative requises pour réaliser une planification urbaine à long terme font défaut (Smolka et al., 2007).

J. Récupération des plus-values en Amérique latine et des Caraïbes

71. Le processus d'urbanisation dans la région s'accompagne d'une forte pression sur les terres qui offrent services urbains, équipements et services ; la répartition inégale entre propriétaires de terrains et autres parties prenantes aboutit à des changements importants dans la valeur des sols, notamment dans les zones pouvant supporter une forte densité, ce qui ouvre la voie à la spéculation immobilière, au clientélisme et à d'autres types de pratiques d'influence (corruption comprise) entre intérêts publics et privés. La propriété foncière est donc un thème clef du programme urbain régional, avec pour résultat que les investissements publics peuvent être utilisés à mauvais escient et de manière à faire bénéficier certains groupes d'intérêts (Smolka, 2013).

72. La montée en valeur des terres dans la région est en grande partie imputable à la rapide urbanisation de ces dernières décennies – une tendance qui s'est accompagnée d'un fort investissement public dans l'infrastructure et les services urbains. L'investissement dans l'infrastructure urbaine crée des conditions permettant trois types d'effets sur l'utilisation du sol : changement d'utilisation ; densité, occupation ou constructibilité accrues ; réglementation de zonage, qui constitue une importante source de gains supplémentaires pour les propriétaires fonciers bien situés. L'effet de ces investissements est clairement visible au Brésil, où une étude a été menée en 2001 qui portait sur trois villes (Brasilia, Curitiba et Recife) et mettait en exergue, dans le prix des terrains, des écarts importants qui présentaient un lien direct avec les services accessibles, compte tenu également de la distance jusqu'au centre-ville (Serra et al., 2005).

73. De nombreux pays de la région ont adopté une législation qui appuie les politiques de « récupération des plus-values » en tant que moyen de bénéficier de l'augmentation de la valeur des terrains privés découlant de réglementations ou d'investissements publics. Mais seuls quelques pays l'ont fait de manière systématique et avec succès (Smolka, 2012). Ces politiques de récupération des plus-values sont divisées entre instruments de nature fiscale (impôts et contributions) et instruments de

¹² Par exemple, l'existence de normes urbaines coûteuses et difficiles à respecter qui font grimper le prix des terrains.

nature réglementaire. Medellín et Buenos Aires ont utilisé des hausses temporaires de l'impôt foncier pour financer des investissements à grande échelle tels que la construction de chemins de fer souterrains (Smolka et Amborski, 2013). Certaines réglementations en Amérique latine se sont traduites par des dons de terres destinées aux installations urbaines, aux parcs, aux routes, etc. La Loi brésilienne 6766 de 1979, qui exige de ceux qui procèdent à la parcellarisation du sol qu'ils mettent à disposition 35 % des terres à des fins publiques, constitue un exemple en la matière (Smolka et Amborski, 2013). Autre exemple de mesure réglementaire : le gouvernement municipal de Trenque Lauquen (province de Buenos Aires) a mis en place en 2009 un outil de gestion pour le recouvrement du coût des investissements publics dans les infrastructures et les équipements. À cette fin, il a instauré une contribution pour amélioration applicable aux décisions administratives qui, en modifiant les paramètres d'occupation et d'exploitation des terres, avaient conduit à une augmentation du prix des terrains (Duarte et Baer, 2014).

74. L'usage limité de ces instruments s'explique mieux par le fait que les autorités publiques qui ont un pouvoir de décision comprennent mal leur potentiel, que par la présence de difficultés juridiques ou techniques. D'ailleurs, la récupération des plus-values est davantage considérée comme un outil de promotion de l'équité dans les villes que comme un moyen de renforcer l'autonomie fiscale des municipalités (Smolka, 2012). Ces outils sont en outre difficiles à appliquer car leur mise en œuvre est techniquement complexe – notamment l'évaluation de la valeur ajoutée du sol issue d'interventions publiques. À cela s'ajoute un manque d'informations concernant les différents instruments et les avantages qu'ils présentent, ainsi qu'un facteur de risque politique (Smolka, 2012). C'est pourquoi il est important d'assurer la diffusion des connaissances et la formation relatives aux outils de récupération des plus-values, et de renforcer leur légitimité en faisant valoir que d'autres intérêts, distincts des intérêts de la propriété immobilière, ont un rôle valide à jouer dans le développement urbain, et que le droit de propriété n'inclut pas nécessairement le droit à une valeur intrinsèque du sol ou à l'accroissement immérité de sa valeur (Smolka, 2013).

Encadré 6 : Processus de réaffectation des terres participatif et inclusif (PILaR)

Le processus de réaffectation des terres participatif et inclusif (dont PILaR est l'acronyme anglais) est en phase pilote à l'échelle mondiale. Son but est de chercher des solutions pour maîtriser les modes de développement urbain non viables. La ville de Medellín (Colombie), avec l'appui d'ONU-Habitat, a procédé à une réaffectation des terres pour optimiser La Candelaria, un quartier de niveau économique faible à très faible qui compte 2 625 habitants et quelque 750 foyers. La Candelaria relève de l'initiative Macroproyecto Río Norte. Le quartier affichait un faible niveau de revenu, un niveau élevé d'exclusion et une forte pénurie de services, ainsi que des problèmes liés aux droits fonciers. La méthodologie PILaR a contribué à canaliser le dialogue sur un urbanisme efficient et équitable. Dans ce cas précis, les propriétaires fonciers voisins se sont volontairement associés pour re-penser la subdivision de leurs terrains et la prestation de services, ainsi que la meilleure manière de répartir équitablement les coûts et les bénéfices du projet d'optimisation et de re-développement urbain pour améliorer les services, les routes et les espaces publics. La méthodologie PILaR a facilité un échange efficace entre citoyens et experts dans un cadre législatif et financier aligné sur la demande locale, et également fait en sorte que les citoyens participent au projet et assurent sa gouvernance, que les objectifs de bon urbanisme inclusif soient réalisés, que l'offre soit attrayante pour les propriétaires et, dans le même temps, que la protection des résidents soit assurée au même titre que l'insertion dans la macro-vision de la ville. Grâce à une économie des terres de nature participative, PILaR garantit la viabilité juridique du projet, le droit de chaque famille à la propriété, ainsi qu'un financement durable du projet et la création de valeur urbaine.

Source : ONU-Habitat, Bureau régional pour l'Amérique latine et les Caraïbes.

IV. Urbanisation et égalité sociale

75. L'égalité et la justice sociale sont des éléments fondamentaux du programme de développement, et ils sont fondamentaux aussi pour l'élaboration d'un nouveau programme pour les villes qui reconnaisse le rôle des villes dans l'inclusion sociale (Secrétariat, Habitat III, 2015). L'objectif 10 des objectifs de développement durable « Réduire les inégalités dans les pays et d'un pays à l'autre » du Programme de développement durable à l'horizon 2030 souligne l'importance de l'égalité dans le programme mondial, et l'objectif 11 concernant les villes énonce deux cibles pertinentes pour l'intégration urbaine¹³. Au niveau régional, la trente-troisième Réunion des ministres et des responsables du logement et de l'urbanisme de l'Amérique latine et des Caraïbes (MINURVI) a décidé de redéfinir et de renforcer la législation nationale pour parvenir à une société inclusive, démocratique et participative, assortie de politiques sociales urbaines intégrées (Mexique, 2014). L'inégalité revêt une importance particulière pour l'Amérique latine et des Caraïbes, car elle est un des problèmes structurels de la région, et une caractéristique de la réalité quotidienne dans les villes, ce qui souligne l'importance des politiques d'inclusion urbaine et d'une répartition plus équitable des retombées du développement urbain (MINURVI, 2015, CEPALC, 2014a). En outre, au cours de ces dernières décennies, la région a connu de nombreuses expériences novatrices dans le domaine de l'intégration urbaine, dû en partie à une promotion active des droits collectifs dans la ville.

76. On peut aborder l'inégalité par l'intermédiaire de trois contradictions qui illustrent les principales tendances de ces dernières décennies. Premièrement, malgré les grands efforts fournis par les gouvernements pour réduire la pauvreté et l'inégalité, et malgré l'obtention de résultats partiels, les pays et villes de l'Amérique latine et des Caraïbes restent parmi les plus inégaux au monde. Il est important de noter que l'inégalité à l'échelle nationale et urbaine a reculé, ce qui souligne l'utilité des politiques de promotion de l'égalité dans la région. Toutefois, les inégalités restent marquées pour ce qui est du revenu et de la configuration spatiale des villes. La région est plus riche qu'en 1990, le PIB par habitant étant passé de 4 113 à 6 109 dollars des États-Unis (soit +48 %) en moyenne entre 1990 et 2013¹⁴, et des réalisations importantes ayant été enregistrées par rapport aux objectifs du Millénaire pour le développement (OMD). Ainsi, dans le cadre de l'objectif 1¹⁵, l'extrême pauvreté dans la région avait en 2008 diminué de moitié par rapport aux niveaux de 1990 (CEPALC, 2015g). Et la proportion de citoyens vivant dans la pauvreté est passée de 41,4 % en 1990 à 23,2 % en 2013¹⁶.

77. Toutefois, les progrès réalisés dans le domaine de la pauvreté n'ont pas entraîné un recul comparable de l'inégalité des revenus. Dans certaines villes comme Santiago du Chili, ou El Alto en Bolivie, l'inégalité a même augmenté, malgré une diminution du nombre total de personnes vivant dans la pauvreté, ce qui montre qu'il n'existe pas nécessairement de corrélation automatique entre ces deux éléments (SAD & ONU-Habitat, 2014). Et la vulnérabilité face à la pauvreté reste une menace importante, compte tenu du fléchissement du taux de réduction de la pauvreté au cours de ces dernières années et des risques présentés par l'actuel climat de ralentissement économique (CEPALC, 2015e).

78. Bien que des progrès importants aient été accomplis dans la réduction du déficit en logements, les défis liés à l'informalité urbaine et l'accès inéquitable à des logements, services et équipements de qualité persistent (CEPALC, 2014a ; ONU-Habitat, 2012). La ségrégation socioéconomique résidentielle continue de caractériser de nombreuses villes de la région, même si les schémas évoluent. Dans certains cas, les mesures visant à lutter contre la pénurie de logements, comme la construction à grande échelle de logements dans les zones périphériques, ont encore accentué ce schéma de ségrégation (CEPALC, 2014a).

79. La troisième contradiction s'inscrit dans le contexte de la violence et de la sécurité des citoyens. Malgré un environnement porteur caractérisé par la croissance économique, les progrès socioéconomiques et la consolidation démocratique de ces dernières décennies, les villes de la région restent parmi les plus violentes au monde. Le taux d'homicide en Amérique latine et des Caraïbes a augmenté de 11 % entre 2000 et 2010, alors que dans la plupart des autres régions, il s'est stabilisé ou a même diminué (CEPALC, 2014a). La violence est la préoccupation première des habitants de la région, avant les questions de travail ou de santé, et a une incidence négative sur la cohésion sociale et la coexistence dans les villes (SAD, 2014).

¹³ En particulier les cibles 11.1 et 11.2.

¹⁴ Données de la Banque mondiale en dollars (US\$) constants de 2005 : <http://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.KD>.

¹⁵ Éliminer l'extrême pauvreté et la faim.

¹⁶ CEPALSTAT, à partir de tabulations des enquêtes sur les ménages. Données pour l'Amérique latine uniquement.

80. Partant de ces considérations, la présente section examinera trois dimensions de l'inégalité urbaine en Amérique latine et des Caraïbes dans une optique prospective, en se concentrant sur les politiques sociales à différentes échelles ainsi que sur les politiques de logement et d'urbanisme, les nouveaux défis et les propositions visant à promouvoir des villes plus équitables et inclusives.

A. Les nouvelles facettes de l'inégalité urbaine : vieillissement démographique, jeunesse urbaine, égalité des sexes et diversité ethnique

81. Compte tenu du fait que l'Amérique latine et des Caraïbes a un taux d'urbanisation élevé, les principales tendances sociales et démographiques qui caractérisent la région se font inévitablement sentir avec force dans les villes. L'inégalité persistante, l'emploi informel et précaire, la faible couverture de protection sociale et l'accès inéquitable aux services de qualité signifient que les changements sociaux et démographiques comportent un risque de précarité urbaine si les investissements qui s'imposent relatifs aux biens et services publics ne sont pas effectués. De même, ils impliquent des demandes particulières s'agissant des besoins en logement et de l'utilisation des services et espaces urbains.

82. Il est également important de souligner la modification de la structure des ménages dû à une série de changements sociaux, dont la réduction de la taille moyenne des ménages urbains (4,4 personnes en 1990, 3,7 en 2010 et 3,2 en 2030) et l'augmentation du nombre total de ménages urbains (70 millions en 1990, 119 millions en 2010, 181 millions en 2030)¹⁷. D'une part, ce processus démographique et culturel influe sur le mode de vie urbain, il affecte la demande (quantitative et qualitative) de logements et, d'autre part, il entraîne de nouveaux besoins en matière de services publics.

B. Vieillissement démographique

83. Les projections historiques qui annonçaient une explosion urbaine (31 millions d'habitants pour Mexico et 19 millions pour Rio de Janeiro en l'an 2000) ne se sont pas concrétisées dû, entre autres facteurs, à la chute du taux de fécondité [de 5,8 enfants en 1950 à 2,09 enfants en 2010 selon les données du Centre de démographie d'Amérique latine et des Caraïbes (CELADE), 2014]. Si l'on ajoute à cela que l'espérance de vie s'est améliorée (passant au cours de cette même période de 51,4 ans à 74,5 ans), cela signifie que l'âge moyen de la population a augmenté, d'où vieillissement de la population (CELADE, 2014). L'émigration de groupes jeunes peut précipiter ce phénomène – une situation qui s'est donnée dans les pays des Caraïbes, ce qui a encore accéléré le vieillissement démographique. Dans certains pays anglophones des Caraïbes, le groupe des plus de 65 ans représente déjà plus de 10 % de la population, et ce pourcentage continue de progresser (Rawlins, 2010).

Tableau 2

Amérique latine et Caraïbes. Répartition de la population urbaine par tranches d'âge (millions de personnes et pourcentage)

Tranches d'âge	0–14	15–64	+65
1990	105 (34 %)	188 (61 %)	15 (5 %)
2010	122 (26 %)	308 (67 %)	31 (7 %)
2030	120 (20 %)	400 (68 %)	70 (12 %)

Source : Établi à partir de données du CELADE (CEPALC, 2015e).

84. Le vieillissement de la population signifie la fin de l'environnement démographique favorable à long terme, attendu que le pourcentage correspondant à la population économiquement active (les personnes âgées de 15 à 64 ans) finit par se réduire par rapport au pourcentage de personnes âgées¹⁸. À moyen terme, la forte augmentation du nombre de personnes âgées exerce une pression sur les systèmes de protection sociale. Si les pays de la région ont réalisé d'importants progrès en matière d'affiliation aux systèmes de pension, la persistance de l'emploi informel non accompagné de protection sociale signifie que la couverture demeure faible (CEPALC, 2014g)¹⁹. La demande de

¹⁷ Données de CEPALSTAT à partir de tabulations spéciales des enquêtes sur les ménages des différents pays.

¹⁸ Le phénomène, connu sous le nom de bonus démographique, n'est pas homogène : au Chili ou à Cuba, on a atteint la fin de la période de bonus, mais dans des pays comme la Bolivie, le Guatemala ou le Paraguay, cela se produira aux alentours de 2040 (CELADE, 2011).

¹⁹ Le pourcentage moyen de cotisants parmi les employés en Amérique latine en 2011 était de 36,8 %, les chiffres allant de 72,9 % en Uruguay à 14,7 % en Bolivie (CEPALC, 2014f, p. 165).

services de soins augmente elle aussi, et l'inégalité d'accès à ces soins a des conséquences négatives pour l'autonomie financière des femmes (Encadré III.2).

85. Les espaces publics, les transports, le réseau routier et même les logements doivent être conçus pour tenir compte des besoins des personnes âgées. Il convient de signaler que le nombre d'handicapés augmente considérablement chez les personnes âgées (il est jusqu'à 4 à 5 fois supérieur dans le groupe des personnes âgées de plus de 60 ans que dans la société dans son ensemble), et qu'il est plus élevé dans les pays où le vieillissement de la population est plus avancé (il s'agit principalement de problèmes de vue et de mobilité) (CEPALC, 2012a).

Encadré 7 : Le rôle critique de la santé pour l'avenir des villes de l'Amérique latine et des Caraïbes

L'Amérique latine et des Caraïbes figure parmi les régions les plus urbanisées de la planète. La vie urbaine a des conséquences importantes sur la santé des populations. D'une part, la forte densité de population qui caractérise les villes facilite l'accès à des services de base tels que l'eau potable, l'assainissement du milieu et les soins de santé – tous des éléments qui peuvent contribuer à une meilleure santé. D'autre part, la vie dans les villes est souvent associée au surpeuplement, à l'exposition aux substances polluantes, à des styles de vie caractérisés par la sédentarité et la consommation d'aliments transformés, à des emplois impliquant des conditions de travail dangereuses, à de potentiels conflits sociaux et à la violence – autant de facteurs dont les conséquences sont de toute évidence nuisibles à la santé.

Les villes se caractérisent également par de grandes inégalités dans la répartition des ressources, qui se manifestent souvent au niveau de l'espace, c'est-à-dire qu'il existe d'une ville à l'autre ou au sein d'une même ville des contrastes marqués dans les caractéristiques physiques et sociales des différents quartiers et zones, y compris ceux situés très près les uns des autres. Ces contrastes entraînent aussi de grandes inégalités dans la fréquence des décès (mortalité) et l'incidence des maladies (morbidité), ainsi que dans la qualité de vie des différents établissements humains des zones urbaines.

L'impact de la vie urbaine sur la santé peut être modifié selon la manière dont les villes sont organisées, développées et gouvernées. L'énorme majorité des décisions qui sont prises dans les villes s'agissant de politiques relatives au développement urbain, aux transports, au maintien de l'ordre, à la production et distribution d'aliments, à l'organisation du travail et à l'éducation, par exemple, ont des incidences profondes sur la santé. Il est important que les citoyens et les gouvernements maximisent les aspects sains des villes et en réduisent autant que faire se peut les aspects nocifs.

Il existe déjà en Amérique latine des exemples de politiques urbaines pouvant avoir une influence positive sur la santé (comme les pistes cyclables et les améliorations apportées aux transports urbains). Toutefois, dans bien des cas, l'amélioration de la santé urbaine et la réduction des inégalités dans le domaine de la santé ne figurent toujours pas au nombre des thèmes prioritaires des initiatives axées sur l'avenir des villes d'Amérique latine.

Il est crucial que les institutions académiques, la société civile et les autorités collaborent pour 1) accroître l'information sur la situation sanitaire dans les villes de la région et en définir les principaux facteurs déterminants ; 2) comprendre comment les processus d'urbanisation mis en place dans la région peuvent influencer sur la santé ; 3) dégager les politiques urbaines qui peuvent être bénéfiques à l'amélioration de la santé ainsi qu'à la réduction des inégalités dans les niveaux de mortalité et de morbidité ; 4) évaluer l'incidence sur la santé de diverses politiques urbaines prévues ou en place ; et 5) faire de la réduction des inégalités sanitaires dans les villes une priorité. Le nouveau programme pour les villes doit intégrer la nécessité d'améliorer la santé et de réduire les inégalités dans le domaine sanitaire comme autant d'éléments essentiels au développement durable des villes de la région.

Auteur : Ana V. Diez Roux, Dornsife School of Public Health, Philadelphie (PA).

86. La ville inclusive pour les personnes handicapées, soit environ 12 % de la population de la région (CEPALC, 2012a), ne constitue pas un défi lié au seul vieillissement mais à tous les aspects du handicap, compte tenu de surcroît que la grande majorité des pays de la région ont ratifié la « Convention relative aux droits des personnes handicapées » et ses dispositions sur l'autonomie de vie et l'inclusion dans la société en 2006²⁰. L'évolution de la structure par âge mettra encore davantage en exergue cette dimension de l'inclusion urbaine. À cet égard, il est essentiel pour analyser l'inclusion sociale de prendre en considération le vieillissement de la population, pour ses effets sur la vulnérabilité d'une part et, d'autre part, pour ses répercussions sur l'utilisation équitable et inclusive des espaces et services en milieu urbain.

²⁰ On notera la politique du Ministère équatorien du développement urbain et du logement (MIDUVI) et sa réglementation destinée à faciliter l'accès des personnes handicapées à des logements répondant à leurs besoins, ou à améliorer l'habitabilité ou l'accessibilité de leurs logements actuels (Ministère du développement urbain et du logement, 2015).

C. Jeunesse urbaine

87. On a noté au cours de ces 20 dernières années une évolution positive chez les jeunes, qui se traduit par une augmentation du nombre d'années d'études et l'achèvement de certains cycles scolaires (CEPALC, 2014a)²¹. Cependant, dû aux problèmes économiques dont il a été question plus haut, les jeunes sont eux aussi concernés par la vulnérabilité urbaine, le chômage des jeunes étant particulièrement inquiétant dans les Caraïbes anglophones.

88. En Amérique latine, 30 millions de jeunes (plus d'un cinquième du total) entre les âges de 15 et 29 ans n'étudient ni ne travaillent (« ninis ») ; ils vivent pour la plupart en zone urbaine et quelque 70 % sont des femmes. Selon les enquêtes sur les ménages, 55 % des « ninis » fournissent des soins et exercent une activité domestique non rémunérée ; c'est là la principale raison de l'interruption anticipée des études, dû à l'inégalité qui règne dans l'accès aux services de soins. Les enquêtes révèlent en outre que quelque 15 % de jeunes ne sont rattachés ni au monde académique ni au monde professionnel, sans qu'il existe une raison claire pour expliquer leur situation²². Cette catégorie réunit des jeunes à très faible revenu, particulièrement vulnérables à l'exclusion sociale et susceptibles d'adhérer à un gang ou à d'autres formes organisées de violence urbaine, dont l'incidence a augmenté au cours de ces dernières décennies comme suite au manque d'inclusion sociale des jeunes (CEPALC, 2014a).

D. Égalité des sexes dans les villes

89. Les femmes contribuent de manière significative au développement et à la croissance des villes. Elles se heurtent néanmoins à des inégalités persistantes s'agissant de leur accès à des emplois décents et des services de qualité, et s'agissant de leur sécurité et de leur participation à la prise de décisions. La main-d'œuvre urbaine féminine a augmenté mais des écarts importants subsistent – situation économique, vulnérabilité à la pauvreté – qui découlent en partie de l'inégalité d'accès aux services publics, services de soins compris (CEPALC, 2010 ; CEPALC, 2014c).

Encadré 8 : Les femmes dans la ville : Omissions et sous-estimations

Les relations sociales entre hommes et femmes sont un facteur déterminant de la configuration de l'espace urbain, lequel à son tour reproduit ces relations (Falú, 2009).

- Les femmes sont absentes des décisions concernant la ville et le logement.
- Le fait qu'il ne soit pas tenu compte du genre montre que les femmes sont sous-valorisées.
- Les politiques révèlent un biais androcentrique.

Quelle influence ces omissions ont-elles sur la planification des villes ?

Le droit des femmes à la ville est une catégorie théorique et politique qui couvre une série de droits et porte sur l'utilisation et la jouissance de la ville, de ses espaces et de l'ensemble de ses biens publics. Inclure les femmes suppose un changement de logique : il faut attirer l'attention sur leurs revendications et ne pas diluer ces dernières dans la notion de famille.

- Les biens urbains ne sont pas également accessibles et reflètent les inégalités présentes sur le territoire.
- Les femmes sont victimes de discrimination et ne sont pas traitées sur un pied d'égalité avec les hommes.
- Les femmes sont davantage exposées aux inégalités et plus souvent en situation de vulnérabilité ; non de par leur « nature », mais de par
 - la culture patriarcale et les « causes » de leur situation.

Nous acceptons la diversité, et c'est pourquoi l'égalité des chances semble ne pas suffire, car son adoption ne garantit pas l'égalité (Natanson, 2016). Nous avons appris l'importance des instruments qui favorisent l'égalité des sexes.

L'Amérique latine est une région de paradoxes. Selon CEPALC (2012-2014), alors même que les inégalités se creusent, le PIB a progressé de 4,3 % et les processus démocratiques se consolident. La pauvreté est passée de 45,6 % à 25,4 % au cours de ces 10 dernières années, mais elle a augmenté chez les femmes, *en particulier chez les femmes qui assument seules la responsabilité de leur foyer* – soit 38 % des ménages pauvres et 43 % des ménages vivant dans une destitution quasi-totale. Il ne s'agit pas d'une pauvreté seulement économique : c'est aussi une pauvreté des droits, de l'éducation, de la santé, des services, de la sécurité et de l'accessibilité. La participation économique des femmes a progressé de 42 % à 52 % mais la majorité des chômeurs sont des

²¹ En Amérique latine, 94 % des jeunes âgés de 15 à 19 ans terminent l'enseignement de base, et 59 % leurs études secondaires (CEPALC, 2014a).

²² Possible explanations include seeking employment for the first time, being permanently incapacitated to work, or being in unpaid domestic work.

femmes et, à quelque niveau que ce soit, elles perçoivent un salaire inférieur à celui des hommes. Le travail domestique représente 11,5 % du taux d'activité des femmes (CEPALC, 2015e), 71 % des femmes jeunes qui ne travaillent ni n'étudient se consacrent au travail domestique non rémunéré (OIT, 2013), et les pauvres ont deux fois plus d'enfants que les riches. Si l'on considère la population noire ou indigène, les écarts se creusent encore davantage.

La surcharge de travail des femmes constitue également un paradoxe car ce sont elles qui consacrent le plus de temps au travail non rémunéré, et le plus grand nombre d'heures au travail total (CEPALC, 2011a) ; or elles sont toujours plus pauvres par rapport aux hommes. Elles sont les prestataires de soins par excellence, et le bien le plus rare dans leur vie est le temps. Le manque de temps est exacerbé par la division sexuelle du travail, fondée sur le stéréotype de l'homme unique soutien de famille, ce qui ne correspond pas à la réalité vécue par des millions de femmes latino-américaines. Selon l'Institut national de statistique et de géographie (INEGI) du Mexique (2014), si l'on considérait le temps de travail total (rémunéré et non rémunéré), en 2010, les femmes en âge de travailler travaillaient 23 heures de plus par semaine que les hommes.

Pour promouvoir l'autonomie des femmes, il faut des politiques publiques inclusives qui assurent : services de proximité, prise en charge des enfants, transports, moins de violence. Il faut privilégier le groupe plutôt que la personne, en assurant qualité, sécurité et accessibilité économique. Pour ne pas omettre les femmes dans la planification, il importe de savoir qui elles sont, ce qu'elles possèdent et où elles vivent, et de connaître le degré de violence qu'elles craignent ou subissent du simple fait qu'elles sont des femmes.

Auteur : Ana Falú. Directrice de l'Institut national du Logement et de l'Habitat (Instituto de Investigaciones de Vivienda y Hábitat), Université nationale de Cordoba, Argentine.

90. La vulnérabilité économique des femmes a également des implications pour les politiques du logement. Les ménages dirigés par des femmes ont augmenté dans la région, passant de 20,2 % à 33,7 % des ménages urbains entre 1990 et 2010. C'est le Brésil qui affiche la plus forte augmentation (de 20 % à 38 %), suivi des pays du cône Sud et du Costa Rica. Il existe une prévalence plus marquée des ménages dirigés par des femmes dans les quintiles de revenus les plus faibles, un phénomène qui se manifeste également dans les Caraïbes (rapports nationaux, Habitat III, Jamaïque et Barbade), ce qui confirme qu'il faut en tenir compte dans les politiques d'inclusion (CEPALC-UNICEF, 2014). Il est important de promouvoir des mesures qui assurent la jouissance du logement en cas de séparation, comme dans le cadre du programme brésilien *Minha Casa Minha Vida*, afin de protéger le droit au logement des femmes séparées (ONU-Habitat, 2013a)²³.

91. Les barrières qui influent sur la vulnérabilité économique des femmes montrent à quel point il est important d'intégrer une dimension sexospécifique à la planification municipale qui s'intéresse à la conception des services et espaces publics et prenne en compte la forte participation des femmes au commerce informel dans les espaces publics, lesquels ne disposent souvent pas des services voulus [Institut de recherches économiques appliquées (IPEA), 2015]. Il convient de souligner la nécessité de moyens de transport sûrs pour les femmes, et de services de transport public qui tiennent compte des différences dans les schémas de mobilité des hommes et des femmes, dues au fait que les formes d'emploi divergent et que les femmes se consacrent encore et toujours davantage que les hommes aux tâches domestiques (ONU-Habitat, 2013b).

E. Diversité ethnique et inégalité urbaine

92. La ville est par définition un espace de diversité, et ce davantage encore dans un contexte régional du fait de la grande diversité culturelle, ethnique et linguistique qui y règne. L'Amérique latine et des Caraïbes compte au moins 670 populations autochtones, qui représentent entre 30 et 50 millions de personnes (CEPALC, 2006), et plus de 133 millions de personnes d'origine africaine. Près d'un quart de la population d'Amérique latine est de souche africaine et le Brésil est le pays qui, après le Nigéria, compte la plus grande population d'ascendance africaine au monde [Université de Princeton (PERLA), 2013].

93. La présence dans les villes des populations autochtones et des populations d'origine africaine n'est pas un phénomène nouveau ; dans certains pays, c'est même là une caractéristique urbaine. Par exemple, quelque 90,1 % de la population afro-équatorienne vit en zone urbaine (MIDUVI, 2015). Pourtant, ce n'est qu'au cours de ces dernières décennies que les pays d'Amérique latine ont commencé à recueillir des données de nature ethnique dans les recensements et ainsi permis une analyse et une prise de conscience progressive de la forte dimension ethnique de l'inégalité (Telles, 2014). Au Brésil, si l'on ne tient compte que de la population d'ascendance africaine

²³ Le programme *Minha Casa Minha Vida* permet aux femmes de conserver les titres de propriété du foyer en cas de divorce, sans qu'il soit fait de distinction entre mariages officiels et unions de longue durée. Dans la première phase du programme, 80 % des contrats ont été octroyés à des familles dirigées par des femmes (ONU-Habitat, 2013).

(« *pretos* » et « *pardos* »), l'Indice de développement humain placerait le pays au 103^e rang mondial, alors que si l'on ne tient compte que de la population blanche, le pays atteindrait la 66^e place [Université de Rio de Janeiro (UFRJ-LAESER), 2013].

94. La moitié de la population autochtone de la région vit en ville, souvent dans un contexte de ségrégation (CEPALC, 2014a). Qui plus est, la population autochtone urbaine est de 20 % à 30 % plus pauvre que le reste de la population urbaine, et elle compte en moyenne quatre années de scolarité en moins. D'une manière générale, la population urbaine autochtone vit dans des conditions de logement inférieures à la population urbaine pauvre, car le surpeuplement et les conditions matérielles de logement sont pires ; ces personnes n'ont pas de titres de propriété, ce qui peut mener à des expulsions forcées, et leur accès aux services de base est très limité (ONU-Habitat, 2011a).

95. Les régions autonomes du Nicaragua, la reconnaissance des municipalités indigènes d'Oaxaca (Mexique) et les *quilombos*²⁴ brésiliens, entre autres, sont l'expression d'une prise de conscience en la matière ; parfois, ils se superposent géographiquement aux territoires urbains, parfois ils en sont distincts. La superposition des droits, surtout territoriaux (jouissance des terres et des ressources naturelles), n'est pas une question d'importance secondaire, surtout dans les pays qui comptent une forte présence autochtone dans les petites villes (Belize, Bolivie, Brésil, El Salvador, Équateur, Guatemala, Honduras, Paraguay).

96. La dynamique migratoire intrarégionale est une nouvelle source de diversité dans les villes. Il a été constaté qu'entre 2000 et 2014, l'émigration extrarégionale a diminué et la migration intrarégionale a augmenté. L'essentiel des immigrants (près de 7,6 millions de personnes aux alentours de 2010) provient d'autres pays de l'Amérique latine et des Caraïbes (CEPALC, 2014d²⁵). Les principaux pays de destination des migrations intrarégionales sont : l'Argentine, le Costa Rica, la République dominicaine (plus de 80 % des immigrants viennent d'Haïti) et le Venezuela²⁶. Dans les Caraïbes, les principaux pays de destination sont les Antilles néerlandaises, la Guadeloupe et la Martinique (CEPALC, 2014d). S'agissant des migrants intrarégionaux, on constate dans de nombreux cas qu'ils s'installent dans les zones centrales des villes, dû à divers facteurs : proximité des postes de travail du secteur des services, qui se situent en général dans cette partie des villes, et création de réseaux de soutien. Bien que ces communautés logent au cœur de la ville, elles ont souvent des conditions de vie précaires et sont très exposées au risque d'exploitation par le travail ; la ville de Sao Paulo (Brésil), par exemple, est l'une des principales destinations de migrants sans papiers dans la région (Silveira, 2013).

F. Conclusions

97. Il est important de lutter contre l'inégalité urbaine et ses diverses facettes en appliquant des solutions intégrées qui impliquent divers secteurs et niveaux de gouvernement et bénéficient d'un financement viable. Les liens avec la politique sociale nationale sont clairs, qu'il s'agisse de l'amélioration des services publics, de l'augmentation des pensions contributives, du renforcement des systèmes de soins, ou des programmes de réduction de la pauvreté comme les allocations sous conditions²⁷. Il n'en reste pas moins que les mesures qui ont une incidence directe sur l'environnement urbain, comme le développement du marché local du travail et la création d'emplois, l'investissement dans les équipements, les politiques du sol inclusives et les politiques du logement, sont également importantes comme outils d'inclusion sociale (SAD & ONU-Habitat, 2014 ; Bonomo et al., 2015).

²⁴ Les termes Quilombos (Amérique du Sud, et surtout Brésil) et Maroons (Caraïbes) font référence à des zones de peuplement indépendantes où vivent des personnes de souche africaine dont les ancêtres ont échappé à diverses formes d'esclavage et bâti ces communautés.

²⁵ Dans de nombreux pays de la région, les personnes qui vivent en dehors de leur pays constituent un pourcentage important de la population. Par exemple, quelque 29,4 % de la population de la Jamaïque vit en dehors du pays ; dans le cas de Trinité-et-Tobago, ce chiffre est de 22,4 % (CEPALC, 2014d).

²⁶ Au nombre des pays de destination figurent : l'Argentine pour le Paraguay, le Venezuela pour la Colombie, le Costa Rica pour le Nicaragua, et la République dominicaine pour Haïti. La population de migrants est composée à 76 % de personnes jeunes (15-65 ans) (CEPALC, 2014d).

²⁷ Brésil – Bolsa de Família, Chili – Chile Solidario, Équateur – Bono de Desarrollo Humano, El Salvador – Comunidades Solidarias Rurales, Mexique – Oportunidades, Panama – Red de Oportunidades, Paraguay – Abrazo, Pérou – Juntos, Argentine – Asignación Universal por Hijo.

1. D'une ville inique et divisée à une ville juste et intégrée : l'accès à des logements, équipements et services de qualité

98. Malgré les progrès notables réalisés dans la réduction du déficit en logements, la promotion du droit à la ville et la fonction sociale de la propriété, des obstacles considérables demeurent relatifs à l'accès au logement et au sol urbain qui contribuent à la persistance de l'emploi informel et au schéma de ségrégation existant dans les villes.

2. Déficit en logements

99. La croissance urbaine accélérée qu'a connue la région pendant la seconde moitié du XX^e siècle ne s'est pas accompagnée d'un processus de planification garantissant l'accès équitable au logement (Bonomo et al., 2015). Beaucoup de ménages dans la région continuent de se heurter à des obstacles importants s'agissant de l'accès aux logements formels. En Amérique latine et des Caraïbes, le rapport entre les prix de l'immobilier et le revenu peut se révéler jusqu'à trois fois supérieur en moyenne au rapport enregistré aux États-Unis, et les taux hypothécaires dans la région sont beaucoup plus élevés que la moyenne observée dans les pays de l'OCDE²⁸ (Blanco et al., 2014). Les conditions du marché formel, la grande vulnérabilité face à la pauvreté et la prévalence de l'emploi informel (qui limite l'accès au crédit hypothécaire) signifient que le marché formel du logement est inaccessible à de nombreux ménages, ce qui n'encourage pas la participation du secteur privé à la prestation de logements pour les secteurs défavorisés de la population, et ce encore moins dans des emplacements avantageux.

100. Environ 40 % des ménages de la région souffrent dans une certaine mesure d'un problème de logement (Bouillon, 2012). Dans le même temps, il existe une grande hétérogénéité entre pays et il est important de noter que le déficit qualitatif est nettement supérieur au déficit quantitatif²⁹ (ONU-Habitat, 2015a ; Bouillon, 2012). Le fort déficit qualitatif souligne la nécessité de diversifier les instruments de la politique du logement, et notamment d'encourager l'amélioration, l'expansion et la remise en état des logements (ONU-Habitat, 2015a). Le déficit qualitatif caractérise les implantations sauvages et les habitations éloignées des centres urbains, les services faisant défaut au même titre que les liaisons de transport (Blanco et al., 2014).

101. Le manque d'entretien des logements urbains existants, publics et privés, est la manifestation d'une nouvelle forme de précarité du logement³⁰. La précarité physique découle en partie de la mauvaise gestion des logements en copropriété, qui se construisent à un rythme proche de 80 000 par année (Banque mondiale, 2015). Tous les pays de la région ne disposent pas de lois de propriété horizontale définissant clairement les devoirs et les droits des occupants et de l'État, ce qui se traduit par une méconnaissance de la réglementation des espaces communs, au-delà de l'immeuble individuel de chaque propriétaire³¹.

²⁸ Taux nominal de 11,4 % et taux réel de 8,1 % dans la région, contre un taux nominal de 4,3 % et un taux réel de 3,2 % en moyenne pour l'OCDE (Rebucci et al., 2012).

²⁹ On appelle pénurie de logements l'écart qui se crée entre la demande de logements et leur disponibilité. La CEPALC définit la pénurie de logements comme la différence entre l'ensemble des logements convenables par rapport aux besoins de la population et au déficit quantitatif des unités consommatrices de logement qui ne disposent pas d'un logement pour leur usage exclusif ; la pénurie peut être mesurée par la différence entre le nombre de logements et le nombre d'unités consommatrices de logement (CEPALC, 1996 : 19). La dimension qualitative du déficit est liée à des lacunes de qualité dans les attributs du logement (CEPALC, 1996), c'est-à-dire des lacunes touchant les caractéristiques de construction du logement (toit, sol, murs, etc.) et les matériaux, l'espace de vie (niveau d'entassement) et la qualité de l'accès aux services (eau, assainissement, électricité, etc.).

³⁰ Une situation prévue par Ana Sgranyes et Alfredo Rodríguez (2010) : *Los con Techo : un desafío para la política de vivienda social*, Éditions Sur (2005), Troisième édition (2010), Santiago (Chili).

³¹ En Colombie, la Loi 675 sur la propriété horizontale oblige le propriétaire d'origine à constituer une administration provisoire, qui prend fin lorsque 51 % des unités sont vendues. En Équateur, ce processus n'est pas réglementé. La législation mexicaine relative aux logements en copropriété d'intérêt social comporte un chapitre sur la culture de la copropriété. Cette loi stipule que le Bureau du Procureur chargé des questions sociales (PROSOC) doit fournir aux résidents « des orientations et une formation par l'intermédiaire de cours et d'ateliers sur le thème de la copropriété, en coordination avec les organismes de logement et d'autres unités et institutions » [Article 80] (Esquivel, 2007). Au Chili, la Loi sur la copropriété comporte un chapitre spécifiquement consacré aux logements en copropriété d'intérêt social, ce qui facilite les demandes de subventions destinées à l'amélioration des espaces communs. Beaucoup de personnes vivent en copropriété sans avoir bien compris ce que cela implique, notamment parce que le propriétaire inscrit son bien au cadastre des propriétés immobilières à titre individuel, sans savoir comment le reste de l'espace construit est réglementé (une différence radicale par rapport à la Loi de 1929 sur la propriété par étages, en vertu de laquelle les propriétaires incluaient simultanément les biens individuels et partagés) (Bustos, 2015).

Encadré 9 : Vivre en Amérique latine et des Caraïbes – comment les quartiers précaires se transforment en possibilités et les logements en grand défi

Dû à la rapide urbanisation, les implantations sauvages et précaires se sont étendues de manière incontrôlée, mais cette expansion s'est faite sans l'appui de cartes et de cadastres, et elle n'a pas non plus été encadrée par des politiques publiques structurées, ce qui a mené à de graves problèmes sociaux, environnementaux et économiques résultant de l'inégalité et de la ségrégation.

Toutefois, certains logements et quartiers précaires de la ville, parce qu'ils étaient bien situés dans des zones centrales, se sont transformés en possibilités d'améliorer la qualité de vie des populations à faible revenu. La BID (2013) a reconnu l'importance de l'urbanisation pour le développement des sociétés latino-américaines, soulignant la réduction de la pauvreté et de l'extrême pauvreté tout comme l'amélioration des indices de santé et d'éducation, l'augmentation de l'espérance de vie et la reconnaissance des droits et de la citoyenneté. Le Brésil, par exemple, est passé d'un niveau d'urbanisation de 45 % à 84 % entre 1960 et 2010, et ainsi réduit les inégalités dans diverses zones, dans les domaines en particulier de la santé, de l'éducation, du genre, du logement, de l'emploi, des services publics, etc. (Arrette, 2015).

Plusieurs gouvernements de la région mettent actuellement en place des politiques urbaines assorties d'une composante hautement sociale avec vision d'une ville de quartiers et foyers intégrés, et fondées principalement sur la répartition de la richesse, l'accès au sol et au patrimoine, et l'atténuation des risques face aux catastrophes naturelles.

Au Chili, le programme *Quiero mi Barrio* a été instauré en 2006, et un conseil de politique urbaine créé en 2014, avec représentation des différents ministères, de la société civile, des universités et du secteur privé ; le Mexique a quant à lui établi des mécanismes d'orientation de subventions qui encouragent la production de logements dans des zones mieux situées à l'intérieur du réseau des infrastructures urbaines, sur la base d'un modèle de points et d'indemnisation pour prestation de services urbains.

Le Brésil a lancé entre 2007 et 2009, en utilisant des subventions et financements ciblés par tranche de revenu, la mise en œuvre de deux programmes nationaux de développement de quartiers qui couvrent environ 6 millions de familles (PAC 2015) : le programme d'accélération de la croissance, connu sous le nom de *PAC Favelas* et le programme de logement *Minha Casa Minha Vida* (MCMV). La Colombie, avec Medellin comme modèle, s'emploie à concevoir, en se fondant sur des systèmes de villes, une politique urbaine nationale inclusive et structurée qui fasse l'objet d'un consensus et qui encourage la planification et le développement urbain durable et équitable.

Les municipalités, adoptant une approche dynamique, jouent un rôle toujours plus actif dans la présentation de variables d'inclusion et de développement social et économique, et sont parvenues à faire reculer la ségrégation socio-spatiale en construisant de nouveaux logements et en revitalisant l'offre existante, par la coordination de politiques sectorielles favorables au développement intégré des villes. Ces résultats découlent de l'application d'instruments réglementaires, de mesures institutionnelles et d'approches novatrices, mais ils découlent aussi et surtout du renforcement d'une gouvernance axée sur une plus forte participation de tous les secteurs à la mise en œuvre des politiques urbaines.

Enfin, ces politiques requièrent des subventions, ce qui représente un obstacle, entre le coût et le pouvoir d'achat de la population à revenu réduit, et influe sur la capacité fiscale des gouvernements. Leur mise en œuvre se heurte aussi à d'autres difficultés : i) prix des terrains et dynamique du marché immobilier ; ii) fluctuations macroéconomiques et conséquences pour les emplois, les revenus et les recettes fiscales ; iii) problèmes structurels, tels cadres juridiques et réglementaires obsolètes, lacunes dans les capacités du secteur public-privé et des organismes non gouvernementaux ; et enfin, iv) expansion des études et recherches axées sur l'innovation et la transformation culturelle, et meilleure compréhension de l'importance des possibilités de logement pour un développement urbain durable mettant l'accent sur le bien-être et le développement social en tant que piliers du développement économique équitable.

Auteur : Anaclaudia Marinheiro Centeno Rossbach. Alliance des villes.

3. Implantations sauvages

102. De nombreux pays de la région ont réalisé des progrès importants par rapport au pourcentage de citoyens vivant dans les bidonvilles ; les chiffres sont passés de 25,5 % à 21,1 % à l'échelle régionale entre 2005 et 2014 (ONU-Habitat, 2014). Parmi les pays qui sont parvenus à une forte réduction figurent notamment l'Argentine, le Belize, la Bolivie (État plurinational de), le Brésil, la Colombie, le Costa Rica, le Guatemala, le Honduras, le Mexique et la République dominicaine (ONU-Habitat, 2014). Dans certains autres pays de la région, toutefois, la population urbaine vivant dans des bidonvilles continue d'augmenter. Il existe pour les Caraïbes peu de données portant sur le logement informel dans les villes, mais on estime que le pourcentage de population urbaine en situation informelle est d'environ 60 % en Jamaïque, et de quelque 25 % à Trinité-et-Tobago (ONU-Habitat, 2014). En Haïti, on enregistre une augmentation constante et marquée du nombre absolu de personnes vivant dans des taudis, et la situation a sans doute empiré suite au séisme de 2010

(ONU-Habitat, 2012)³². Dans les Caraïbes, la Barbade est une exception positive, car on n'y trouve quasiment pas de bidonvilles (DAES, 2004), grâce en partie à la stricte application du Code de construction et aux initiatives de prescription acquisitive dirigées par le Ministère de l'habitat et du sol (Ministry of Housing and Lands), qui prennent effet après 20 ans d'occupation urbaine pacifique non contestée, et grâce aussi à un programme d'amélioration des zones informelles mené par la Société nationale de logement (National Housing Corporation).

103. On ne peut faire abstraction du fait que, malgré tous les efforts et tous les progrès, près de 105 millions de citoyens vivent encore dans des bidonvilles (ONU-Habitat, 2014). Il est en outre possible que la diminution de la taille absolue des bidonvilles découle de vastes programmes de délivrance de titres de propriété, qui ne résolvent qu'une partie du problème et laissent sans réponse les questions de nature qualitative relatives aux logements et aux quartiers³³.

104. L'apparition et la persistance des quartiers précaires s'expliquent par un certain nombre de facteurs : a) Le prix élevé des terres limite l'accès des groupes à faible revenu, d'où l'importance des politiques relatives au sol des zones urbaines et périurbaines, et notamment la reconnaissance de la valeur publique du sol, la définition de zones d'intérêt social et l'investissement à des fins sociales des fonds collectés par les mécanismes de récupération des plus-values foncières (Smolka et Furtado, 2014). Dans bien des cas, une offre insuffisante de terrains abordables a conduit à l'apparition d'établissements irréguliers dans des zones à risque³⁴. b) Les normes et règlements urbains que les ménages à faible revenu ne sont pas à même de respecter (Smolka, 2003), en sus du coût élevé des démarches nécessaires à l'obtention d'un permis de construire (Bouillon, 2012). c) Les mesures publiques correctives, fragmentaires et insuffisantes – par exemple, les programmes axés uniquement sur la délivrance de titres de propriété ou la promotion d'une construction progressive, qui n'offrent que peu de soutien technique et financier ; et l'absence de suivi des interventions exhaustives, qui mène à une gestion insatisfaisante des biens communs ainsi qu'à un déficit d'investissements destinés à combler l'actuelle pénurie de logements ou à financer des améliorations (Banque mondiale, 2013). d) Toutes les politiques publiques de logements ne se sont pas accompagnées d'une offre suffisante en termes de quantité, de diversité et d'accès pour les plus pauvres (les offres suffisantes correspondent parfois à des zones reculées, avec des coûts de transport trop élevés pour les groupes à faible revenu). e) Parfois aussi, le manque de respect des droits de propriété et la non-gestion de régimes de propriété qui se chevauchent.

105. Malgré la pénurie de logements et l'informalité qui règne, quelque 70 % des foyers de la région affirment être propriétaires de leur logement, du fait des processus d'octroi de titres et de régularisation ainsi que d'autres politiques axées sur la propriété dans la région.

4. Ségrégation résidentielle socioéconomique

106. L'une des caractéristiques les plus marquées des villes de l'Amérique latine et des Caraïbes est leur schéma de ségrégation socio-spatiale, qui découle de divers facteurs comme les dynamiques des marchés fonciers (p.ex. le caractère spéculatif de l'investissement immobilier qui fixe les prix en anticipant la meilleure utilisation probable), ou les mesures d'incitation pour placer les logements sociaux dans les zones périphériques, là où le sol est meilleur marché. On peut ajouter à cela l'occupation informelle des terres dans les zones où le risque d'éviction est plus bas (Sabatini, 2003).

107. En général, les zones périphériques suivent les schémas de toujours, soit un niveau socioéconomique et un niveau d'instruction plus bas que dans les zones centrales (CEPALC, 2014a). On observe toutefois depuis 10 ans des tendances contradictoires en matière de ségrégation résidentielle, mues en particulier par la diversification sociale et l'amélioration des conditions économiques dans les zones périphériques des villes³⁵. Ce phénomène est partiellement dû l'arrivée d'une catégorie de personnes ayant des revenus plus élevés, qui s'inscrit dans le contexte de la croissance démographique des zones périphériques. Toutefois, le mouvement de groupes à revenu plus

³² L'interprétation des données ci-dessus doit tenir compte des limites inhérentes au processus de mesure, qui dépend en grande partie des critères employés. Le constat sur la situation du logement peut varier considérablement selon l'indicateur utilisé. Voir section IV.E sur les données urbaines et l'informalité.

³³ Le Pérou, par l'intermédiaire de la Commission pour la formalisation des propriétés informelles (COFOPRI), a délivré plus de deux millions de titres de propriété au cours de ces 10 dernières années. Après l'octroi du titre, les logements concernés ne sont plus comptés dans les estimations sur les logements informels, mais ils n'en restent pas moins des logements précaires dans des quartiers précaires.

³⁴ Au Mexique, au niveau national, 11 % des logements dans les zones urbaines sont situés près du lit d'une rivière, 2,3 % près d'une décharge, d'une grotte ou d'une mine, et 9 % près d'un ravin (Mexique, Gouvernement de la République, 2015).

³⁵ Par exemple, la réduction des indices de ségrégation au Brésil est due en grande partie aux améliorations socioéconomiques enregistrées dans les zones périphériques (CEPALC, 2014a : 224).

élevé vers les zones périphériques n'implique pas automatiquement davantage d'intégration sociale. Les condominiums fermés et la privatisation des services permettent aux communautés à revenu élevé de vivre de manière marginalisée au sein des zones à faible revenu³⁶, une situation partiellement alimentée par un sentiment d'insécurité et renforcée par la privatisation des espaces publics (Caldeira, 2000). Les Caraïbes ne disposent pas systématiquement de données pour analyser les changements dans les schémas résidentiels socioéconomiques. Toutefois, dans certains cas, on observe une concentration accrue de faibles revenus dans les zones urbaines centrales (Barbade, projet de rapport national, Habitat III, 2015).

108. Dans de nombreuses villes de l'Amérique latine et des Caraïbes, le centre continue de se dépeupler (CEPALC, 2014a), bien qu'il y ait quelques exceptions à cette tendance – Santiago, par exemple, où la densité urbaine du centre a augmenté (*infilling*) au cours de ces dernières années grâce aux investissements immobiliers (Poduje et al., 2015). Les investissements dans les zones centrales peuvent encourager la diversité sociale, mais ils peuvent aussi entraîner leur embourgeoisement et l'expulsion des résidents à faible revenu (Casgrain & Janoschka, 2013), illustrant qu'il importe de tenir compte des notions d'égalité dans les débats sur la promotion des investissements et la densification du centre-ville. Il convient de mentionner le projet Neo-Cité de la municipalité de Santiago (Chili) qui, rompant avec le modèle qui veut que les logements à vocation sociale soient situés en périphérie, investit dans des logements situés au cœur de la ville, y compris dans la remise en état à des fins sociales du patrimoine immobilier du centre.

109. La ségrégation peut mener à des disparités dans les revenus locaux et, sans mécanismes de transfert des ressources entre municipalités, elle comporte un risque de polarisation au niveau des infrastructures, équipements et services urbains (CEPALC, 2014a). Cette polarisation est notamment exacerbée par l'absence de politiques réglementant la localisation, la couverture, l'accès et la continuité des infrastructures, des équipements et des services en fonction de la demande, du manque et de la capacité de paiement des utilisateurs, et par le manque d'incitations à procéder à des investissements privés plus importants que les investissements actuels (SAD, 2011 ; CEPALC, 2014a). Il existe peu d'études au niveau de la ville qui décrivent et analysent la polarité des standards urbains dans et entre les villes, et qui définissent des critères d'investissement équitables. Les initiatives de Medellin, fondées sur son modèle d'urbanisme social, et le Plan de développement stratégique de Sao Paulo, constituent des exceptions prometteuses.

Encadré 10 : APUS : Programme commun de logements et d'établissements urbains productifs et durables

Les lacunes en matière de planification et d'urbanisme et l'insuffisance des services de base peuvent entraîner des situations de précarité sociale et, en Amérique latine et des Caraïbes, lorsque cela s'ajoute à des situations d'inégalité, il peut en découler des problèmes de coexistence et d'insécurité. Pour remédier à cet état de fait, trois organismes des Nations Unies (ONU-Habitat, ONUDI et PNUD, 2013) ont créé un programme novateur dans le cadre du Fonds espagnol pour la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement. Par l'intermédiaire du programme APUS (Établissements urbains productifs et durables), des municipalités en Amérique centrale ont cherché des solutions efficaces à la pauvreté et à l'exclusion, grâce à une méthodologie pionnière qui proposait une intégration non seulement urbaine mais également économique et sociale, dans le cadre d'un projet qui avait pour objectif de venir à bout du déficit qualitatif du logement et de l'environnement. Ce programme, mis au point dans les municipalités de Santa Tecla et d'Apopan, en El Salvador, proposait de modifier la situation des quartiers précaires, toujours isolés de la société, en effectuant des démarches de nature sociale, organisationnelle et économique et en appliquant des mesures pour améliorer les logements et l'environnement. Le programme visait la restructuration et l'intégration totale des établissements à leur environnement, ainsi que l'accès à la propriété foncière et au crédit. Parmi les effets positifs obtenus, 750 familles ont pu se prévaloir d'une régularisation foncière et de leurs droits de propriété. L'effet du programme est remonté jusqu'au niveau de la politique nationale, avec pour résultat sept projets de loi sur les thèmes du développement territorial, des banques de développement, du logement et des règles de construction. La vision commune des trois organismes susmentionnés est venue s'ajouter à la promotion d'alliances stratégiques entre institutions financières, publiques et privées, fournisseurs d'intrants, biens et services, et concepteurs et constructeurs de logements. Le programme a contribué à l'expansion du secteur de la construction et au marché du logement de nature sociale, à la réduction de la pauvreté, au travail décent et à l'amélioration des revenus.

Source : ONU-Habitat, Bureau régional pour l'Amérique latine et les Caraïbes.

5. Gestion publique du logement et équité urbaine

110. La région a une riche expérience dans la recherche de solutions alternatives destinées à accroître l'accès au logement et au sol des couches défavorisées de la population. La reconnaissance

³⁶ Une manifestation inquiétante de cette recherche d'exclusivité est l'augmentation de la ségrégation par tranche de revenu entre écoles publiques et écoles privées, qui menace la future dynamique distributive et la cohésion sociale dans la région (CEPALC, 2014f : 95).

dans le programme d'Habitat II du droit à un logement convenable a également approfondi les efforts de politique publique visant à améliorer l'accès au logement dans sa dimension la plus vaste (ONU-Habitat, 2015a). De nombreux pays ont tiré les enseignements des faiblesses manifestées par les modèles prédominants de ces dernières décennies, lesquels reposaient sur un concept du logement en tant que bien issu du marché (modèle ABC : épargne, prime, crédit). Il existe aujourd'hui des normes et des programmes qui reconnaissent le droit à la ville ainsi que la fonction sociale de la propriété, et qui appréhendent le logement à but social comme un mécanisme global d'inclusion et de protection sociale (Bonomo et al., 2015), dû à la manière dont l'accès au logement influe sur le bien-être, la qualité de vie, la capacité d'adaptation aux changements de circonstances, l'amélioration des possibilités économiques et la réduction de la vulnérabilité face aux catastrophes naturelles, entre autres (Bouillon, 2012). Les stratégies commencent à dépasser la production et le financement de logements formels et s'étendent maintenant aux normes et instruments axés sur la mise à disposition de terrains abordables, ainsi qu'aux solutions intégrées d'investissement public en faveur du logement (Bonomo et al., 2015).

6. Politique du logement : logements nouveaux, modèle ABC et participation du secteur privé

111. Au cours de ces 20 dernières années, les gouvernements ont manifesté une préférence pour la mise en œuvre de subventions axées sur la demande, plaçant l'accent sur l'acquisition définitive de logements neufs et la participation du secteur privé. L'accès au logement repose sur le modèle ABC, devenu très populaire depuis les années 1990, en particulier au Brésil, au Chili, en Colombie, en El Salvador, en Équateur et au Pérou. Il en a résulté une forte production de logements bon marché, en général situés en périphérie, qui a contribué à la réduction du déficit quantitatif en logements. Malgré ces avancées, le modèle ABC n'a pas toujours permis l'accès des ménages les plus vulnérables, car ils ne remplissent pas les critères requis d'épargne et de crédit, ce qui constitue un grave problème étant donné le taux élevé d'emplois informels dans la région (Bonomo et al., 2015). La dynamique des prix du sol signifie que les logements bon marché sont souvent construits dans des zones reculées, où le sol est peu coûteux mais où la connectivité des réseaux et l'accès aux équipements sont limités, ce qui accentue le schéma de ségrégation socioéconomique (CEPALC, 2014a ; Sabatini, 2003).

112. Dans certains pays, ces éléments ont contribué à l'abandon de logements d'intérêt social. Au Mexique, 5 millions de logements sont abandonnés, ce qui représente 14,2 % de la totalité des logements du pays, voire 20 % si l'on prend en compte les logements temporaires qui sont inhabités (Sánchez et Salazar, 2011)³⁷. Parmi les causes ayant mené à l'abandon du logement figurent le manque de services (dans 38 % des cas), la distance à couvrir pour se rendre au travail (31 %), l'instabilité de la surface habitable (10 %), des raisons financières (10 %) et l'insécurité (3 %) (ONU-Habitat, 2011b)³⁸.

Encadré 11 : Programmes d'accès au logement pour la population vulnérable et à faible revenu

Brésil : le programme *Minha Casa Minha Vida* a mis à disposition 2,4 millions d'unités résidentielles entre 2009 et 2015, dont 9,2 millions de personnes ont bénéficié. Le programme continuera d'investir dans les besoins en logement des personnes à revenu faible et intermédiaire jusqu'en 2023. Cette initiative a été conçue comme une stratégie pour récupérer le passif social lié au déficit accumulé en matière de logement, et pour répondre à la demande future ; elle constitue en outre un stimulus économique (Ministerio das Cidades, 2013 et 2015).

Chili : avec le Fonds solidaire pour le logement (FSV) (Décret suprême no 49), l'État part concrètement du principe qu'une grande partie de la population est sans capacité de paiement et, par conséquent, ne peut ni ne doit accéder au crédit immobilier. L'État peut prendre en charge le logement à hauteur de 98 %. Le programme appuie l'achat de logements neufs ou non, la construction de nouveaux logements, la densification des terrains acquis et les projets d'intégration sociale pour résidents issus de différents quintiles de revenu (Sicliari, 2012).

Colombie : en 2012, un programme a été lancé intitulé 100 000 Logements gratuits, pour mettre fin au déficit quantitatif accumulé parmi les segments les plus pauvres de la population (surtout les groupes déplacés par la guérilla ou les catastrophes naturelles). Des projets sont présentés par le secteur immobilier et évalués par le Ministère du logement, de la ville et du territoire ; les terrains sont mis à disposition par les municipalités (Bonomo et al., 2015).

Pérou : en 2005, une proposition a été faite dans le sens d'un net accroissement de l'octroi de subventions. L'objectif était de construire, d'acheter ou d'améliorer jusqu'à 120 000 unités par année. Par l'intermédiaire du programme *Techo Propio*, les groupes les plus vulnérables se voient allouer une subvention (prime familiale de

³⁷ Le Brésil, le Chili et le Venezuela comptent eux aussi un pourcentage élevé de logements inhabités ; respectivement 9,02 %, 9,6 % et 7,7 % du total des unités résidentielles (pas nécessairement d'intérêt social) (López Moreno, 2014).

³⁸ Ces problèmes ont pour conséquence la perte du principal actif des ménages et celle des montants attribués par les autorités ; ils entraînent en outre des pertes pour les entreprises de construction et les promoteurs immobiliers (CIDOC et SHF, 2014).

logement) allant de 40 % à 90 % du prix du logement (Bonomo, 2015). À l'amélioration des subventions axées sur la demande vient s'ajouter le décret qui encourage l'attribution de terrains urbanisés par la COFOPRI à des candidats non propriétaires, dans des zones préalablement sélectionnées et urbanisées par l'État ; ces mesures mettent fin à la régularisation des lots occupés et permettent de commencer à planifier l'expansion des villes, en contrôlant les complexes pirates et la spéculation (Banque mondiale, 2015 et El Peruano, 2015/23 septembre).

Source : CEPALC, 2016.

7. Meilleur accès au logement des populations démunies et programmes axés sur la création de logements sociaux

113. Le but de ces interventions est de permettre la participation des segments les plus pauvres de la population au marché formel du logement et de perfectionner les modèles ABC. Les stratégies incluent la modification des conditions relatives à l'épargne, la suppression des éléments de crédit hypothécaire et l'augmentation de la subvention ou prime étatique dans les systèmes de financement. En outre, de nombreux programmes sont concentrés sur les groupes vulnérables comme les personnes âgées, les femmes chefs de famille, les groupes autochtones, les personnes déplacées et les personnes handicapées (Bonomo et al., 2015).

114. Il est important, en contrepoint des politiques impliquant des promoteurs privés dans la prestation de logements sociaux, de mettre en exergue les politiques qui encouragent une production sociale de l'habitat, telles les coopératives de logement. Dans ces coopératives, les familles doivent auto-gérer les solutions de logement, et elles participent de près à la planification des projets et au processus collectif de construction des logements. Au cours de cette dernière décennie, divers pays de l'Amérique latine et des Caraïbes ont mis sur pied des stratégies pour améliorer l'accès des secteurs vulnérables aux modèles coopératifs (assistance technique, gestion des projets et de la construction, augmentation des subventions et contrôle des taux d'intérêt) (Bonomo et al., 2015). C'est l'Uruguay qui a la plus grande expérience en la matière puisqu'il applique le modèle coopératif depuis plus de 40 ans, et qu'il a à partir de 2010 donné la priorité au système coopératif dans les programmes de logement financés par des fonds publics (Nahoum, 2012). En outre, depuis le début des années 2000, plusieurs pays tels l'Argentine, la Bolivie (État plur. de), le Paraguay, le Venezuela (République bolivarienne du), et surtout les pays d'Amérique centrale, ont adopté le modèle avec l'appui de l'Uruguay, qui a partagé ses connaissances et son expérience (Bonomo et al., 2015).

8. Réhabilitation généralisée des quartiers

115. Les programmes de réhabilitation des quartiers visent essentiellement à améliorer la qualité de vie des personnes qui vivent dans des bidonvilles et des implantations sauvages, au-delà de l'octroi de titres de propriété (Bonomo et al., 2015). Les projets de réhabilitation des implantations existantes montrent que le processus d'urbanisation en Amérique latine et des Caraïbes a dans une large mesure été caractérisé par une production sociale et informelle du logement et de l'habitat. Deux axes d'intervention se démarquent dans la région : i) les programmes de réhabilitation des quartiers informels et ii) les programmes de réhabilitation des quartiers consolidés.

116. Dans le cas des premiers, l'exhaustivité de l'intervention repose sur la reconnaissance de la nature multidimensionnelle de la pauvreté, et sur une vision qui dépasse le simple octroi de titres ou l'apport d'améliorations matérielles et structurelles et prend aussi en compte le renforcement communautaire et la formation. Au nombre des programmes de réhabilitation des quartiers précaires, il convient de mentionner : a) Brésil : le programme d'accélération de la croissance et d'urbanisation des quartiers précaires (*PAC-UAP*) ou *PAC-Favelas* ; le programme *Morar Carioca*, qui s'inscrit dans la continuité du programme *Favela Barrio* mais qui place l'accent plus fortement sur une urbanisation globale, sur la planification spatiale des favelas, sur les travaux d'amélioration de l'espace public, etc. Dans le nord-est, le programme *Ribeira Azul*, pour son ampleur, son intérêt communautaire et sa transformation d'une initiative locale à un programme d'envergure étatique (Alliance des villes, 2008). Il est important de souligner qu'au Brésil, les modifications de la législation urbaine ont fait de la régularisation des sols une composante obligatoire des politiques de logement, au même titre que l'assainissement dans les interventions de régularisation des implantations sauvages (IPEA, 2015). b) Colombie : le programme de réhabilitation généralisée des quartiers (PMIB), dans le cadre duquel le gouvernement national fournit une assistance technique aux entités territoriales dans la gestion des ressources de coopération et de crédit des banques multilatérales, en vue de son financement ; le programme de réhabilitation généralisée des quartiers de Medellín, et le programme de délivrance à grande échelle de titres de propriété (PTMP) pour les ménages résidant dans des quartiers précaires pouvant faire l'objet d'une réhabilitation généralisée (Vergel, 2010). Parmi les programmes destinés aux quartiers consolidés et formels en cours de détérioration physique et sociale, on peut citer le programme d'amélioration du logement (PMV) de l'agglomération de Mexico, le programme

Promebea II en Argentine, *Morar Melhor* au Brésil, *Mejorar lo Construido* en Colombie, *Fundación Promotora de Vivienda* (FuPROVI) au Costa Rica, le programme d'amélioration des quartiers au Panama et le programme *Barrios* au Chili (Bonomo et al., 2015).

9. Stratégies de production de sol

117. Un progrès notable dans la région est l'émergence de stratégies qui vont au-delà de la prestation de logements ou d'infrastructures et qui, à partir de normes urbaines qui reconnaissent la fonction sociale de la propriété (Statut de la ville, Brésil, 2001 ; Loi sur la réforme urbaine, Colombie, 1989), se servent d'instruments de planification urbaine et de gestion des sols pour promouvoir l'inclusion urbaine. Il existe en la matière trois axes d'intervention : création de terrains urbanisés pour les quartiers précaires, lutte contre les pratiques spéculatives, et développement immobilier de nature sociale³⁹.

a) Création de terrains urbanisés pour quartiers précaires : au Brésil, la politique nationale du logement (2005) octroie des droits d'usage *Concessão Especial de Uso Para Fins da Moradia*, ou *posse, Usucapião* (prescription acquisitive) et définit des zones spéciales d'intérêt social dans des zones déjà occupées par des implantations sauvages ainsi que dans des zones vacantes où il est possible de déplacer les quartiers en péril (*Zonas Especiais de Interesse Social, ZEIS*), qui octroient automatiquement à leurs résidents des prérogatives particulières en matière d'urbanisation et de sécurité foncière. La Colombie a instauré des banques de terres (des terres urbanisées par l'État et vendues à des promoteurs privés avec quotas de logements sociaux), comme par exemple *Metrovivienda*. Il est également important de mentionner les instruments qui définissent des quotas obligatoires d'utilisation des sols destinés au logement social dans le cadre des investissements destinés au développement urbain.

b) Lutte contre les pratiques spéculatives : a) Brésil : utilisation obligatoire des terrains vacants, re-parcellarisation et construction obligatoires, ou seulement construction obligatoire (*Edificação Obrigatoria*), impôt progressif en cas de sous-utilisation de propriétés bien situées (*Imposto Progressivo IPTU*), et expropriation. b) La Colombie contrôle quant à elle la spéculation immobilière par une planification anticipée de l'expansion des villes et des zones dégradées fondée sur des plans partiels.

c) Développement immobilier de nature sociale : d'une manière générale, tous les instruments financiers susceptibles de générer des biens de nature publique en échange de prérogatives particulières d'utilisation et d'occupation de terres urbaines – comme au Brésil avec par exemple les droits de construction (*Outorga Onerosa do Direito de Construir*), les opérations conjointes en zone urbaine (*Operação Urbana Consorciadas, OUCs*) et les certificats de potentiel de construction additionnel (CEPAC) – constituent une méthode d'utilisation de fonds privés pour le financement d'investissements publics, par l'intermédiaire de processus de rezonage et la mise aux enchères de permis de construction.

Encadré 12 : Quartiers précaires : La nécessité d'une politique des sols pour les secteurs populaires et la reconnaissance de la production sociale de l'habitat

La région abrite 180 millions de pauvres, dont 125 millions vivent dans les villes et 113,4 millions dans des implantations sauvages², où ils subissent diverses atteintes aux droits de l'homme³. Cette situation intervient malgré les différentes politiques de logement mises en œuvre depuis le début du siècle passé et les investissements, de l'ordre de 2 % à 8 % du PIB, que les pays ont consacré à leurs programmes de logement social.

Parmi les politiques mises en œuvre, ce sont surtout celles issues du consensus de Washington qu'il convient d'examiner, en raison de leur incidence notable sur les questions territoriales et urbaines ainsi que sur les questions de logement. Le marché n'a pas été en mesure de répondre aux besoins de la population située au-dessous du seuil de pauvreté, et l'attention portée aux ménages les plus pauvres, via les programmes de réduction de la pauvreté, ne s'est pas étendue au secteur du logement.

En réaction à cette situation, les populations à faible revenu d'un bout à l'autre du continent ont mis au point de nombreuses solutions alternatives pour accéder au logement et à l'habitat, et même affronté la criminalisation de leurs efforts individuels et collectifs. Entre 50 % et 75 % des espaces de vie dans l'hémisphère sud ont été créés grâce aux efforts des gens. Ces processus, qualifiés de production sociale de l'habitat, se caractérisent par le fait qu'ils génèrent des espaces vitaux, des composants urbains et des logements sous le contrôle d'autogestionnaires et d'autres acteurs sociaux qui agissent sans but lucratif.

³⁹ Ou création de dispositions réglementaires permettant régularisation et réhabilitation in situ.

Recommandations

- Les États devraient mettre à la disposition des groupes les plus défavorisés des terres qui soient bien situées et qui disposent d'un statut légal et de services, et ils devraient réaliser de grandes avancées s'agissant de reconnaître ces terres comme un droit de l'homme.
- Les statistiques devraient reconnaître la production sociale organisée de l'habitat, et les politiques devraient fournir les instruments voulus ainsi qu'un appui technique.
- Des politiques participatives devraient être mises en œuvre pour l'amélioration des logements et la réhabilitation généralisée des quartiers.

Auteur : María Silvia Emanuelli. Coalition internationale Habitat, Bureau pour l'Amérique latine.

10. Investissement dans des équipements et des services inclusifs

118. L'un des principaux défis de l'équité urbaine est l'accès différencié aux équipements et aux services, dont les liaisons de transport ; c'est là un enjeu fondamental si l'on considère que dans beaucoup de zones métropolitaines, la durée des trajets des personnes à faible revenu tend à être longue du fait qu'elles vivent dans des zones éloignées des centres d'activité économique (IPEA, 2015). Des investissements importants ont été faits dans la région pour améliorer la connectivité des transports à l'intérieur des quartiers précaires et avec le reste de la ville – les *MetroCables*, par exemple, mis en place dans plusieurs villes (Caracas, El Alto, Medellín, Rio de Janeiro). Il convient toutefois de souligner l'importance des investissements dans les services et les équipements à l'intérieur des communautés, au-delà de la question de leur rattachement aux zones mieux desservies. À cet égard, il est utile de mentionner les initiatives d'urbanisme social destinées à promouvoir le changement social en procédant à des transformations et des investissements dans les zones vulnérables (voir encadré 14) (ONU-Habitat, BID, ACI, 2011).

11. Propositions stratégiques

119. Il existe en Amérique latine et des Caraïbes de nombreuses initiatives d'inclusion urbaine qui reconnaissent le caractère multidimensionnel de l'inégalité urbaine, et qui proposent des solutions intégrées et des outils axés sur les thèmes structurels de l'inégalité urbaine. Au-delà de l'approfondissement de ces nouvelles initiatives, certaines considérations additionnelles sont offertes pour remédier au problème.

12. Diversifier l'offre de logement et les politiques de location

120. Dans la conception de l'offre de logement, il importe d'examiner les besoins des différents groupes tels que les personnes âgées, les femmes chefs de famille et les jeunes en situation professionnelle précaire, entre autres. Parmi les exemples possibles figurent les programmes de location pour jeunes, les programmes de logement pour personnes âgées, les maisons communautaires pour femmes chefs de famille, etc.

121. L'approche qui consiste à promouvoir l'achat définitif n'est pas toujours la seule ou la meilleure solution pour tous les groupes. Le faible impact des politiques de location dans la région, par comparaison avec les pays de l'OCDE, attire l'attention. La location peut éviter le surendettement potentiellement généré par l'achat d'un logement, elle facilite une plus grande mobilité des ménages et permet donc un meilleur ajustement de l'offre et de la demande de main-d'œuvre (le fait de vivre dans des zones peu connectées limite les possibilités d'emploi), et elle correspond mieux aux besoins des jeunes familles ou des étudiants (Blanco et al., 2014).

122. Une politique de location bien conçue, concentrée sur le groupe cible, n'est pas incompatible avec d'autres programmes de logement public et, si elle s'accompagne d'une réglementation apte à protéger les bailleurs, peut réduire la ségrégation résidentielle, favoriser l'insertion sociale et équilibrer les niveaux de densité dans la ville, attendu que les programmes de location peuvent stimuler la construction de complexes à forte densité dans les zones consolidées de la ville. La région comporte encore peu d'initiatives visant à promouvoir l'accès au logement locatif. On peut signaler ici les programmes *Subsidio Arriendo Joven* [Allocation de location pour les jeunes] au Chili et *Alquiler se Puede* [Louer est ok] à Buenos Aires, ou encore la politique nationale de location en Uruguay.

13. Atténuer et contrôler la détérioration du parc immobilier existant et futur

123. Face aux actuelles politiques de construction de logements à grande échelle et face la persistance du déficit qualitatif en matière de logement, il convient de rappeler l'importance des politiques pour la réhabilitation des copropriétés sociales en mauvais état et des programmes permanents d'entretien des quartiers. Ces mesures impliquent des investissements pour bloquer le processus d'obsolescence et de dégradation, comme on l'a vu avec le programme chilien de protection du patrimoine familial. Elles impliquent aussi des interventions axées sur le maintien et l'amélioration

de l'infrastructure et du tissu social des copropriétés d'intérêt social, par l'apport d'un soutien communautaire à leur formalisation et l'élaboration de projets d'amélioration et de réparation ; on peut citer en exemple le programme chilien pour l'amélioration des copropriétés d'intérêt social ou le programme péruvien *Barrio Mío* [Mon Quartier] de la municipalité de Lima. Ce dernier dispense une formation aux habitants des quartiers pour leur apprendre à protéger ce qui a été construit et les encourager à construire et planifier avec la participation de la communauté (mairie de Lima, 2015).

14. Atténuer la ségrégation résidentielle et ses effets sur l'inégalité d'accès aux services et équipements

124. La ségrégation reste un défi majeur en Amérique latine et des Caraïbes, mais l'on voit apparaître dans la région un certain nombre d'instruments pour y remédier : création de banques de terres assorties de prérogatives spéciales pour la construction de logements sociaux, surtout à l'intérieur de la ville et dans des zones bien situées ; réglementation et planification de l'occupation de la périphérie avec lotissements, services, équipements et réseau routier conçu pour l'expansion physique de la ville ; création d'une offre de logement qui reflète les possibilités des plus pauvres, au moyen par exemple de subventions croisées ou de quotas sociaux dans les lotissements exclusifs, comme en Colombie ; la ville de Sao Paulo a inauguré le concept avec son quota de solidarité (*Cuota de Solidaridad en las Operaciones Urbanas Consorciadas*) ; et le Chili a imposé dans le cadre du projet *La Chimba* un quota de logements d'intérêt social lors de la création d'un vaste lotissement urbain dans la ville d'Antofagasta. iv) Densification de zones bien desservies à usage mixte (comme les stations de métro et points de connexion intermodale).

125. Pour atténuer les effets de la ségrégation, il est notamment possible de : i) Munir les quartiers pauvres d'équipements, services et espaces publics de qualité optimale, comme les investissements pour l'urbanisme social à Medellín ou les projets CRECE (culture, loisirs, éducation, croissance, entrepreneuriat) pour des installations exhaustives, à Caracas. ii) Créer des possibilités professionnelles et sociales dans les quartiers à faible revenu [comme les CEDEZOS (centres de soutien à l'entrepreneuriat local) du département d'Antioquia, en Colombie]. iii) Faciliter l'accès et la prestation de services aux personnes pauvres dans les zones riches, assurer la connectivité des quartiers et réduire la durée des déplacements en investissant dans les liaisons de transport, comme dans le cas du métro à Panama et à Lima. Dans ce contexte, une politique de re-développement urbain fondée sur des critères clairs de compacité, connexion, intégration et inclusion sociale apparaît comme particulièrement pertinente pour les politiques urbaines nationales.

Encadré 13 : Politique globale pour un développement durable du logement et de la ville

Diagnostic

Il résulte de la rapide expansion urbaine que les villes de l'Amérique latine et des Caraïbes se heurtent actuellement à divers problèmes comme le déficit en logements, les transports, la pauvreté, l'inégalité, l'insécurité, l'informalité, la dégradation de l'environnement, etc. L'obtention d'une politique globale pour le développement du logement et de la ville dans les pays de l'Amérique latine et des Caraïbes passe par la concertation avec les secteurs et entités publics et privés qui œuvrent pour une vision intégrée de la ville, et par la mise en place de plans et programmes complémentaires.

Situation actuelle

Les politiques actuelles de développement urbain et de logement varient selon les pays ; elles sont rattachées à un grand nombre d'entités sectorielles qui doivent continuellement s'adapter aux changements politiques, technologiques, économiques, sociaux et culturels, ce qui complique encore la planification globale des villes.

Dans la plupart des pays de la région, la politique nationale de logement et d'urbanisme est dirigée par un ministère ou un secrétariat. Toutefois, il est également nécessaire d'établir un lien avec les transports, l'infrastructure, les communications, l'environnement, l'éducation, la santé, etc. Certains pays ont procédé à une intégration partielle des secteurs – le Mexique a son Secrétariat du développement agraire, territorial et urbain ; la Colombie, son Ministère du logement, de la ville et du territoire ; le Guatemala, son Ministère des communications, de l'infrastructure et du logement. Le Ministère brésilien des villes est le plus emblématique de tous, dans le sens où il assure l'intégration du logement, de l'assainissement, des transports et de l'urbanisme.

Il est communément admis que la participation des acteurs privés et de la communauté est nécessaire, comme l'illustrent le Conseil des villes, au Brésil, et le Conseil national pour le développement urbain, au Chili.

Recommandations

Créer des organes directeurs nationaux, régionaux ou étatiques qui dirigent le développement de villes durables du point de vue social, économique et environnemental. Des villes avec des logements décentes, qui offrent infrastructures et équipements appropriés, voies d'accès et transports, zones commerciales, industrie, éducation, santé, sports et activités culturelles, entre autres.

Créer des conseils nationaux pour le développement du logement et de la ville, avec la participation du secteur des entreprises, des entités publiques concernées, des ONG, des écoles professionnelles et des universités, des syndicats et des associations civiles, etc.

Auteur : Ramón Santelices. Union Interaméricaine pour le logement.

G. Violence et insécurité urbaine

1. La violence et l'insécurité

126. Au cours de ces dernières décennies, l'Amérique latine et des Caraïbes est passée d'un scénario de violence collective (dans le contexte des dictatures et des guerres civiles) à une situation de violence interpersonnelle, avec des taux très élevés de violence au niveau international, qui menace la sécurité des citoyens, renforce le sentiment d'insécurité et constitue la principale préoccupation des habitants de la région (CEPALC, 2014a ; PNUD, 2013 ; SAD, 2014). Au cours de ces 25 dernières années, le nombre de vols a triplé (CEPALC 2014(a), p.142). L'Amérique latine et des Caraïbes est la région qui affiche le taux d'homicide le plus élevé au monde (plus de 21 par 100 000 habitants), bien au-dessus de la moyenne mondiale (7 par 100 000 habitants) (SAD, 2014). Selon le Conseil pour la sécurité publique et la justice pénale (CCSPJP) du Mexique, 42 des 50 villes les plus violentes du monde se trouvent en Amérique latine et des Caraïbes (CCSPJP, 2016).

127. Il existe de toute évidence des différences à l'échelle infrarégionale. Le taux d'homicide le plus élevé est concentré en Amérique centrale, et le Mexique a enregistré au cours de cette dernière décennie une augmentation marquée de la violence. En El Salvador, au Guatemala et au Honduras, la violence urbaine a également atteint des proportions importantes et elle entraîne un nombre de morts supérieur aux conflits armés classiques (SAD, 2014). On a également constaté une progression marquée des homicides dans des pays où les niveaux de délinquance étaient traditionnellement bas, comme au Costa Rica (de 6,3 à 11,3 morts par 100 000 habitants entre 2000 et 2010) ou au Panama (de 9,8 à 20,6 au cours de la même période [Office des Nations Unies contre la drogue et le crime (ONUDD)]. De nombreux pays des Caraïbes font également face à une augmentation alarmante de la violence. En Jamaïque, en 2009, on comptait plus de 60 homicides par 100 000 habitants et à la Trinité-et-Tobago, le taux d'homicides est passé de 9,5 à 35,6 entre 2000 et 2010 (ONUDD). Dans plusieurs pays de la sous-région, on constate une augmentation importante des dépenses publiques consacrées à la sécurité nationale (CEPALC, 2008).

128. En revanche la Colombie – un pays où les niveaux de criminalité sont traditionnellement élevés – a enregistré une forte réduction du taux d'homicide (de 66,5 à 32,3 par 100 000 habitants entre 2000 et 2010, selon ONUDD). Au Brésil, le taux d'homicide est resté relativement stable, bien que les chiffres nationaux cachent d'importantes différences de tendances à l'échelle infranationale (ONUDD, 2013)⁴⁰. Dans les deux pays, la violence mortelle reste très élevée par comparaison avec les pays développés (moins de 3 homicides par 100 000 habitants) et les autres régions en développement (SAD, 2014). Le cône Sud est la seule sous-région où le taux d'homicide a baissé, passant de 10 à 7 homicides par 100 000 habitants entre 1990 et maintenant (ONUDD, 2015). Les différences infrarégionales dans l'incidence de la violence se répercutent aussi au niveau des villes, les villes d'Amérique centrale et des Caraïbes affichant les taux d'homicide les plus élevés.

129. La violence et ses diverses manifestations ont des causes sociales, économiques et institutionnelles (p. ex. fonctionnement du système judiciaire) complexes. La violence a des répercussions sur la sécurité des citoyens car elle est comme une forme particulière de relation sociale, comme un mécanisme de coexistence (et de survie). Dans la région, parmi les facteurs contextuels de violence figurent les circuits d'acheminement de la drogue vers les riches marchés de consommation d'Amérique du Nord et d'Europe, qui laissent des traces localisées de violence dans les zones de production et les zones frontalières (FLACSO, 2015⁴¹). Le micro-traffic axé sur la consommation locale est en augmentation (ONUDD, 2015), du fait de la prévalence croissante de substances peu coûteuses et fortement addictives (crack, *paco*), et il a lui aussi un impact dans les zones urbaines qui

⁴⁰ Dans le cas du Brésil, on observe des tendances très différentes à l'échelle infranationale. Entre 2007 et 2011, dans le sud-est du pays, les taux d'homicides ont baissé (de 29 % dans l'État de Rio de Janeiro et de 11 % dans l'État de Sao Paulo), mais ils ont considérablement augmenté dans le nord et le nord-est (150 % dans l'État de Paraíba et 50 % dans l'État de Bahia) (ONUDD, 2013).

⁴¹ Contrairement à la tendance à la baisse constatée dans la consommation de cocaïne dans d'autres régions du monde, l'Amérique du Sud a enregistré entre 2010 et 2012 une augmentation de la consommation (de 1,84 à 3,34 millions de consommateurs) qui correspond à trois fois la moyenne de consommation à l'échelle mondiale (ONUDD, 2015).

présentent une grande concentration de consommation (Rigacci et al., 2014⁴²). La violence des gangs est un autre phénomène lié au trafic de drogues et à d'autres crimes, et cette violence est particulièrement préoccupante dans les pays d'Amérique centrale. Selon l'ONU (2013), quelque 30 % des homicides commis sur le continent américain sont liés aux gangs, ce qui contraste avec le pourcentage correspondant (1 %) enregistré sur les autres continents. La présence des gangs menace la sécurité des citoyens et, dans les cas les plus graves, elle finit par exercer un contrôle sur la plupart des aspects de la vie dans les zones concernées. À cela s'ajoutent d'autres formes illicites de redistribution de la richesse et la prise en otage de l'administration publique locale par des acteurs illégaux (De Leon Beltrán et al., 2010).

2. La violence et les facettes de l'inégalité

130. Il est important de noter les liens entre violence et inégalité, sachant que plusieurs villes de la région ont enregistré une baisse des taux de violence parallèlement à une diminution des inégalités ; lorsque seule la pauvreté diminue, la violence ne baisse pas. Il convient de signaler que dans certaines villes, comme Belo Horizonte, Sao Paulo, Recife et Bogota, le recul des inégalités (par rapport au revenu) entraîne également un recul du taux d'homicide. De même, à Brasilia et Curitiba, lorsque les inégalités se creusent, le niveau de criminalité augmente (ONU-Habitat et SAD, 2014).

131. La violence a des répercussions différentes sur les différentes facettes de l'inégalité urbaine. Les taux de victimisation reproduisent les schémas de l'inégalité ethnique. Au Brésil, par exemple, le taux d'homicide des victimes d'ascendance africaine est beaucoup plus élevé qu'il ne l'est pour la population dans son ensemble (IPEA, 2015)⁴³, et l'on constate que cette catégorie de personnes signalent moins aux autorités les crimes dont elles sont victimes (IPEA, 2011). Il existe donc une différence d'ordre ethnique dans la manière dont les organismes de sécurité publique sont perçus et dans la confiance qu'ils inspirent – un problème de discrimination raciale récemment mis en exergue par le Rapporteur spécial des Nations Unies sur les droits de l'homme dans le cadre de la Décennie internationale des personnes d'ascendance africaine (2015-2024) (HCDH, 2016). Parmi les différents groupes d'âge, ce sont les jeunes qui sont le plus touchés par la violence. Dans la région, c'est dans la tranche des 15 à 29 ans que le taux de mortalité découlant de la violence interpersonnelle est le plus élevé, et la violence (intentionnelle ou non) est la première cause de décès chez les personnes âgées de 15 à 50 ans (CEPALC, 2014a).

132. On compte un plus grand nombre d'hommes que de femmes parmi les victimes d'homicide dans la région. Mais les femmes souffrent d'un niveau de violence plus élevé dans le contexte familial, car c'est contre elles que la violence domestique est le plus souvent dirigée. Les femmes subissent différentes formes de violence, qui vont de la violence psychologique (agressions verbales) à la violence économique et physique. Ces situations interviennent principalement dans le cadre de la relation conjugale. Elles reflètent les dynamiques de soumission, de pouvoir et d'exclusion qui régissent les liens des femmes au marché du travail, au droit à la propriété foncière, au logement ou à d'autres biens ; ou elles sont la conséquence de l'exclusion de leur partenaire de la sphère professionnelle ou publique. Pourtant, il existe une tendance à banaliser et à cacher ces manifestations de violence parce que la violence au sein de la famille est considérée, y compris par les femmes, comme relevant de la sphère privée (Pérez et Sáinz, 2015 ; PNUD, 2012 ; PNUD, 2013).

3. L'inégalité spatiale de la violence

133. L'incidence de la violence est répartie de manière inégale dans les villes, étant donné qu'il existe des différences marquées dans la prévalence de la criminalité, qui touche souvent précisément les groupes les plus vulnérables, dans les zones mal desservies par les services de sécurité publique (Muggah, 2012 ; SAD, 2014). Dans la région, la tendance à la privatisation de la sécurité accentue les différences dans l'accès à la sécurité, qui passe du statut de bien public au statut de marchandise (Carrión, 2014). Dans de nombreux pays d'Amérique latine et des Caraïbes, on compte davantage de gardes privés que de policiers par 100 000 habitants. La région compte aujourd'hui 3,8 millions de gardes privés et 2,6 millions de policiers. Au Brésil, au Guatemala, au Honduras et au Panama, on compte quelque 900 gardes privés par 100 000 habitants. Au Chili, au Costa Rica et au Mexique, ils sont quelque 500, et en Colombie, en Équateur, en El Salvador et en République dominicaine, ils sont près de 400 par 100 000 habitants (PNUD, 2013). Cette approche, outre le fait qu'elle accentue les inégalités dans l'accès à la sécurité, dénature aussi le système de gouvernance démocratiquement

⁴² Cracôlandia à Sao Paulo illustre l'augmentation du nombre de consommateurs de crack au Brésil : c'est le pays qui compte le plus grand nombre de consommateurs de crack après les États-Unis (Rigacci, 2014).

⁴³ À Sao Paulo, le taux d'homicide chez les jeunes (15 à 24 ans) noirs et métis s'élève à 31,59 par 100 000 habitants, par opposition au taux correspondant chez les jeunes blancs, qui est de 17,23 par 100 000 habitants (Préfecture de Sao Paulo, ObservaSampa, 2010). Le taux national d'homicide des victimes d'ascendance africaine (Noirs et métis) a augmenté entre 2002 et 2010, alors qu'il a diminué pour les Blancs (IPEA, 2015).

établi. Et, ce qui est tout aussi préoccupant, elle influe sur la confiance placée dans les personnes et les institutions, laquelle constitue un élément clef du développement (De León Beltrán & Velásquez, 2012).

134. Les villes de la région présentent des « points chauds » (certaines rues, certaines intersections) où l'incidence des infractions est plus marquée ; elles interviennent à des moments spécifiques, dans les quartiers où la criminalité est liée au micro-traffic (SAD, 2014). Les vols simples et qualifiés se produisent le plus souvent en semaine, pendant la journée, dans les quartiers du centre-ville. Les vols à domicile sont plus fréquents les jours fériés, dans les quartiers résidentiels, de nuit. Quant aux homicides, leur nombre augmente à la sortie des lieux de vie nocturne, surtout les jours fériés, au petit matin (SAD, 2014).

135. Il existe une « géographie de la situation », qui facilite ce type de crimes et s'alimente de la désorganisation physique et sociale. Comme indiqué dans le document de réflexion no 11 d'Habitat III sur les espaces publics, à l'échelle mondiale, 15 % des crimes enregistrés entre 1980 et 2000 comportent un élément ayant trait à la configuration ou à la gestion des espaces publics. Au nombre des critères « géographiques » : la présence de potentiels agresseurs, peu de surveillance informelle ou policière, la configuration et les caractéristiques spatiales du lieu, comme dans le cas des espaces publics abandonnés ou de mauvaise qualité. Au nombre des critères sociaux : niveau socioéconomique moyen-bas et manque de cohésion sociale et d'efficacité collective, lequel entraîne une baisse de la vigilance informelle (SAD, 2014).

136. Les villes peuvent être analysées et des interventions décidées du point de vue de la « géographie de la situation », en soulignant l'importance de mesures telles que l'amélioration des infrastructures physiques et environnementales, les patrouilles policières, les dispositifs de transport, les systèmes d'éclairage dans les espaces publics ouverts, ainsi que la création d'espaces et de parcs publics sûrs. Toutes ces mesures entendent souligner l'importance de la lutte contre les inégalités relatives aux infrastructures et aux services, qui engendrent la ségrégation dans les villes. À cet égard, la vision « Des villes sûres » appliquée dans la réhabilitation généralisée des quartiers (ONU-Habitat, 2011c) représente une contribution importante.

4. La gestion publique pour lutter contre la violence et l'insécurité

137. L'une des principales difficultés posées par la violence urbaine réside dans le fait que, bien que cette dernière ait un impact sur les villes, bon nombre de ses paramètres décisifs ne relèvent pas du domaine de compétence des autorités urbaines. La violence en tant que thème multidimensionnel exige une intervention globale – du renforcement des systèmes judiciaires à la coopération internationale en matière de sécurité, des investissements dans la protection sociale aux politiques pro-égalité et au travail communautaire. On voit apparaître en Amérique latine et dans les Caraïbes des politiques d'ampleur variée axées sur la sécurité des citoyens, qui vont par exemple d'un projet de création d'un tribunal pénal régional dans le cadre de l'Union des nations de l'Amérique du Sud (UNASUR) pour les délits liés au crime transnational organisé, à des politiques multisectorielles fortement ancrées dans le contexte local qui requièrent la participation des collectivités locales. Cela dit, il est fondamental que les autorités locales disposent d'un certain pouvoir, que la sécurité des citoyens soit bien administrée et que des politiques locales de prévention soient mises en place (ONU-Habitat & Université Alberto Hurtado, 2009), car c'est précisément dans le domaine de la prévention que les politiques locales peuvent contribuer le plus.

138. Le thème de la violence urbaine gagne du terrain en tant que sujet d'étude (Imbusch et al., 2011), ce qui a conduit à la création de plus de 200 observatoires de la violence dans la région, au sein des établissements académiques, des municipalités, des ONG, etc. Un exemple intéressant pour sa portée communautaire est l'Observatoire de sécurité des citoyens et de cohésion sociale, basé à l'Université autonome de l'État de Morelos au Mexique et géré par la collectivité locale. L'Observatoire met au point des systèmes pour la gestion de bases de données spatiales, y compris les infractions signalées par les citoyens au moyen de dispositifs mobiles, ce qui permet de classer les faits délictueux par territoire et de procéder à une analyse des « points chauds ». Qui plus est, l'Observatoire organise des ateliers intitulés Réseaux de confiance à l'intention des jeunes de moins de 20 ans en situation de risque, pour leur apprendre à développer des bases solides de confiance en soi, d'assurance, d'affirmation et d'estime de soi. L'utilisation de données géoréférencées pour circonscrire les territoires à risque et la participation communautaire ont également été déterminantes pour le programme *Fico Vivo* du gouvernement de l'État de Minas Gerais, au Brésil. De même, des initiatives ont été organisées dans six *favelas* de Belo Horizonte qui reposaient sur des ateliers avec participation des leaders locaux et dialogue avec des membres de gangs ; ces initiatives ont résulté en une forte diminution des homicides et d'autres formes de violence (PNUD, 2013). Le programme a

donc été un exemple positif de coopération entre la police et la collectivité locale, avec analyse des délits perpétrés sur le territoire, dialogue, réduction et prévention de la criminalité.

139. Sur le sujet des interventions territoriales dans les villes, il importe de mentionner les Unités de police pacificatrices (UPP) de l'État de Rio de Janeiro qui, depuis 2008, sont parvenues à réduire les décès découlant d'homicides et les autres actes de malveillance dans les *favelas* de Rio de Janeiro grâce au travail socio-policier effectué par la police et les collectivités locales. Aujourd'hui, Rio de Janeiro dispose d'Unités de police pacificatrices dans 38 communautés, qui profitent à plus de 1,5 millions de personnes et emploient 9 500 agents de police qualifiés. Bien que l'on constate dans les communautés qui disposent d'UPP une diminution du nombre d'homicides résultant d'actions de la police⁴⁴, la persistance des cas de violences policières a mené à des tensions avec les communautés locales, contribuant à la détérioration de l'image des policiers au sein de la communauté et à un manque de satisfaction par rapport à leur travail (CESEC, 2014) ; or tout ceci menace l'efficacité de la transition d'un modèle d'occupation militaire à un modèle de patrouilles communautaires accompagné de fonctions policières plus conventionnelles. La situation met en exergue l'importance de la formation policière, en matière notamment de collaboration communautaire.

140. La région a également de l'expérience dans la promotion de la culture civique et de l'engagement communautaire pour faire reculer la criminalité. L'édification d'une « culture civique » fondée sur l'idée qu'il est possible de combattre la violence en promouvant le respect et les interactions pacifiques entre citoyens a été encouragée de manière intensive à Bogota depuis 1995. Cette initiative du maire de l'époque, M. Mockus, entre autres, repose sur trois axes d'intervention : l'autoréglementation, la réglementation mutuelle entre citoyens, dans de nombreux cas par des moyens ludiques, et la réglementation du système judiciaire. La promotion de ces notions implique l'occupation des espaces publics par les citoyens, ce qui a mené à la création du Bureau de l'espace public et à l'amélioration des espaces publics (trottoirs, éclairages, signalisation routière et paysagisme). Cette évolution de la culture civique s'est accompagnée d'une réduction marquée de la criminalité et des décès liés aux accidents de la circulation⁴⁵ (SAD, 2014).

5. Propositions stratégiques

141. L'expérience de la région dans les domaines de la violence urbaine et de la sécurité des citoyens montre clairement que l'on ne peut dissocier ces questions des effets de l'inégalité, qui s'expriment aux niveaux social, spatial et communautaire. Ainsi, les interventions fondées sur la répression, la militarisation des conflits de justice civile ou les actes de populisme policier (tels que l'aggravation des peines ou l'abaissement de l'âge de la responsabilité pénale) ne produisent pas les effets requis pour remédier aux taux élevés de violence dans la région (Carrión, 2015 ; PNUD, 2013).

142. Au niveau urbain, l'inégale répartition spatiale de la violence souligne l'importance des mesures qui combattent les effets de la ségrégation et l'inégalité d'accès aux installations et aux services. Il convient de citer, au nombre de ces mesures, les investissements consacrés au rôle de la police dans les communautés qui en ont le plus besoin – c'est-à-dire, nécessairement, une formation policière et des projets sociaux qui favorisent la coopération citoyenne, la sécurité urbaine étant entendue comme un processus participatif. Concernant les investissements réalisés dans les équipements, on peut rappeler ici la réussite de l'urbanisme social à Medellin, produit d'importants investissements dans des équipements destinés à promouvoir l'intégration économique, la participation des citoyens et la coexistence sociale (ONU-Habitat, 2015b). La dimension spatiale de la violence met également en exergue l'utilité de la collecte de données et d'informations géoréférencées relatives aux différentes infractions commises dans les communautés. L'échange de données d'expérience concernant le traitement d'informations géoréférencées, entre autres expériences accumulées dans le domaine de la sécurité des citoyens, offre d'importantes possibilités de coopération Sud-Sud entre pays de la région.

143. Enfin, la récupération des espaces publics et la coexistence citoyenne sont des outils essentiels à la promotion de la sécurité publique. L'expérience de la région au cours de ces dernières décennies montre qu'un sentiment d'insécurité pousse à l'isolement et à la ségrégation, par la privatisation des espaces publics et la modification des schémas de coexistence sociale (Caldeira, 2000). Outre la récupération des espaces publics, il est important de faire en sorte que l'aménagement urbain encourage la présence des piétons, ainsi que d'autres formes d'utilisation citoyenne et communautaire

⁴⁴ Selon les chiffres de l'Institut de sécurité publique du Gouvernement de l'État de Rio de Janeiro (2015), entre 2008 et 2014, le nombre de décès dus à l'intervention de la police a diminué de 85 % dans les zones où travaillaient des UPP (de 136 à 20 victimes).

⁴⁵ Le taux d'homicide est passé de 88 à 22 personnes par 100 000 habitants en l'espace de 10 ans (l'interdiction du port d'armes a aussi eu un impact important), et le nombre d'accidents de la circulation a baissé de 20 % (SAD, 2014).

des espaces publics urbains, plutôt que de permettre leur abandon, ce qui illustre l'importance que revêtent ces éléments pour la planification et la législation urbaines (Netto, 2015).

Encadré 14 : De l'urbanisme social à l'urbanisme pédagogique : L'urbanisme qui a transformé Medellín

L'urbanisme social, aujourd'hui appelé urbanisme pédagogique, est une approche à la construction de la ville développée à Medellín à partir de l'année 2000, dans le cadre du « Modèle Medellín ». L'objectif était de déclencher une transformation sociale à partir d'interventions urbaines qui facilitent une coexistence pacifique (Medellin, à la fin des années 90, était devenue la ville plus dangereuse au monde, avec 6 800 homicides par an). Aujourd'hui, l'urbanisme pédagogique, se fondant sur les enseignements de l'urbanisme social, entend renforcer les processus et les outils de construction de la citoyenneté et ses fondements, consolider les synergies de voisinage et assurer la continuité de l'urbanisme et du processus de transformation de la gouvernance ainsi que des dimensions sociale, économique et environnementale (EDU, 2010).

C'est pourquoi Medellín a créé en 2002 l'Entreprise de développement urbain – une entreprise publique dotée de fonds propres, à gestion autonome. Par l'intermédiaire de cette entreprise, et en vertu de la Loi 388/1997 et de la Loi organique régissant l'aménagement du territoire, divers programmes d'intervention ont été créés qui se sont concrétisés grâce à des outils de planification tels les Plans partiels et les Projets urbains intégrés, qui permettent des interventions globales, dont certaines dans le cadre de partenariats public-privé. Il convient de mettre en exergue les programmes suivants : le programme Parc Bibliothèques, qui a donné vie à cinq bibliothèques urbaines dans les zones dégradées de la ville ; le programme Sécurité et Coexistence, grâce auquel il a été possible de construire des centres d'assistance civique et juridique gratuite dans les zones « chaudes », ainsi qu'un super-poste de police (*Fuerte de Carabineros*) ; le programme Jeux sud-américains 2010 et ses divers espaces sportifs de haute qualité ; le programme Écoles de Qualité, qui vise à améliorer les infrastructures matérielles et la qualité de l'éducation offertes à la communauté ; le programme Jardins d'Enfants ; et le programme Mobilité. Ces projets, qui reposent sur un fonctionnement intégré, un développement inclusif et une forte appropriation communautaire, ont changé la ville de Medellín et la manière d'y vivre.

Source : CEPALC, 2016.

V. Urbanisation et environnement

144. Le processus d'urbanisation et la croissance des villes en Amérique latine et des Caraïbes au cours de ces 20 dernières années ont produit des externalités négatives pour les villes⁴⁶. Ce n'est toutefois pas l'urbanisation en soi qui est la principale cause de la détérioration de l'environnement, mais un mode de développement à forte consommation d'énergie et de ressources naturelles. Ce qui débouche sur un mode de production, distribution et consommation non viable. Cette détérioration influe sur l'économie et la société urbaine, entraîne des coûts économiques et financiers⁴⁷, fait baisser la productivité, aggrave les effets de l'inégalité et de la ségrégation, et cause de surcroît des conflits. Les cibles de l'objectif de développement durable no 11 reconnaissent elles aussi la grande importance de la gestion environnementale des villes, qu'il s'agisse de l'impact environnemental négatif, des espaces verts, de la gestion des catastrophes ou des liens entre les villes et leur territoire d'appartenance⁴⁸.

145. Le schéma de ségrégation entraîne une répartition inégale de l'impact environnemental dans les zones urbaines de l'Amérique latine et des Caraïbes. On a pu constater que la résilience dont font preuve les différents groupes socioéconomiques face à ces situations n'est pas la même d'un groupe à l'autre. Qui plus est, les personnes qui ont un mode de consommation moins intensif et sont donc moins responsables de la détérioration de l'environnement sont précisément celles qui souffrent le plus de ses conséquences, d'où l'apparition de problèmes et défis concernant la justice environnementale dans les villes de l'Amérique latine et des Caraïbes.

146. La croissance sans planification et la faible prise en compte des considérations environnementales dans les politiques urbaines ont créé des situations de vulnérabilité dans la région. L'augmentation soutenue du revenu des personnes et des familles au cours de ces 20 dernières années a entraîné une pression beaucoup plus forte sur les ressources énergétiques et matérielles, exacerbant l'« épuisement » des bassins hydrologiques et des zones environnantes. Cette situation a exigé des gouvernements urbains de l'Amérique latine et des Caraïbes qu'ils élaborent des politiques et des

⁴⁶ Pollution atmosphérique, embouteillages, accidents de la circulation, inégalité en matière de mobilité urbaine, ségrégation spatiale, accumulation des déchets urbains, dégradation, détérioration des espaces et insalubrité, entre autres.

⁴⁷ Au Mexique, le coût économique pour dégâts causés à l'environnement a atteint 6,3 % du PIB en 2013 (Institut national de statistique et géographie - INEGI).

⁴⁸ Cibles 11.5, 11.6, 11.7, 11.a, 11.b.

programmes assortis d'instruments capables d'assurer un développement urbain durable dans la région.

147. L'Amérique latine et des Caraïbes est une région très vulnérable aux phénomènes extrêmes – et ce plus encore dans les sous-régions d'Amérique centrale et des Caraïbes. L'augmentation des phénomènes extrêmes liés aux changements climatiques signifie que les conditions de risque se sont aggravées au cours de ces dernières décennies. L'accès inéquitable au sol urbain et au logement entraîne de grandes inégalités dans la vulnérabilité face aux catastrophes, ce qui montre à quel point il est important de mettre en place des politiques qui assurent la transition vers des villes durables et résilientes.

A. Écosystèmes urbains et diminution des services environnementaux

148. La progression marquée de l'étalement urbain (Angel, 2012) augmente les coûts de gestion, du fait de la nécessité d'étendre le réseau d'infrastructures à des zones reculées ; les coûts par habitant grimpent au fur et à mesure que la densité de population diminue ; et l'incidence sur les écosystèmes qui fournissent des services essentiels est considérable. Les villes s'insèrent dans un territoire et un environnement naturel avec lesquels elles ont un lien d'interdépendance étroit dû aux services fournis par les ressources naturelles, notamment l'air pur, le vent, la stabilité et la richesse des sols, la quantité et la qualité de l'eau, ainsi que la diversité et la vitalité de la faune et de la flore. Toutefois, la transition d'un système écologique naturel à un système urbain a des incidences sur l'environnement et génère de la pollution, a fortiori lorsque la croissance urbaine n'est pas réglementée. La destruction des écosystèmes entraîne la perte de capital naturel, de richesse culturelle, de services environnementaux, d'espaces récréatifs, d'éléments visuels propres au paysage urbain, de santé publique, de sécurité alimentaire, etc. À quelques exceptions près, la protection des écosystèmes urbains n'a pas été une priorité politique dans la région et, dans bien des cas, la ville a grandi au détriment d'espaces présentant une grande valeur environnementale et biologique (zones humides, forêts, ravins, etc.) ou, dans le cas des îles des Caraïbes, au détriment de l'environnement marin.

149. Mais la région prend peu à peu conscience du fait que pour assurer la viabilité urbaine et le bien-être des citoyens, il est essentiel d'appréhender la ville et son territoire comme un écosystème unique, qui doit être protégé. Ainsi, une plus grande attention est donnée aux politiques de développement urbain qui intègrent les services écosystémiques du territoire d'appartenance et, partant, réduisent autant que faire se peut les externalités négatives et l'empreinte écologique des villes.

B. Eau et gestion des bassins versants

150. Assurer un accès universel à l'eau est d'une grande importance dans la région, car elle y est toujours plus rare. Des conflits sont nés autour de la question de l'utilisation de l'eau, cette dernière devant être répartie entre consommation humaine, utilisation agricole et industrielle, et production d'énergie. Différents facteurs ont entraîné une pression toujours plus forte sur les ressources en eau de la région au cours de ces 20 dernières années : renforcement de la demande dû à la croissance de la population et de la consommation par habitant ; augmentation de la pollution et épuisement progressif des eaux souterraines dû aux éléments précités ; dégradation de la végétation dans les bassins versants et déforestation, d'où destruction de plans d'eau et diminution de la reconstitution des eaux souterraines ; augmentation du volume d'eaux usées n'ayant pas bénéficié du traitement correct déversées dans les plans d'eau situés à proximité des zones urbaines ; construction généralisée sur les berges, ce qui entraîne leur imperméabilisation et compromet leur fonction ; drainage des tourbières et des zones humides ou marécageuses, suivi de l'occupation des terrains ; canalisation de la quasi-totalité des plans d'eau ; investissements insuffisants dans les infrastructures hydriques (pour minimiser les pertes dans le réseau de distribution, par exemple) ; différends entre capital privé et organismes chargés de l'offre publique de sources d'eau ; manque d'investissements dans le recyclage de l'eau ; ignorance ou absence de cartographie précise s'agissant des possibilités d'utilisation de l'eau dans les grandes villes ; rupture des phases du cycle hydrologique dans les villes, principalement l'évaporation et la recharge ; changements climatiques et réchauffement planétaire qui accélèrent la fonte des glaciers dans la région (source d'eau très importante pour les grandes villes de l'Amérique latine et des Caraïbes).

C. Accès à l'eau potable et à l'assainissement

151. À quelques exceptions près, la majorité des pays de la région ont déjà atteint les objectifs du Millénaire pour le développement (OMD) concernant l'accès à l'eau potable, mais des disparités importantes persistent au niveau local (Jouravlev, 2012). Si l'accès à l'eau potable dans la région dépasse 90 %, il arrive que dans les ceintures de pauvreté de certaines zones périurbaines des

métropoles, il n'atteint que 16,5 %⁴⁹, dû à des problèmes d'intermittence dans l'approvisionnement qui mettent à mal l'économie des ménages, lesquels doivent se procurer des citernes ou des réserves en eau à domicile, ce qui compromet leur accès à une eau salubre ou désinfectée (ONU-Habitat, 2012). Les états insulaires des Caraïbes en particulier nécessitent des mesures publiques pour la gestion des ressources en eau destinées aux ménages, dû à la rareté des ressources en eau douce, à la taille de leurs territoires, à leur modèle de développement économique et à leur vulnérabilité environnementale aux effets des changements climatiques et aux catastrophes naturelles (ONU-Habitat, 2012).

152. La réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement relatifs à l'assainissement a été plus difficile. Bien que la couverture en matière de traitement des eaux usées récupérées ait doublé en moins de 10 ans (de 14 % à 28 %), ces chiffres ne portent en moyenne que sur 20 % à 30 % des eaux usées récupérées dans la région. De nombreuses stations de traitement sont hors service (insuffisance des ressources et des capacités opérationnelles), d'où pollution des plans d'eau, ce qui limite ensuite l'utilisation de ces derniers à des fins d'approvisionnement des personnes. S'agissant d'un accès à l'eau « sûr et adéquat », la couverture relative à l'eau potable, et à l'assainissement en particulier, est encore beaucoup plus limitée (McGranahan et Lloyd Owen, 2006).

153. Dans la plupart des pays de la région, l'eau non facturée dépasse souvent 40 % en raison de pertes physiques dues au mauvais état des réseaux et aux malversations commerciales (consommation clandestine et compteurs trafiqués). En moyenne, la région perd 38 % de la production d'eau dans le réseau⁵⁰, avec un plafond de 49 % au sein de la société distributrice en Uruguay, et un plancher de 30 % à Quito (CEPALC, 2013). S'agissant de l'utilisation inappropriée des aquifères et des sources d'approvisionnement en eau en général, on sait que plus de 500 puits qui fournissaient de l'eau potable à la ville et à la zone urbaine de Buenos Aires ont dû être placés hors service au cours de ces 30 dernières années en raison de problèmes liés à la qualité de l'eau. Au Pérou, plus de 51 % de la pollution microbiologique du fleuve Rímac – principale source d'approvisionnement en eau de Lima – provient de la ville elle-même (Winchester, 2008). On estime que la Colombie et le Mexique, ensemble, génèrent 92 767 tonnes de polluants organiques par an qui sont déversées dans le Pacifique Nord-Ouest. La Colombie à elle seule déverse environ 4,5 millions de mètres cubes d'eaux usées, dont 90 % proviennent des foyers ou des industries (Winchester, 2008).

154. L'un des défis pour les politiques environnementales urbaines, y compris celles portant sur l'eau et l'assainissement, est qu'il existe en Amérique latine et des Caraïbes une concentration de financement de programmes nationaux ou fédéraux, mais un manque d'accompagnement institutionnel, et une coordination insuffisante entre les niveaux central et infranational de gouvernement ; à cela vient s'ajouter la difficulté de coordonner des acteurs qui fonctionnent de manière sectorielle, sur des territoires qui ne coïncident pas nécessairement avec les limites des bassins versants (CEPALC, 2014b). De plus, l'occupation des périphéries urbaines influe dans bien des cas sur des zones stratégiques pour la production d'eau, alimentant les conflits liés à l'accès à l'eau, lesquels se sont exacerbés dans les bassins hydriques où l'on enregistre une population importante, ainsi que dans les villes industrielles et minières. Au Brésil (à Sao Paulo en particulier), ce phénomène a contribué aux crises hydriques de 2014-2015. Les coûts croissants occasionnés par le captage de nouvelles sources d'eau destinées à approvisionner les villes⁵¹ ont en outre eu des conséquences pour l'industrie, l'agriculture et la croissance économique dans les grandes villes.

⁴⁹ Programme commun OMS/UNICEF de suivi de l'approvisionnement en eau et de l'assainissement.

⁵⁰ L'analyse de la situation régionale repose sur un groupe de 15 prestataires sélectionnés en Argentine, au Brésil, au Chili, en Colombie, au Costa Rica, en Équateur, au Panama, au Paraguay, au Pérou et en Uruguay, qui fournissent de l'eau potable à près de 26 millions de clients (plus de 100 millions de personnes) ainsi qu'un service d'assainissement à quelque 20 millions de clients.

⁵¹ À Mexico, en dépit des subventions, le coût de l'eau a quadruplé entre 2008 et 2013. Système national de recherche agronomique (SNRA–Mexique), Conagua.

Encadré 15 : Intégrer les océans dans la planification urbaine : Urbanisme bleu (*Blue Urbanism*) dans les petits États insulaires en développement

L'urbanisation dans les petits États insulaires en développement

Les petits États insulaires en développement (PEID) se caractérisent par de vastes zones marines, dont il arrive que la superficie soit plusieurs fois supérieure à celle des zones terrestres placées sous leur juridiction. L'urbanisation dans les PEID se caractérise par une concentration des activités économiques et de la population sur la côte. Si l'on considère comme zones côtières les zones situées à moins de 300 mètres au-dessus du niveau moyen de la mer, on peut alors placer des États comme Sainte-Lucie dans la catégorie des « économies exclusivement côtières » – c'est-à-dire que le PIB annuel provient dans sa totalité des zones côtières (Murray, 2010). En 2014, la contribution au PIB a dépassé 3 000 000 dollars des Caraïbes orientales (Banque mondiale, 2015).

La concentration de l'activité économique sur la côte dans les PEID attire une grande partie de la population vers les centres urbains, en sus des personnes qui y résident déjà. Cette situation met en évidence la particularité de l'urbanisation dans les PEID et l'importance que les zones côtières revêtent pour leur développement. De surcroît, c'est précisément sur la côte que sont concentrées les infrastructures. À titre d'exemple, et selon les données de la Banque mondiale, à Antigua-et-Barbuda, 32 % de la population vit à moins de cinq mètres au-dessus du niveau moyen de la mer (OECD, 2013). Ainsi, dans les PEID, la planification doit tenir compte de la présence de « l'océan dans le paysage urbain ». Qui plus est, il convient de garder à l'esprit que l'intensité des activités menées sur les côtes des PEID – et qui alimentent leur économie – entraîne une surexploitation des ressources naturelles dont ces pays disposent, ainsi qu'une dégradation des écosystèmes marins desquels ils relèvent.

La nécessité d'un changement de paradigme pour les PEID

Les océans peuvent contribuer au programme de développement, compte tenu de toutes les ressources qu'ils ont le potentiel d'apporter à la croissance bleue. Ils fournissent actuellement leur appui à de nombreuses activités menées en milieu terrestre. La planification est axée sur l'environnement terrestre, elle influe sur la façon dont la côte et les établissements se construisent mais elle ne repose pas sur une approche intégrée qui tienne compte des océans, ce qui a des répercussions indésirables sur les écosystèmes marins. C'est pourquoi, si l'on entend considérer les océans comme des éléments clefs du développement économique, il faut les prendre en compte dans l'aménagement du territoire.

Pour concrétiser ce changement de paradigme dans la planification urbaine des PEID, il est nécessaire d'harmoniser les différents critères de l'« urbanisme bleu », qui s'adaptera ensuite de manière optimale aux PEID en tant que grands États maritimes. Pour ce faire, il faut réorienter les voies de développement de ces pays par rapport aux « espaces bleus » et promouvoir une planification urbaine qui considère le milieu marin comme partie intégrante du territoire. La nature particulière des PEID leur confère un grand potentiel pour mener à bien une révolution de ce type dans la planification urbaine.

Auteur : Asha Singh (PhD). Commission de l'Organisation des États des Caraïbes orientales.

D. Ville et océan

155. Les changements climatiques peuvent avoir des effets importants sur les zones urbaines si l'on considère que 50 % des villes d'Amérique latine qui comptent plus de cinq millions d'habitants sont situées dans des zones côtières de basse altitude⁵². On prévoit une augmentation moyenne du niveau de la mer de 24 à 30 cm d'ici à la moitié du XXI^e siècle, et de 40 à 63 cm d'ici à la fin du siècle. Cette augmentation entraînera la disparition de la fonction opérationnelle des ports et de la sécurité dans les ports, la destruction des infrastructures, la salinisation des aquifères côtiers, la réduction des ressources en eau douce, une plus grande accumulation de sédiments et d'autres problématiques associées à la conservation des habitats côtiers (Bonet et al., 2011). Les inondations côtières peuvent avoir des incidences sur les villages, les terminaux de chargement et les zones d'entreposage, et perturber la chaîne d'approvisionnement et les transports. Les possibles répercussions sur le commerce international et sur l'économie des pays concernés ne sont pas moins notables si l'on considère que plus de 80 % du commerce mondial de biens de grand volume se fait par voie maritime (CNUCED, 2009, dans GIEC, 2012). Dans les Caraïbes, plus de la moitié de la population vit à moins de 1,5 kilomètres de la côte ; c'est là que se trouve l'essentiel des infrastructures (tourisme, villages de pêcheurs, services publics, hôpitaux, aéroports internationaux, grands axes routiers). Si l'on se fonde sur les prévisions relatives à l'élévation du niveau de la mer, et si l'on tient compte de l'érosion côtière qui touche de nombreuses îles, une grande partie de ces infrastructures serait en péril.

⁵² Selon Dasgupta et al. (2007), si le niveau de la mer montait d'un mètre, les dégâts causés en ALC représenteraient environ 0,54 % du PIB régional ; si le niveau montait de trois mètres, les dégâts atteindraient 1,35 % du PIB régional.

E. Parcs, espaces verts, forêts et biodiversité

156. Les espaces verts génèrent différents types de bénéfices pour le bien-être et la qualité de vie de la population. Les métropoles de la région ont accru la quantité et la qualité de leurs espaces verts. Toutefois, parce que la répartition des espaces verts dans les villes de la région est irrégulière, l'accès effectif de la population à ces espaces varie fortement.

157. Dans certaines villes de la région, les zones d'accès difficile ou celles situées alentour se sont transformées en espaces verts et, dans certains cas, elles sont devenues les « poumons de la ville ». Bien que ces espaces ne fassent pas partie du paysage urbain de la majorité des habitants, ils fournissent des services environnementaux importants aux zones urbaines situées plus près du centre. Ainsi, leur protection et la sensibilisation des citoyens à leur valeur méritent davantage d'attention. Dans certains cas, des implantations sauvages sont apparues sur des terrains impropres à la construction d'établissements formels, où les catastrophes naturelles constituent un réel danger pour les habitants.

F. Flore et faune

158. La ville sert encore d'habitat à de nombreuses espèces animales et végétales, lesquelles offrent de multiples bénéfices et services environnementaux qui contribuent à la bonne santé et à l'équilibre écosystémique de la ville même. L'urbanisation accélérée en Amérique latine et des Caraïbes a déséquilibré la biodiversité et altéré le modèle de proportionnalité écologique, entraînant une réduction de la variété et du nombre d'individus par espèce, ainsi qu'une augmentation significative de certaines espèces exotiques et envahissantes. Les espaces verts qui existent ne sont pas suffisamment étendus pour préserver les réseaux alimentaires et les micro-climats. Certaines initiatives locales sont toutefois en cours d'élaboration qui entendent promouvoir la conservation de l'environnement urbain, avec la création par exemple de zones protégées ou de bio-parcs.

G. Pollution atmosphérique

159. La pollution atmosphérique est l'un des plus graves problèmes de santé humaine dans les métropoles de l'Amérique latine et des Caraïbes. Cette pollution provient essentiellement des processus de combustion générés tant par les industries que les automobiles, ainsi que par le chauffage domestique. L'Organisation panaméricaine de la santé (OPS) a déclaré qu'en Amérique latine, au moins « 100 millions de personnes sont exposées à des niveaux de pollution atmosphérique supérieurs à ceux recommandés par l'Organisation mondiale de la santé (OMS) ». La conséquence en est, chaque année, 93 000 décès dus à des maladies cardiopulmonaires, 13 000 décès dus au cancer du poumon et 58 000 années de vie perdues dû à des infections respiratoires aiguës chez les moins de quatre ans, outre la perte de 560 000 années de vie corrigées du facteur incapacité dans la région (OPS/OMS, 2010). Le taux de mortalité résultant de la pollution a augmenté dans la plupart des pays de la région entre 2004 et 2008 (à l'exception de l'Argentine et de l'Uruguay). Ainsi, l'économie des centres urbains et, par conséquent, l'économie des pays de la région, sont directement affectées par la pollution atmosphérique.

H. Déchets solides

160. L'augmentation de la consommation dans les villes signifie que la quantité de déchets émise continuera de progresser fortement au cours de ces prochaines années, ce qui sera également un problème croissant pour la gestion urbaine. Garantir l'universalité du système de gestion des déchets urbains dans les villes, en particulier dans les grandes zones métropolitaines, reste un défi majeur. Actuellement, le taux de gestion des déchets urbains oscille entre 74 % et 100 %, avec des variations entre pays de la région. Dans certains quartiers, le ramassage continue de se faire « porte-à-porte » en raison du relief de la zone ou du manque d'espace entre les foyers, ce qui entraîne un coût de ramassage élevé (ONU-Habitat, 2012).

161. Bien que les systèmes d'évacuation des ordures se soient améliorés, environ 45 % des déchets urbains sont éliminés de façon inadéquate (BID, 2010), c'est-à-dire qu'il faut relever le défi qui consiste à augmenter la proportion de déchets recyclés. Malgré une prise de conscience accrue en la matière, le recyclage dans les usines reste quasi inexistant dans la région, et c'est le secteur informel qui continue de diriger cette activité. Dans certains cas, les travailleurs du secteur informel participent à la gestion des déchets, par exemple dans le cadre du programme brésilien *Pró-Catador* (IPEA, 2015). La récupération d'énergie à partir des déchets urbains est faible, et même si quelques expériences ont été couronnées de succès (Sao Paulo), il manque toujours un engagement de la part des entreprises s'agissant du traitement de leurs propres déchets⁵³. Le fait que certaines municipalités de la région manquent des capacités requises pour procéder à la facturation met en péril la viabilité financière du système dans ces localités.

⁵³ Loi sur la responsabilité élargie des producteurs (REP) au Chili actuellement à l'examen devant le Congrès.

I. Consommation d'énergie

162. La consommation d'énergie est déterminante pour la viabilité de l'environnement dans la région car la matrice énergétique repose principalement sur la consommation de combustibles fossiles, qui émettent des polluants très nocifs pour la santé, ainsi que de grandes quantités de gaz à effet de serre (GES)⁵⁴. On observe dans la région une corrélation claire entre le niveau de revenu et la consommation d'énergie, et la progression des revenus laisse penser que la consommation d'énergie et la pollution augmenteront elles aussi. Si la plupart des pays dans le monde ont réduit l'intensité de leur consommation d'énergie, entraînant une réduction globale de l'intensité énergétique, l'Amérique latine et des Caraïbes est restée généralement stable entre 1990 et 2010 (Enerdata, 2012). La Bolivie, le Brésil, le Mexique et l'Uruguay ont indiqué être parvenus à diminuer leur consommation par rapport aux autres pays, même si la diminution est très faible. En outre, les mesures d'incitation et les subventions à la consommation d'essence dans de nombreux pays⁵⁵ sont habituellement régressives et assorties d'importantes externalités négatives pour l'environnement. Les deux quintiles de revenu les plus élevés de la région représentent l'essentiel des dépenses totales en énergie, alors que la pondération relative des dépenses dans les quintiles les plus pauvres est plus forte (CEPALC, 2014b).

163. Le pouvoir dont disposent les autorités urbaines pour passer à une consommation plus durable d'énergie, et notamment recourir aux énergies renouvelables, est limité s'agissant de la production d'énergie liée aux politiques promues par les autorités centrales. Les autorités urbaines peuvent toutefois bien évidemment contribuer à promouvoir une consommation d'énergie plus efficiente.

J. Sécurité alimentaire

164. Les familles urbaines pauvres consacrent jusqu'à 40 % de leurs revenus à l'alimentation, ce qui les rend très vulnérables lorsque le prix des denrées alimentaires augmente ou que leurs revenus diminuent. L'expansion des villes cause la perte de terres autrefois destinées aux cultures, ce qui a une incidence sur les terres arables et constitue un défi majeur dans de nombreuses petites îles des Caraïbes. Des zones autrefois consacrées à l'horticulture en zone périurbaine et rurale sont maintenant souvent utilisées pour les monocultures d'exportation et, dans bien des cas, leur emplacement se recoupe avec les zones qui fournissent des services environnementaux.

165. L'importance d'encourager une agriculture urbaine et périurbaine « verte » est ainsi mise en exergue, qui promeuve l'utilisation durable des ressources naturelles, fournisse les nutriments nécessaires aux populations disposant de ressources limitées, et réduise la pauvreté et l'insécurité alimentaire. Ces initiatives aident en outre à freiner l'expansion des zones urbaines et à renforcer la capacité d'adaptation aux changements climatiques. Certains pays de la région ont déjà mis en œuvre des lois et des règlements spécifiques concernant l'agriculture urbaine et périurbaine, comme par exemple le Brésil dans le cadre de sa politique nationale « Faim zéro ». D'autres pays, qui ont pourtant à leur actif de nombreuses expériences en matière d'agriculture urbaine, n'ont pas encore créé ce cadre réglementaire (Argentine, Bolivie, Colombie, Équateur et Pérou) (FAO, 2014).

Encadré 16 : Services environnementaux et prospérité urbaine, Zapopan

L'indice de prospérité appliqué à la municipalité mexicaine de Zapopan (1 450 000 habitants et 110 000 hectares) a donné l'alerte sur le faible niveau de viabilité environnementale. La rapide croissance démographique et territoriale qu'a connue cette municipalité a entraîné une expansion urbaine qui a absorbé des terres agricoles et des réserves naturelles. L'indice de prospérité urbaine appliqué à Zapopan a débouché sur des valeurs de 37,60 et 42,20 points sur 100 dans son analyse de base et son analyse approfondie, respectivement. La cause de ce résultat moyen-bas sur l'échelle globale d'ONU-Habitat est la détérioration des biens et services environnementaux dans les zones urbaines et périurbaines de Zapopan. L'analyse a en outre montré que cette dimension a également eu des répercussions sur les critères de qualité de vie et de productivité de l'indice. En d'autres termes, les problèmes de non-viabilité environnementale ont des incidences sur d'autres dimensions de la prospérité urbaine. Pour remédier à cette situation, la Stratégie territoriale pour la prospérité urbaine de Zapopan à l'horizon 2030 (ETZ2030) (ONU-Habitat, 2015) comporte une section sur la « Gestion durable du capital naturel et de ses écosystèmes productifs ». La stratégie de gestion de l'environnement urbain préconisée repose sur l'analyse de la diversité territoriale et socio-environnementale de Zapopan et établit comme objectifs la gestion intégrée de l'eau et du sous-sol, l'intégration des écosystèmes naturels, le contrôle de l'expansion urbaine et la fin de l'utilisation inefficace du sol rural qui l'accompagne.

Source : ONU-Habitat, Bureau régional pour l'Amérique latine et les Caraïbes.

⁵⁴ Les émissions régionales de GES par million de dollars du PIB étaient plus élevées que celles des pays de l'OCDE en 2005, mais toujours plus basses que la moyenne mondiale (changement d'utilisation du sol compris) (PNUE-CEPALC, 2010).

⁵⁵ Exemple : Équateur et Venezuela.

K. Catastrophes naturelles et changements climatiques : risque et vulnérabilité

166. L'Amérique latine et des Caraïbes est l'une des régions les plus vulnérables aux phénomènes extrêmes, et ce plus particulièrement en Amérique centrale et dans les Caraïbes. Les changements climatiques entraînent une exacerbation de cette vulnérabilité ainsi qu'un accroissement de la fréquence et de l'intensité des phénomènes naturels extrêmes qui y sont rattachés, qualifiés de catastrophes ou de catastrophes naturelles quand ils touchent la population.

167. Les villes sont le théâtre de processus d'iniquité et de ségrégation spatiale, avec pour conséquence que certains secteurs sont particulièrement vulnérables aux catastrophes naturelles et aux risques environnementaux. Dans les secteurs pauvres, la nature accélérée et chaotique de l'urbanisation est exacerbée par l'occupation de terres présentant des risques élevés (coteaux, escarpements, berges de rivières et canaux, terrains instables, etc.) et par l'utilisation de matériaux peu sûrs et de médiocre qualité (Simioni, 2003). Ces secteurs sont les plus touchés lorsque se produisent des événements hydrométéorologiques extrêmes, et ils subissent en général la perte de biens d'importance cruciale (logements, par exemple), puisqu'ils ne bénéficient de surcroît d'aucune couverture formelle d'assurance. Dans bien des cas, on constate également une méconnaissance des risques encourus (Simioni, 2003).

168. Il existe en Amérique latine et des Caraïbes une corrélation étroite entre les zones les plus densément peuplées et les zones à plus haut risque, ainsi qu'une grande vulnérabilité des villes aux changements climatiques dû à la forte hétérogénéité structurelle, aux niveaux élevés d'inégalité et de pauvreté, et à l'absence des ressources requises pour mettre sur pied des infrastructures adéquates (Graphique V.2). Dans la mesure où les projections indiquent que la fréquence et l'intensité des phénomènes hydrométéorologiques liés au climat vont augmenter, les villes jouent un rôle essentiel dans la conception et la mise en œuvre de mesures d'atténuation et d'adaptation aux risques naturels.

169. Le degré de vulnérabilité et d'exposition au risque des villes et des pays est variable et dépend de facteurs liés à la gouvernance, ainsi que de facteurs physiques, environnementaux, sociaux, économiques, démographiques, culturels et institutionnels spécifiques à chaque endroit (ONU-Habitat, 2012). Une planification et une gestion urbaines insuffisantes, une prise de conscience limitée par rapport à l'environnement, des dysfonctionnements au niveau du gouvernement et le manque de moyens de subsistance constituent d'importants facteurs de risque par rapport aux catastrophes écologiques dans la région. En Amérique latine, plus de 80 % des pertes causées par les catastrophes naturelles interviennent dans les centres urbains, et entre 40 % et 70 % dans des villes de moins de 100 000 habitants, dû sans doute à une capacité réduite de gestion des risques et à la faiblesse des investissements dans les villes de plus petite taille (SIPC/ONU, 2011 ; ONU-Habitat, 2012).

170. Les villes de l'Amérique latine et des Caraïbes sont particulièrement exposées au réchauffement planétaire, même si leur incidence sur la production de GES à l'échelle mondiale est limitée⁵⁶. Les changements climatiques modifient les schémas de précipitations et le niveau d'humidité des sols. Ils influent sur l'écoulement des glaciers et accélèrent leur fonte. Tout cela a des répercussions sur l'approvisionnement en eau potable et sur les activités économiques telles l'agriculture et la fabrication, même si les effets varient d'une zone à l'autre. L'évolution des conditions hydrologiques sont déjà manifestes en Amérique latine et dans les Caraïbes. En Argentine, le débit volumétrique a augmenté dans plusieurs régions du bassin du Rio de la Plata, dû à l'augmentation des précipitations et à la diminution de l'évapotranspiration découlant des changements intervenus dans l'utilisation du sol. En revanche, le niveau de l'eau dans les principaux canaux des fleuves Magdalena et Cauca en Colombie est en baisse, et les fleuves d'Amérique centrale tendent à s'assécher (CEPALC, 2015a). Ainsi, les phénomènes climatiques extrêmes engendrent des dégâts sur le plan humain et influent sur l'économie et l'infrastructure de la région (CEPALC, 2014b). Pour faire face à cette situation, les institutions politiques de la région ont mis au point des mesures d'adaptation aux changements climatiques et de gestion des risques aux niveaux international, fédéral et municipal.

171. Outre les conséquences de l'élévation du niveau de la mer mentionnées plus haut, au nombre des phénomènes liés aux changements climatiques figurent les sécheresses, les températures extrêmes, les inondations, les glissements de terrain, les tempêtes et les incendies. Les graphiques 27 et 28 montrent que le nombre d'évènements extrêmes liés aux changements climatiques, et le coût des dégâts causés, ont sensiblement augmenté à partir de la seconde moitié du XXe siècle.

⁵⁶ La région ne produit que 5 % des GES dans le monde (Ruiz-Tagle, 2013).

172. Les inondations ont une forte incidence sur les trois sous-régions, et ce sont les événements qui causent le plus de pertes en vies humaines en Amérique du Sud et dans les Caraïbes. La vulnérabilité des territoires face aux inondations s'est accrue dû au pavage des sols et à la diminution des espaces verts, qui ont entraîné une accélération de l'écoulement de surface et de l'écoulement des eaux de pluie, ainsi que la disparition de la capacité des sols à retenir l'eau. C'est toutefois la sécheresse qui, proportionnellement, touche le plus de personnes dans la région. Au niveau urbain, les sécheresses causent la création d'îlots thermiques, soit une augmentation de plusieurs degrés de la température dans certains secteurs de la ville, et une concentration de certains polluants dans l'atmosphère. Quant à la prévalence des tempêtes en Amérique centrale et dans les Caraïbes, elle s'explique en partie par la position géographique et la situation climatique des régions concernées.

173. Le nombre de personnes touchées par les catastrophes naturelles est plus élevé en Amérique du Sud qu'en Amérique centrale et dans les Caraïbes, du fait de la plus grande densité de population. Les catastrophes liées aux changements climatiques sont en moyenne plus meurtrières en Amérique du Sud, avec une moyenne de 89,7 décès par événement, contre 75,7 en Amérique centrale et 33,8 dans les Caraïbes (Simioni, 2003).

174. En termes de coûts, ce sont les tempêtes qui ont l'impact le plus fort et les conséquences les plus marquées en Amérique centrale et dans les Caraïbes. Par exemple, les ouragans de 2005 au Mexique ont coûté plus de 5 milliards de dollars (Péninsule du Yucatán et Monterrey). Le réchauffement de la planète se poursuivant, la fréquence et l'ampleur des phénomènes extrêmes⁵⁷ continueront de croître fortement dans la région ; les projections font en outre état d'une augmentation de la population urbaine et de sa vulnérabilité (GIEC, 2012). Ces prédictions étant assorties d'un élément d'incertitude, les États de la région ont commencé à élaborer des politiques environnementales d'atténuation et d'adaptation, pour la mise en place de villes résilientes qui puissent s'adapter aux changements climatiques. Le renforcement des compétences au niveau local se révèle à cet égard toujours plus important.

Tableau 3

Incidence des événements extrêmes en Amérique latine et dans les Caraïbes (1995–2015)

Type d'évènement	Amérique du Sud		Amérique centrale		Caraïbes	
	Nombre moyen de décès/ Évènement	Nombre moyen de personnes touchées/ Évènement	Nombre moyen de décès/ Évènement	Nombre moyen de personnes touchées/ Évènement	Nombre moyen de décès/ Évènement	Nombre moyen de personnes touchées/ Évènement
Sécheresse	0,5	1 321 994	1,3	415 926	0	170 545
Températures extrêmes	52,6	135 358	38,9	8 290	/	/
Inondations	127,6 ⁵⁸	100 121	17,2	49 060	49,7	12 866
Glissements de terrain	41,2	4 225	56,7	3 075	1	688
Tempêtes	17,2	20 846	162,2	92 166	28,5	81 467
Incendies	3,6	6 827	6,3	2 180	0	0

Source : CEPALC 2016 Établi par l'auteur à partir d'EM-DAT.

L. Diagnostic de la gestion publique

1. Niveau international

175. L'essentiel de la coopération en matière de gestion des risques s'inscrit dans le cadre de programmes et la création d'institutions d'adaptation aux effets des changements climatiques. Il s'agit souvent d'initiatives infrarégionales, auxquelles s'ajoutent des programmes de portée régionale impliquant les pays de toute la région. La coopération directe entre villes se développe également, comme illustré par le réseau ICLEI (Les Gouvernements locaux pour le développement durable) – principale association mondiale de gouvernements locaux – et son Comité exécutif régional pour l'Amérique latine et des Caraïbes, qui œuvre pour la résilience dans la planification urbaine.

⁵⁷ On s'attend à une augmentation de la fréquence et de l'intensité des températures chaudes extrêmes quotidiennes ; de la durée, fréquence et intensité des vagues de chaleur; de la fréquence et de l'importance des précipitations abondantes et, partant, de la fréquence et de l'intensité des inondations et glissements de terrain; de la vitesse maximale du vent lors de cyclones; de l'intensité des sécheresses, et de l'élévation du niveau de la mer.

⁵⁸ En tenant compte des 30 000 morts de la « Tragédie de Vargas » au Venezuela en 1999.

2. Niveau national

176. La grande majorité des pays de la région comptent au minimum une institution publique de portée nationale chargée de la question des changements climatiques, qui élabore des initiatives pour l'adaptation aux changements climatiques et leur atténuation et pour la gestion des risques naturels en milieu urbain. Les réalisations du Cadre d'action de Hyogo (2005), qui a mené à la création de plateformes nationales de mise en œuvre dans divers pays de l'Amérique latine et des Caraïbes, et le fait que la vulnérabilité aux catastrophes naturelles reste un défi central, ont mené en mars 2015 à l'adoption du *Cadre de Sendai* pour la réduction des risques de catastrophe, lequel est assorti d'un cadre d'action à l'horizon 2030. Le Cadre de Sendai donne la priorité à la réduction des risques et propose, pour la prévention des catastrophes, une approche exhaustive axée sur les personnes. Il arrête sept objectifs liés à la réduction de l'impact des catastrophes, avec adoption de stratégies nationales de réduction des risques, systèmes d'alerte rapide et coopération internationale. En outre, au nombre de ses principes directeurs figure la reconnaissance du rôle des autorités et des collectivités locales dans la réduction des risques de catastrophe [Bureau des Nations Unies pour la prévention des catastrophes (UNISDR), 2015].

3. Niveau infranational

177. Les gouvernements locaux jouent un rôle très important dans les politiques publiques axées sur la résilience, et les villes permettent des économies d'échelle pour la mise en œuvre de mesures d'adaptation et d'atténuation. Il existe actuellement dans la région des politiques publiques visant à améliorer les logements et les infrastructures, et de nouvelles possibilités de logement ont été créées pour les familles vivant dans des implantations sauvages (très vulnérables aux phénomènes extrêmes). Il existe également des politiques publiques dont le but est d'améliorer l'accès aux services de base (eau, égouts, déchets solides, etc.), leur prestation et leur gestion, afin d'éviter des situations d'urgence et des épidémies en cas d'inondations ou autres catastrophes. Il est en l'occurrence essentiel d'impliquer les communautés concernées dans la gestion locale des risques.

178. L'élaboration de mesures de gestion des risques exige une étroite coopération entre administrations nationales et locales. En effet, la plupart des stratégies comportent des éléments de planification urbaine et territoriale, qui impliquent un travail conjoint entre l'État et les villes (GIEC, 2012). Les problèmes d'organisation et d'alignement institutionnel sont des défis importants pour la gestion des risques liés aux catastrophes.

4. Financement

179. La diversité des acteurs impliqués permet une multiplication des formes d'investissement et de financement des politiques et infrastructures de gestion des risques naturels. Les États nationaux disposent des compétences requises pour gérer les mesures de contrôle des risques naturels dans la région, et ils tendent à adopter davantage de mesures axées sur la prévention et l'adaptation que par le passé (BID, 2002). Depuis peu, toutefois, il est apparu à quel point le rôle du secteur privé et des institutions internationales est important dans le financement de ces politiques ; d'où la multiplication du nombre d'accords conclus entre les gouvernements nationaux ou municipaux et les organisations internationales dans des domaines tels que le financement (plans, infrastructures, etc.), l'appui technique, la coopération en matière de planification, etc. Un autre type de financement a également été mis sur pied – les partenariats entre secteur public et secteur privé (PPP), dans le cadre desquels les acteurs privés financent une partie de la reconstruction après les catastrophes, en suivant des conditions, procédures et protocoles préétablis.

5. Propositions stratégiques

180. Les changements climatiques et leurs répercussions resteront au cœur des politiques urbaines et de l'aménagement du territoire. Il est vrai que la planification à long terme et les besoins en ressources humaines et financières liés aux changements climatiques peuvent être perçus comme inopportuns, compte tenu des actuelles insuffisances sociales et du faible niveau de bien-être dans la région. C'est là qu'apparaît la possibilité de lier étroitement le développement à l'adaptation et l'atténuation, et de trouver des modes de production plus durables et équitables. Il est également important de tenir compte de la vulnérabilité aux risques actuels, sachant que les changements climatiques les amplifient dans les espaces urbains et accroissent leur fréquence. Une des meilleures options consiste à intégrer le changement de paradigme dans la législation du pays – que l'approche des lois passe d'une démarche « corrective » axée sur la réaction à une démarche « dynamique » axée sur la prévention et la réduction des risques de catastrophe.

181. La capacité des administrations locales à agir au niveau de leurs villes et territoires est primordiale pour l'instauration de politiques qui influent de manière efficace sur la résilience. Si les villes sont des espaces où l'adaptation aux changements climatiques est possible et recommandée, il est néanmoins important de rappeler la question des liens écosystémiques avec les territoires d'appartenance qui, pour des raisons administratives et institutionnelles, n'est pas toujours abordée. Il est important, pour assurer la résilience des villes, de tenir compte des problèmes liés aux changements climatiques qui découlent d'un déséquilibre entre les villes et les territoires sur lesquels elles sont situées.

182. La capacité à intégrer les risques de catastrophe dans les processus de planification et à les rattacher aux différents systèmes nationaux de gestion des risques a une forte influence sur la capacité de résilience. Même si un pays dispose d'un cadre juridique solide pour la gestion des risques de catastrophe, la mise en œuvre des stratégies correspondantes peut s'avérer difficile. La disponibilité de ressources financières et humaines et l'existence de systèmes de vérification de la mise en œuvre sont essentielles à l'application des cadres juridiques. De même, le manque d'information et de coordination verticale et horizontale entre les différents secteurs et les différents niveaux de gouvernement complique les activités de réduction des risques de catastrophe au stade de la mise en œuvre. L'amélioration des capacités des institutions spécialisées, et le renforcement de la position de l'organisme spécialisé situé au cœur de la structure organisationnelle, se sont révélés efficaces car ils entraînent une amélioration radicale de la prise de décision et des capacités de coordination des organisations. Dans le même temps, le secteur privé ainsi que la société civile et les collectivités concernées ont un rôle important à jouer dans la gestion efficace des risques.

M. Les modes de production, distribution et consommation polluent et réduisent la qualité de vie dans les villes

183. Examiner la ville sous l'angle de la production, distribution et consommation de biens et services urbains permet d'en comprendre le fonctionnement et la gestion, pour ensuite créer des villes qui agissent en tant que « moteurs » d'une croissance économique productive et efficiente, qui soient durables et qui recherchent l'équité environnementale et sociale en leur sein et autour d'elles.

184. Le processus d'urbanisation en Amérique latine et des Caraïbes, même s'il a eu un impact positif sur le bien-être de la population, s'est également accompagné de problèmes de viabilité environnementale. La principale cause de ces problèmes n'est plus centrée sur la production mais principalement rattachée à la distribution et consommation de biens dans les centres urbains (Simioni, 2003). La consommation en Amérique latine et des Caraïbes a progressé à un rythme soutenu au cours de ces deux dernières décennies, ce qui a entraîné une augmentation de la consommation de combustibles fossiles, davantage de pollution atmosphérique, une plus forte production de déchets, une plus grande destruction de l'environnement et une plus grande exploitation des ressources naturelles renouvelables et non renouvelables. Tout ceci a eu des répercussions environnementales dans les villes (CEPALC, 2015a). Une étude menée à Santiago, à Mexico et à Sao Paulo montre que depuis peu, ce sont les gaz d'échappement des voitures qui constituent la principale source de pollution urbaine, et les responsables sont les habitants eux-mêmes, à travers leurs « modes de consommation ». Cette forme de pollution diffère considérablement de celle qui touchait les pays développés dans les années 60 et 70, laquelle était principalement due aux usines et industries – c'est-à-dire au cycle de production dans les centres urbains. De fait, dans la zone métropolitaine de Santiago, la contribution des sources mobiles à la concentration de particules grossières (PM10) dans la région s'élève à 40,7 %, tandis que la contribution des industries s'élève à 25 % (Université du Chili, 2013). Ce changement dans les schémas de pollution oblige à réexaminer les méthodes de formulation et d'application des politiques environnementales.

1. Production

185. Depuis quelques dizaines d'années, les économies urbaines en Amérique latine et des Caraïbes sont caractérisées par une modification de leur base de production, ce qui signifie que l'activité industrielle n'est plus la principale source de pollution urbaine. Par exemple, 17 % des émissions de gaz à effet de serre en zone urbaine proviennent des industries, alors que 38 % des émissions proviennent des combustibles fossiles utilisés pour le transport (ONU-Habitat, 2012). On constate également la délocalisation des industries lourdes vers les zones périphériques et périurbaines comme conséquence de l'application d'instruments d'aménagement des terres et de zonage⁵⁹. Ainsi, les biens et services sont consommés dans la ville mais produits l'extérieur.

⁵⁹ Au Chili, ce processus a débuté pendant les années 90 (Congrès national, Chili, 1990).

186. Parallèlement à cela, une analyse des possibilités d'aide à la production est en cours dans la région, au même titre qu'un débat sur les politiques industrielles. La prise de conscience croissante relative aux incidences des activités industrielles sur l'environnement a mené au concept de production propre. Il serait en fait possible de renforcer la production propre dans la région, mais on a recensé en Amérique latine et des Caraïbes la présence d'obstacles aux mesures qui vont dans ce sens [Société de technologies d'assainissement – Brésil (CETESB) & PNUE, 2002] : manque d'intérêt des entrepreneurs et participation limitée à la mise en œuvre de mesures visant une production propre ; difficulté à maintenir et développer des centres de recherche consacrés à l'étude des technologies propres et des matériaux de remplacement ; manque de coordination et de synergie entre les différents acteurs concernés (gouvernement, industrie et société).

2. Distribution

187. La compétitivité commerciale exige un fonctionnement efficace de toute la chaîne logistique urbaine. Mais la distribution des biens dans les villes de l'Amérique latine et des Caraïbes est inefficace, et cette inefficacité contribue de manière significative à la pollution de l'air et à la congestion du trafic. L'insuffisance des infrastructures⁶⁰ et de la logistique urbaine sont des problèmes qui ne compromettent pas seulement la croissance économique ; ils contribuent aussi à la pollution et à la réduction de la qualité de vie des citoyens (dû par exemple à l'augmentation de la durée des trajets et à la diminution du temps libre).

188. L'expansion du parc automobile au cours de ces 20 dernières années révèle une croissance disproportionnée des moyens de distribution, sans pour autant que les investissements nécessaires à la mise en place des infrastructures correspondantes aient été effectués. Bien que les routes soient nombreuses dans la majorité des zones métropolitaines, leur qualité et entretien laissent en général à désirer, pour des raisons de coût et de contraintes budgétaires (Perrotti et Sánchez, 2011). Tout ceci, ajouté à l'augmentation parallèle du nombre de véhicules privés, donne lieu à beaucoup d'embouteillages et un faible niveau de sécurité pour les conducteurs et les piétons (à Sao Paulo, la longueur moyenne des embouteillages quotidiens est de 180 kilomètres, avec un record de 344 kilomètres en mai 2014⁶¹).

189. Bien que la plupart des déplacements dans les grandes villes se fassent au moyen des transports publics (SAD, 2011), on constate une nette augmentation du taux de motorisation et du transport individuel (CEPALC, 2015a). Le transport terrestre est à l'origine de 85 % environ des émissions de polluants locaux⁶² nuisibles à la santé, et le transport individuel y contribue lourdement (SAD, 2011). En outre, les véhicules privés occupent l'essentiel de la surface routière, ce qui a une incidence négative sur la performance des transports en commun, entre autres éléments régressifs. Les propriétaires d'automobiles sont principalement concentrés parmi les quintiles de revenu les plus élevés ; c'est le cas aussi de la dépense totale en carburant (50 % de la dépense totale est concentrée dans le quintile le plus riche en Amérique latine, et le pourcentage passe à 80 % dans le cas de la Colombie (CEPALC, 2015a). Il convient de noter que par comparaison avec les pays de l'OCDE, la demande de pétrole est relativement inélastique par rapport au prix en Amérique latine et dans les Caraïbes, en particulier parmi les groupes à revenu élevé, ce qui laisse supposer que les solutions alternatives au transport privé font défaut et que les conducteurs développent une aversion aux transports publics une fois qu'ils ont acquis leur propre véhicule (CEPALC, 2015a).

190. Malgré leurs inconvénients, les transports privés bénéficient de plus d'investissements publics que les transports publics (SAD, 2011). La qualité des transports en commun dans les villes de l'Amérique latine et des Caraïbes est insuffisante et, dans bien des cas, elle met en exergue les faiblesses de la coordination entre les différents niveaux de gouvernement, voire l'absence d'organismes publics spécifiquement chargés de la gestion du trafic. On constate également une progression du secteur informel des transports urbains et un accès insuffisant des utilisateurs aux différents types de transport en commun, que ce soit pour des raisons monétaires ou géographiques (SAD, 2011). Il y a des avantages évidents à l'existence de systèmes de transports publics de haute qualité largement utilisés par la population urbaine (durée réduite des trajets, inégalités moins marquées, diminution de la pollution, etc.). Des politiques, mesures et infrastructures ont été mises sur pied dans la région pour améliorer le transport public de passagers. L'une de ces mesures a été l'introduction des systèmes BHNS (bus à haut niveau de service) dans plusieurs villes de la région.

⁶⁰ Une configuration inadéquate ou un mauvais entretien des routes sont à l'origine des embouteillages.

⁶¹ Données pour 2014 de la Société d'ingénierie de la circulation de Sao Paulo (Compañía de Ingeniería de Tráfico de São Paulo).

⁶² Huit villes de la région affichent un niveau moyen de concentration de PM10 supérieur à la recommandation de l'OMS (PNUE, 2010). La forte concentration de PM10 est associée à des maladies cardiovasculaires et respiratoires.

On peut notamment citer les villes de Curitiba (1972), Quito (1995), Bogota (2000) et Santiago du Chili (2007). Il convient de souligner le cas de Sao Paulo, avec son nouveau plan de mobilité 2015-2030 axé sur l'amélioration de l'infrastructure pour les modalités publiques non motorisées, notamment la sécurité des piétons, et qui instaure de surcroît de nouvelles réglementations pour réduire la mortalité et le nombre d'accidents sur le réseau routier [Société d'ingénierie de la circulation de Sao Paulo (CETSP), 2015]. La commune de Santiago, au Chili, conduit également une expérience avec une zone verte de transport, dans l'optique de la mettre en œuvre à plus grande échelle dans la zone métropolitaine.

Encadré 17 : Politiques intégrées de mobilité urbaine pour l'Amérique latine et des Caraïbes

Le déplacement efficace des personnes et des biens dans les villes est un sujet complexe, en particulier en Amérique latine, où l'expansion et la ségrégation territoriale, ajoutées au manque d'infrastructures urbaines et à la faible qualité des services de transport offerts, rendent difficile l'obtention d'une mobilité efficace et viable qui améliore la qualité de vie.

Au cours de ces 20 dernières années, des réformes et investissements importants ont été réalisés dans la région afin d'instaurer des systèmes de transport public capables d'opérer à une fréquence accrue, sur un réseau plus étendu, avec davantage de sécurité et des coûts réduits. Dans ce contexte, il convient de souligner les efforts déployés pour diversifier l'offre de transports publics (y compris les BHNS, les métros et, récemment, les téléphériques pour la mobilité urbaine), et la redéfinition du rôle de l'État dans le développement et le financement du secteur (subventions). Toutefois, bien que des jalons importants aient été franchis et que les investissements effectués aient considérablement augmenté, les problèmes de mobilité dans les villes se sont aggravés. L'absence d'une action coordonnée et cohérente entre les différents acteurs et niveaux de gouvernement est l'une des raisons qui ont empêché la résolution efficace des problèmes de mobilité dans les villes d'Amérique latine.

C'est pourquoi la CEPALC a insisté sur la nécessité de modifier la façon dont les politiques de mobilité sont conçues, mises en œuvre et réglementées ; l'essentiel est de répondre avec efficacité aux besoins de la population en matière de transport, sans s'attacher à la nature du moyen qui fournit le service. À cette fin, elle encourage une politique durable de mobilité urbaine qui incorpore les différentes visions des villes et offre une réponse efficace à la demande croissante de services de transport, tant pour les personnes (mobilité urbaine) que pour les biens (logistique urbaine), en créant une vision participative à long terme qui favorise des solutions compatibles avec le modèle de développement choisi par la ville. Elle appuie donc les mécanismes de financement (y compris d'éventuelles subventions ou mesures d'incitation) qui permettent de renforcer la présence des transports publics dans la répartition modale des déplacements et l'adoption de mesures de lutte contre l'encombrement du trafic (y compris les mesures liées à l'utilisation du sol et les politiques concernant le stationnement, ainsi que le chargement et déchargement dans les centres commerciaux urbains), et elle encourage la mobilité découlant de moyens non motorisés, entre autres mesures pour réduire et atténuer les externalités négatives.

Ce changement d'approche entend aussi que l'attention voulue soit accordée aux besoins spécifiques des différents groupes d'utilisateurs, y compris les besoins découlant de la problématique hommes-femmes ou ceux des personnes à mobilité réduite ou handicapées, et que les initiatives favorables à la coordination entre ministères ainsi qu'entre niveaux de gouvernement soient encouragées qui reflètent une vision partagée du type de ville et de mobilité souhaité pour la région.

Auteur : Division de l'infrastructure et des ressources naturelles, CEPALC.

3. Consommation

191. La consommation en Amérique latine et des Caraïbes a progressé à un rythme soutenu au cours de ces 20 dernières années (Banque mondiale, 2013). En Amérique latine et des Caraïbes, la consommation privée des ménages représente en moyenne 70 % de la consommation totale tandis que dans les pays de l'OCDE, elle représente 53 % (CEPALC, 2014f). Tant que l'offre de services publics sera insuffisante, la consommation privée restera élevée. L'épargne privée en Amérique latine et des Caraïbes est basse par rapport à d'autres régions, car une part importante des revenus sert à la consommation. L'accès facilité au crédit permet d'alimenter les niveaux élevés de consommation (Banque mondiale, 2013), ce qui expose bien des familles à un risque accru de consommation non viable. Les villes de l'Amérique latine et des Caraïbes ont une infrastructure sociale et productive insuffisante pour cette nouvelle affluence relative, ce qui pose trois types de problèmes : le réseau routier en général n'est pas suffisant, le système de collecte et de traitement des déchets n'est pas proportionnel à leur volume, et les infrastructures d'assainissement ne disposent pas des capacités requises.

192. S'agissant de la consommation d'énergie, elle a triplé dans toutes les sous-régions de l'Amérique latine et des Caraïbes entre 1980 et 2005 (PNUE, 2010). Pour contrôler ou réduire la consommation d'énergie et, indirectement, les émissions de GES⁶³, il est important d'encourager les programmes de modernisation technologique, la promotion des énergies renouvelables, les mesures d'incitation à l'efficacité, et même les changements de comportement (ONU-Habitat, 2012). L'optimisation du système des transports en commun dans les villes est également déterminante pour la viabilité énergétique. Une conception plus durable des bâtiments ainsi qu'une utilisation optimale de la lumière naturelle et de la chaleur du soleil (critère solaire passif) grâce à une orientation adéquate des bâtiments et une configuration idoine des fenêtres ou des systèmes de ventilation, entre autres, contribuent également à réduire la consommation d'énergie dans les villes de l'Amérique latine et des Caraïbes (ONU-Habitat, 2012). De plus, et contrairement aux processus de développement urbain en cours en Amérique latine et des Caraïbes, promouvoir la densification et lutter contre la ségrégation socio-spatiale restent des facteurs importants pour une prestation efficiente de services et d'infrastructures.

4. Propositions stratégiques

193. Améliorer la viabilité des schémas urbains de production, distribution et consommation est un défi majeur pour la région, laquelle doit aussi renforcer sa performance en matière d'environnement et la productivité de ses économies, et rendre ses sociétés plus inclusives. Pour ce qui est de la production, il s'agit de progresser vers des installations permettant une production propre, compétitive et équitable. À cet égard, le développement durable est synonyme de possibilité pour les villes, car il encourage le développement et l'utilisation efficace de nouvelles technologies et d'économies du savoir pour une production plus respectueuse de l'environnement, tout en dynamisant la productivité, la croissance économique et l'emploi.

194. Pour ce qui est de la distribution, il est crucial de disposer de systèmes de mobilité plus inclusifs, efficaces et sûrs, ce qui implique nécessairement une amélioration des transports publics et des infrastructures axées sur les solutions non motorisées ; il faut aussi sensibiliser les parties concernées aux externalités négatives du recours aux véhicules privés, encourager la transition vers les transports en commun, et rendre les transports publics accessibles aux utilisateurs à faible revenu et aux groupes vulnérables.

195. Il est important de promouvoir de nouveaux modes de consommation en Amérique latine et des Caraïbes qui tiennent compte des facteurs environnementaux, mais les conséquences que cela aura sur la production ne sont pas clairement définies à ce stade. Ce processus imite la réaction des économies avancées à l'apparition de contraintes environnementales évidentes et grandissantes (CEPALC, 2013). Il reste donc important d'impliquer les citoyens dans des actions visant une consommation plus viable et d'encourager la participation citoyenne aux processus de prise de décision, ce qui à son tour mènera les autorités à s'acquitter efficacement de leurs fonctions. Pour y parvenir, il faut optimiser le recours aux technologies de l'information et de la communication (TIC) dans les gouvernements centraux, les administrations locales et les organismes de réglementation, puisqu'il a été constaté que les TIC disposent d'un potentiel considérable s'agissant de générer des politiques publiques efficaces dans la région (PNUE, 2010).

Encadré 18 : Vers un Programme pour les villes des Caraïbes

Le Programme pour les villes des Caraïbes (CUA) a été adopté lors de la trente-neuvième Réunion du Conseil pour le commerce et le développement économique (COTED) de la Communauté des Caraïbes (CARICOM). La décision dispose que le Programme doit être mené à bien en consultation avec les acteurs concernés et doit bénéficier de l'appui des ministères chargés de la planification et des questions urbaines. À ce jour, peu de progrès ont été réalisés dans sa mise en œuvre au niveau national, mais le processus Habitat III et la réalisation des objectifs de développement durable (ODD) fournissent des outils importants pour son examen, son adoption et sa mise en œuvre.

Le Programme pour les villes a été mis au point dans le cadre des réunions régionales du Forum urbain pour les Caraïbes (CUF), organisées par le Réseau des Caraïbes pour l'urbanisme et l'aménagement du territoire (*blueSpace*), par le Groupe du développement durable de la CARICOM, ainsi que par les comités nationaux de différents pays des Caraïbes. Lors de ces réunions, il a été établi que certains pays des Caraïbes disposaient déjà de politiques ou programmes urbains, essentiellement mis en œuvre par les agences multilatérales opérant dans la région. Et même si les pays des Caraïbes affichent des niveaux d'urbanisation relativement élevés, semblables à ceux de l'Amérique latine, il s'agit d'une urbanisation de faible densité, de sorte qu'il n'existe guère de différence entre la densité démographique des zones urbaines et des zones rurales (ONU-Habitat, 2012). Il a été établi qu'il

⁶³ Les véhicules privés représentaient en moyenne 72 % des émissions de CO₂ provenant du secteur des transports en 2007 dans la région, alors que les véhicules utilisés à des fins collectives représentaient 28 % (ONU-Habitat, 2012).

est nécessaire de réformer ce programme prioritairement international et latino-américain et ainsi l'adapter aux conditions, exigences et ressources des très nombreuses petites îles (et pays) en développement des Caraïbes.

Lors du Forum urbain de 2010, un projet de programme pour les villes a été examiné et débattu. Le projet incluait cinq programmes mis en œuvre par les agences multilatérales dans la région (*UMP, Safer Cities, LA21/SCP, Localizing the MDGs* et la *PSUP*), en sus des politiques régionales mises en place par les agences de la CARICOM, qui présentaient cinq thèmes et deux mécanismes d'appui. Les thèmes étaient les suivants : conditions matérielles de vie, inégalité, contributions aux changements climatiques, vulnérabilité face aux changements climatiques et développement économique local. Les mécanismes d'appui portaient quant à eux sur la gouvernance et la planification durable. La réunion a donc examiné et mis à jour ces thèmes et mécanismes, et elle les a regroupés en cinq catégories absolument prioritaires : 1) développement économique local, 2) mécanismes d'appui pour gouvernements et professionnels, 3) catastrophes et risques naturels, 4) secteur informel, et 5) sécurité physique des personnes. Trois catégories de moindre priorité ont également été définies : 6) inégalité, 7) changements climatiques, et 8) planification durable.

Si les changements climatiques et la gestion des catastrophes ont été considérés comme les questions les plus importantes du programme international pour la région, le développement économique local et la réduction de la pauvreté ont conservé leur statut prioritaire pour les organismes et professionnels de la région. Ont participé à ces débats 13 représentants des 15 membres des agences techniques nationales de la CARICOM, y compris le Suriname et Haïti, ainsi que quatre universités de la région disposant de programmes de planification et d'environnement bâti, des associations professionnelles régionales de planification et des autorités municipales.

Plus avant figure la version finale du Programme pour les villes des Caraïbes adopté lors du Forum de 2011 en Jamaïque, avec l'appui de la trente-neuvième Réunion du COTED. L'ordre des priorités est passé par certains changements – la gouvernance a été remplacée par la sécurité physique des personnes en tant que priorité absolue, qui a elle remplacé la planification durable au nombre des priorités moindres. La planification durable et la vulnérabilité face aux changements climatiques se sont quant à elles transformées en thèmes interdisciplinaires. Cette version du Programme a également circonscrit un deuxième niveau de problématiques plus détaillées avec des champs thématiques plus étendus.

Auteur : Asad Mohammed. Réseau des Caraïbes pour l'urbanisme et l'aménagement du territoire.

VI. Urbanisation, gouvernance et capacités institutionnelles

196. La gouvernance urbaine est un élément clef du développement urbain durable, et sa qualité un facteur déterminant pour la mise en place de politiques qui favorisent l'inclusion, l'utilisation efficace des ressources et la résilience⁶⁴. Comme noté par le Secrétariat d'Habitat III (2015), les normes urbaines, la planification et le financement, ainsi que l'examen d'un cadre cohérent de politiques nationales urbaines, sont des outils essentiels pour le développement urbain et la mise en œuvre d'un nouveau programme pour les villes. L'application de ces instruments est largement tributaire de l'efficacité des cadres institutionnels, de la participation de divers acteurs et des capacités de financement. L'Amérique latine et des Caraïbes affronte ces défis avec un mélange d'expériences novatrices enrichissantes et de problèmes institutionnels. Les années 1990 ont vu la naissance d'un processus de déréglementation en Amérique latine et des Caraïbes, qui a mené l'État à perdre de son pouvoir relatif et le marché à renforcer sa position. Les centres urbains de la région connaissent une situation similaire – la planification urbaine recule en tant que mécanisme de gestion, ce qui réduit la capacité d'intervention.

197. Le grand défi de ces dernières décennies a été de déterminer comment gouverner des villes et systèmes métropolitains dont la population peut atteindre plusieurs millions d'habitants, et qui font face à des enjeux environnementaux significatifs. C'est pour cela qu'il faut une administration urbaine complexe, à même de coordonner les différents niveaux de gouvernement des territoires où sont situées les grandes villes et de gérer leurs relations avec la société civile et le secteur privé. Dans ce contexte délicat, il est important de renforcer la gestion publique et d'accroître les capacités administratives. Les Caraïbes constituent un cas particulier, attendu que les unités administratives ne coïncident pas toujours avec les zones urbaines, et que le niveau municipal fait parfois défaut dans la structure de gouvernance.

198. La pénurie des données urbaines est un autre défi dans la région, car elle empêche l'analyse et la mobilisation des politiques urbaines en Amérique latine et des Caraïbes ; la planification urbaine ne repose donc pas nécessairement sur l'analyse de données, ce qui entraîne un risque que les ressources ne soient pas investies de manière efficiente. Il est clair qu'une plus grande collaboration s'impose à l'échelle nationale et régionale afin de développer les structures institutionnelles et les capacités requises pour gérer les données urbaines.

⁶⁴ Voir objectifs du développement durable n^{os} 11.3 et 11.b.

199. On a enregistré dans les villes de l'Amérique latine et des Caraïbes des progrès notables dans le domaine des droits collectifs, qui ont pris la forme du « droit à la ville », lequel implique notamment l'accès aux espaces publics, au sol urbain, au logement, ainsi qu'à des services et équipements de qualité. Grâce au renforcement des mouvements sociaux, le droit à la ville s'est également traduit en Amérique latine et des Caraïbes par un plus grand engagement des citoyens et par des initiatives visant à accroître la transparence de la gestion publique. Dans certains pays, des normes urbaines ont été créées qui conçoivent la ville comme un bien commun, reconnaissent la fonction sociale de la propriété et instaurent des instruments d'intégration urbaine. Tout ceci constitue l'apport de la région au débat mondial sur le « droit à la ville » et sur le rôle de ce dernier dans la création de villes plus équitables.

200. Le financement urbain s'est lui aussi transformé en un défi majeur, l'expansion des zones urbaines rendant la prestation de services publics beaucoup plus coûteuse et complexe. Mobiliser des fonds revêt donc une importance croissante, au même titre que la récupération de plus-values ou les partenariats public-privé, notamment parce qu'il faut que les villes investissent dans la résilience et la réhabilitation, toujours plus importantes en raison des changements climatiques. Pour obtenir de sources variées des fonds destinés à l'action climatique, il est important également que les entreprises et les institutions proposent davantage de projets de qualité.

A. L'insuffisance et l'asymétrie des capacités institutionnelles fragilisent l'action publique

201. La rapide croissance urbaine en Amérique latine et des Caraïbes a entraîné l'apparition de systèmes urbains complexes et de grandes zones métropolitaines dont les entités administratives sont subdivisées en territoires disposant d'autonomie politique et budgétaire, qui peuvent couvrir plusieurs zones en dehors de la municipalité centrale. Qui plus est, les zones métropolitaines peuvent être réparties sur plusieurs entités gouvernementales aux niveaux local et étatique. Cette situation crée des difficultés propres à la gouvernance et l'administration à plusieurs niveaux, avec compétences partagées entre différents niveaux de gouvernement et degrés d'autonomie divers.

202. Dans les métropoles, le gouvernement n'apporte pas à lui seul toutes les ressources et les capacités requises pour répondre aux besoins d'une population composée de millions d'habitants. C'est pourquoi il est essentiel que la gouvernance urbaine attribue des responsabilités claires et qu'elle renforce le rôle et le degré de collaboration des unités administratives locales, ainsi que les capacités réparties dans la société. L'aggravation des problèmes environnementaux, y compris les changements climatiques, dont les effets ne respectent de toute évidence pas les subdivisions administratives, met en exergue le besoin de collaboration et de coordination entre les différents niveaux territoriaux, gouvernementaux et institutionnels. Si les villes de l'Amérique latine et des Caraïbes ont établi divers modèles institutionnels pour répondre à ces besoins, les cadres juridiques et institutionnels existants et le manque de moyens financiers n'ont pas toujours permis une prise en charge efficace de ces questions complexes.

203. Dans certains pays, le contexte constitutionnel et les structures de gouvernance permettent un degré élevé de décentralisation. Le niveau de décentralisation dans la région est toutefois inférieur à la moyenne de l'OCDE, sachant que la gouvernance municipale assortie de solides capacités n'est pas encore une réalité dans la région. Les dépenses municipales représentent 9,5 % du PIB en Amérique latine et des Caraïbes, alors que dans les pays de l'OCDE, elles s'élèvent à 20,6 % du PIB. En outre, les recettes municipales en Amérique latine et des Caraïbes ne représentent qu'un tiers environ des recettes municipales dans les pays de l'OCDE. Cette analyse révèle la présence de déséquilibres entre les différents niveaux de gouvernance et met en exergue des écarts même entre les grands pays fédéraux (Argentine, Brésil et Mexique) et les petits États unitaires (OCDE & CEPALC, 2011).

204. Concernant les processus de décentralisation dans les grandes métropoles, on reconnaît la valeur de la déconcentration administrative, mais le débat se poursuit sur la question d'une éventuelle décentralisation intramunicipale, qui se traduirait par le transfert aux divers territoires urbains des capacités et ressources nécessaires à une prise de décision autonome. Cela impliquerait une perte de pouvoir et une répartition du pouvoir, sachant qu'il est à ce jour concentré dans les principales mairies des grandes villes, mais l'avantage résiderait dans le renforcement de la capacité de prise de décision des différents mécanismes de participation. Ce processus, à son tour, accroît la nécessité d'élargir et d'améliorer la capacité de coordination du gouvernement municipal, afin qu'il puisse administrer de manière cohérente la ville dans son ensemble. Cela est si vrai que, dans les cas où la ville est composée de tout un réseau de municipalités disposant chacune de son autonomie propre (Caracas, Lima et Santiago), le besoin de coordination a été tel que l'on a chargé des structures métropolitaines de s'acquitter de cette fonction (dans les deux premiers cas), ou que l'on a recouru à une forte

intervention du gouvernement central pour les thèmes urbains intersectoriels (comme c'est le cas dans la capitale chilienne).

Encadré 19 : Nouveau paradigme de gouvernance et gestion des pouvoirs locaux pour le Nouveau programme pour des villes durables à l'horizon 2030

Les gouvernements locaux constituent un réel appui à la mise en œuvre du Nouveau programme pour les villes et d'autres programmes mondiaux (Programme de développement durable à l'horizon 2030 et Accord de Paris). Ce sont des gouvernements de proximité, des intermédiaires entre le territoire et sa réalité, le plein exercice de la citoyenneté, et l'élaboration et la mise en œuvre de politiques publiques qui répondent aux besoins locaux et reflètent le contenu des programmes mondiaux. Tout le monde s'accorde sur le fait que le développement durable est un défi multidimensionnel, qui exige une intervention holistique, coordonnée et intégrée, ainsi qu'une gouvernance articulée horizontalement par rapport aux citoyens et aux équipes spécialisées, et verticalement par rapport aux autres niveaux territoriaux de gouvernement. C'est dans cette dynamique territoriale, en partant du bas vers le haut, que l'on peut instaurer un processus vertueux de meilleures pratiques qui génère des intrants, des instruments ainsi qu'une action pertinente, démocratique et légitime.

Pour ce faire, il faut un changement de paradigme dans la gestion municipale, avec notamment les mesures et outils suivants :

- Participation des citoyens au diagnostic, à la planification, à l'élaboration et à la mise en œuvre de politiques publiques qui influent sur la création d'une identité et d'une culture d'enracinement et d'engagement.

- Gestion dynamique fondée sur une approche territoriale plus que sectorielle.

- Cycles de démocratie participative qui alimentent la démocratie représentative.

- Planification coordonnée à court, moyen et long terme pour éviter la dispersion et le chevauchement des efforts.

- Gestion axée sur les droits (Droit à la Ville).

- Utilisation de TIC dans l'établissement et l'utilisation démocratique d'informations et de données pour la plupart en libre accès

et permettant une collaboration avec les bases des autres niveaux de gouvernement. - Gouvernance horizontale inclusive et articulée de façon transversale avec les autres niveaux de l'État, fondée sur la reddition de comptes et le contrôle social.

- Décentralisation fondée sur l'information, la gestion et la gouvernance suivant un modèle ascendant.

- Associations, création de réseaux, coopération et formation continue.

Enfin, guider le système de production et de consommation selon une logique de soins qualitative (s'agissant des personnes, des liens sociaux, de la biosphère), en inscrivant la qualité des biens communs sociaux et écologiques au cœur des activités humaines et politiques : sobriété dans la quantité, prospérité dans la qualité, priorité aux technologies peu polluantes et lutte contre les inégalités. Pour mettre en œuvre ce type de gestion dans les administrations locales, il est essentiel d'orienter la coopération et le financement vers une mise en œuvre complète des outils précités.

Auteurs : Claudio Sule Fernández, spécialiste des questions municipales et Marcelo Cabrera Palacios, maire de Cuenca.

205. La nécessité de renforcer la gestion publique et d'accroître les capacités administratives des villes de l'Amérique latine et des Caraïbes est largement reconnue. Dans ce contexte, il est important de souligner l'asymétrie des ressources et des capacités entre les grandes villes, où sont concentrées les ressources économiques et humaines, et les villes moyennes ou petites. Le renforcement de la gestion publique gagne également en importance pour les subdivisions administratives des grandes villes, qui peuvent atteindre la taille de villes moyennes en termes de population comme de budget. Le renforcement de la gestion locale est quant à lui rattaché à la nécessité d'une restructuration institutionnelle qui permette la prestation de services, la coordination de mesures à l'échelle métropolitaine et l'autonomisation des citoyens grâce à la participation. C'est dans le cadre de ce processus que les expériences de décentralisation intramunicipale et de coordination métropolitaine mises en place dans les grandes villes d'Amérique latine servent, chacune à sa manière et selon sa situation particulière, de possible réponse à ces nouveaux défis. Divers facteurs déterminent les mécanismes adoptés par chaque ville. Ces facteurs sont liés au système juridique du pays concerné, à son organisation politico-territoriale et au niveau d'autonomie budgétaire et administrative dont disposent les villes ou les administrations locales.

206. Parmi les défis qui se présentent au sein des administrations locales, il est important de noter que le taux de représentation des femmes dans des postes de décision reste très faible dans les villes. Selon les données de la CEPALC pour la région, en 2014, seuls 12,5 % des maires étaient des femmes. Bien qu'il existe une lente progression de la représentativité des femmes (6,6 % de femmes maires en

2004), la plupart des pays sont loin de la parité de représentation dans les administrations locales. Cette situation contraste avec les progrès observés dans la représentativité au niveau national, dus essentiellement à des systèmes de quotas sexospécifiques pour les élections législatives nationales appliqués dans 13 pays de l'Amérique latine et des Caraïbes⁶⁵. Le cas du Nicaragua fait figure d'exemple positif, avec 40,1 % de femmes maires, dû à un système de quotas au niveau local [la Loi sur les municipalités oblige les partis à présenter autant de candidates que de candidats aux élections municipales] (Assemblée nationale du Nicaragua, 2013).

B. Cadres institutionnels et typologie des grandes villes d'Amérique latine

207. En Amérique latine et des Caraïbes, la gestion de la complexité urbaine passe par un large éventail de modèles institutionnels, assortis de divers mécanismes adaptés à diverses circonstances, qui servent à coordonner les actions menées par différents organes gouvernementaux situés à différents niveaux de gouvernement. Une étude portant sur 14 villes a permis de déterminer les trois types de gouvernement qui dominent dans les grandes villes de l'Amérique latine et des Caraïbes : municipal déconcentré, municipal décentralisé et supramunicipal.

208. Le modèle municipal déconcentré instaure un gouvernement pour toute la ville, sous le contrôle d'une seule structure gouvernementale, avec des subdivisions administratives. C'est la structure municipale la plus largement utilisée dans la région, et notamment à Sao Paulo, Rio de Janeiro, Guadalajara, Guatemala, La Paz, Quito, Asunción et Bogota. Les avantages les plus évidents sont l'unité de contrôle pour la prise de décisions au niveau métropolitain, ainsi qu'une prestation de services qui couvre la ville dans son ensemble. Les désavantages sont la distance qui existe entre le citoyen et la prise de décisions, la faible pertinence des subdivisions territoriales, lesquelles dépendent entièrement des autorités métropolitaines, et la prévalence de rapports hiérarchisés et verticaux pour toute la ville.

Encadré 20 : Modèle municipal déconcentré : Sao Paulo (Brésil)

Son système de gouvernement repose sur un pouvoir exécutif dirigé par le Préfet (maire), avec ses divers secrétaires sectoriels, et sur un pouvoir législatif qui prend la forme d'un conseil municipal. La municipalité est divisée en 31 sous-préfectures, divisions purement administratives de la commune, dont les responsables sont nommés par la municipalité centrale mais disposent de compétences administratives et de fonctions permettant la coordination et la définition des actions municipales menées sur leur territoire. Face à la croissance rapide et inégale des villes, on a cherché à rapprocher l'administration du territoire, pour que les initiatives municipales puissent mieux contribuer à résoudre les graves problèmes de prestation de services publics. C'est ainsi que des tables de concertation ont été mises en place pour chaque sous-préfecture (appelées gouvernements locaux) (Carbonari, Salerno & Marx, 2004).

Le cas de Sao Paulo est particulier car, dans le cadre de son processus de déconcentration, on s'est attelé à la tâche de définir des compétences et d'instaurer des mécanismes de participation citoyenne et des budgets participatifs en créant une bureaucratie organisée qui possède une légitimité intrinsèque vis-à-vis de la communauté, par l'intermédiaire de mécanismes de participation directe (Grin, 2011). La création du Conseil municipal de participation (mécanisme d'élection directe servant à choisir les représentants impliqués dans la prise de décisions avec chacune des sous-préfectures) souligne la volonté de démocratiser la prise de décision dans la ville (Lima, Desenzi & Penteadó, 2014), sans pour autant instaurer un nouveau niveau de gouvernement, et en préservant la légitimité du Préfet municipal.

Source : Établi à partir d'Hernández-Bonivento, 2015.

209. Le modèle municipal décentralisé permet l'élection des dirigeants des subdivisions territoriales au vote populaire [par exemple, Mexico D F. (District fédéral), Buenos Aires, Santiago et Montevideo]. Le principal avantage en est la représentation, qui définit un gouvernement intramunicipal, convertissant ces entités en organes politico-administratifs. Les défis résident dans la complexité accrue de la structure institutionnelle ; la création de subdivisions sui generis (car elles ne représentent pas nécessairement une municipalité à proprement parler en raison de leur dépendance vis-à-vis du gouvernement métropolitain) ; la complexité administrative et politique, puisque la possibilité existe que divers partis politiques régissent leurs juridictions comme leur propre fief.

⁶⁵ Argentine, Bolivie (État plur. de), Brésil, Costa Rica, Équateur, Guyana, Honduras, Mexique, Panama, Paraguay, Pérou, République dominicaine, Uruguay (Htun & Piscopo, 2010).

Encadré 21 : Modèle décentralisé : Mexico D F

Jusqu'en 1993, le gouvernement du District fédéral de Mexico dépendait directement de la Présidence de la République. Mais depuis 1996, une situation particulière de décentralisation caractérise la principale ville du Mexique. De nos jours, ses 16 délégations disposent de représentants élus au scrutin populaire, même s'ils restent tous fortement tributaires du chef de gouvernement du District fédéral, qui fait office de maire principal dû i) au manque d'autonomie fiscale, qui entraîne une grande dépendance vis-à-vis du gouvernement du District fédéral s'agissant des dépenses publiques ; ii) au manque de compétences attribuées, car ces compétences sont très loin de celles qui sont attribuées aux municipalités normales du Mexique, et à l'absence de mécanismes de responsabilisation les concernant ; iii) à l'absence d'un sentiment d'appartenance territoriale des citoyens par rapport à leur délégation, ce sentiment d'appartenance étant plus fort par rapport au District fédéral (Botero & Carvajal, 2011).

Ce modèle se caractérise par une grande complexité institutionnelle et politique. Les règles du jeu dans ce territoire à l'intérieur de la République sont peu claires ; et à cela viennent s'ajouter la dépendance entre niveaux de gouvernement et la logique centralisée du gouvernement du District. La ville dispose d'une Loi sur la participation des citoyens du District fédéral, qui n'a connu qu'un succès limité dans le renforcement de la participation citoyenne (Ziccardi, 2004 ; Espinosa, 2004), mais qui a contribué à compliquer encore davantage une donne institutionnelle déjà complexe, dû au manque de clarté de la législation.

Source : Établi à partir d'Hernández-Bonivento, 2015.

210. Le modèle supramunicipal n'a été adopté qu'à Lima et Caracas, et implique la création d'un niveau de gouvernement de type intermédiaire qui couvre les différentes villes de la zone métropolitaine. Ce modèle préserve l'autonomie des municipalités qui le composent et concentre ses efforts sur les questions intersectorielles, telles que les modalités des services publics et des services de transport ou de police. Il est toutefois très complexe d'un point de vue politique et institutionnel car il exige des délibérations continues entre les différents niveaux de gouvernement ayant une incidence sur la ville.

211. Bien que le modèle supramunicipal ne soit pas courant, il existe des initiatives réglementaires destinées à renforcer la coordination entre les différentes entités qui composent les zones métropolitaines. Par exemple, le Statut de la Métropole du Brésil, adopté en 2015, a pour objectif d'appuyer l'intégration des interventions entre les municipalités qui composent une région métropolitaine ou une agglomération urbaine, par l'intermédiaire de mécanismes de planification et de prise de décisions communes et permanentes, dans le cadre des responsabilités partagées entre les diverses entités fédératives (IPEA, 2015). Le Statut propose également d'unifier les normes relatives à la définition de ce qui constitue une zone métropolitaine, de manière à refléter les grandes disparités de situation (Agência Senado, 2015). Le Plan de développement urbain intégré est le principal instrument du Statut ; il doit être établi par la législation des États et révisé au moins une fois tous les 10 ans (IPEA, 2015). Diverses zones métropolitaines ont entamé la mise en œuvre du Statut, outre leurs propres initiatives de coordination. On peut citer en exemple l'initiative de l'État de Rio de Janeiro et des municipalités de la région métropolitaine de Rio de Janeiro en vue de la création d'une Chambre métropolitaine d'intégration gouvernementale qui coordonne les questions d'intérêt commun (transport, santé, utilisation du sol, etc) (Institut brésilien d'administration municipale, 2015).

Encadré 22 : Modèle supramunicipal de Lima, Pérou

L'organisation politique et administrative du Pérou compte cinq niveaux de gouvernement possibles : le niveau national, les régions, les départements, les provinces et les districts. Dans le cas de Lima, tous ces niveaux sont impliqués dans la gestion de la ville : on compte un département de Lima, une province de Lima et un district de Lima. L'explosion démographique de la ville et l'apparition d'une conurbation avec la province constitutionnelle de Callao ont entraîné la création de la municipalité métropolitaine de Lima, avec niveau de gouvernement intermédiaire, le maire de la ville se trouvant à la tête tant du district que de la province de Lima. Ledit gouvernement ne couvre pas la totalité de la zone métropolitaine, attendu que la province constitutionnelle de Callao compte à la fois un niveau régional, une municipalité provinciale et six districts. On voit donc que la ville dans son ensemble est gouvernée par deux entités départementales (le département de Lima et la province constitutionnelle de Callao), deux entités provinciales-métropolitaines (la municipalité métropolitaine de Lima et la municipalité provinciale de Callao) et 49 districts (43 pour Lima et 6 pour Callao), où toutes les autorités sont élues démocratiquement et où les districts conservent un niveau élevé d'autonomie et de compétence, grâce aux réformes mises en place au temps du Président Fujimori lorsque, pour tenter de réduire le pouvoir du maire métropolitain au niveau national, des compétences avaient été transférées aux districts (Durand, 2008). Le grand avantage du modèle mis en place à Lima réside dans l'instauration de mécanismes institutionnels axés sur la coopération et la définition de politiques pour toute la zone métropolitaine.

Source : Établi à partir d'Hernández-Bonivento, 2015.

212. Ce qui précède montre clairement qu'il n'y a pas de « solution unique » au thème de la gouvernance urbaine en Amérique latine et des Caraïbes, et que la complexité institutionnelle est généralisée. L'adoption de mécanismes de décentralisation intramunicipale n'a pas été complétée et les subdivisions territoriales conservent une forte dépendance vis-à-vis du gouvernement de la ville.

Tableau 4

Comparaison des modèles de gouvernement des grandes villes

<i>Modèle</i>	<i>Cas</i>	<i>Évolution</i>	<i>Avantages</i>	<i>Inconvénients</i>
Municipal déconcentré	Sao Paulo, Rio de Janeiro, Guadalajara, Guatemala, La Paz Quito, Asunción, Bogota	Fragmentation	Coordination Unité politique	Relations hiérarchiques Distance administrative Faible responsabilité sous-locale
Municipal décentralisé	Mexico D F , Buenos Aires, Montevideo, Santiago	Fragmentation	Éléments de participation et représentation	Complexité accrue sans changements majeurs Entités sui generis Plus de participation ?
Supramunicipal	Lima, Caracas	Intégration	Coordination entre entités locales fortes	Complexité politique et administrative

Source : CEPALC, établi à partir de Hernández-Bonivento, 2015.

Tableau 5

Niveaux de gouvernement dans les grandes villes et zones métropolitaines d'Amérique latine⁶⁶

<i>Ville</i>	<i>Pays</i>	<i>Échelon de gouvernement</i>	<i>Subdivision</i>	<i>Zone métropolitaine</i>	<i>Type de gouvernement</i>
Gouvernement du District fédéral de Mexico	Mexique	Spécial – Intermédiaire	16 délégations territoriales avec autorités élues au suffrage universel	Intermunicipal non formel. 59 municipalités de l'État de Mexico et 1 de l'État d'Hidalgo	Décentralisé
Préfecture de Sao Paulo	Brésil	Municipal	31 sous-préfectures désignées par le Préfet municipal	Intermunicipal non formel. 39 municipalités de l'État de Sao Paulo	Déconcentré
Ville autonome de Buenos Aires,	Argentine	Spécial – Intermédiaire	15 communes avec gouvernements collégiaux élus au suffrage universel	Intermunicipal non formel. 35 municipalités de la province de Buenos Aires	Décentralisé
Préfecture de Rio de Janeiro	Brésil	Municipal	19 sous-préfectures désignées par le Préfet municipal	Intermunicipal non formel. 19 municipalités de l'État de Rio de Janeiro	Déconcentré
Municipalité métropolitaine de Lima	Pérou	Spécial – Intermédiaire	43 districts (municipalités)	Supramunicipal formel. 43 municipalités de la province de Lima et 6 de la province de Callao	Supra-municipal
Mairie principale de Bogota D C	Colombie	Spécial – Intermédiaire	20 localités avec des maires nommés par le Maire principal	Intermunicipal non formel. 17 municipalités du	Déconcentré

⁶⁶ Sont incluses les municipalités qui ne sont pas nécessairement rattachées à une grande ville mais qui manifestent une certaine dépendance gravitationnelle par rapport à la zone urbaine centrale (Hernández-Bonivento, 2015).

<i>Ville</i>	<i>Pays</i>	<i>Échelon de gouvernement</i>	<i>Subdivision</i>	<i>Zone métropolitaine</i>	<i>Type de gouvernement</i>
				département de Cundinamarca	
District métropolitain de Caracas	Venezuela	Spécial – Intermédiaire	Conurbation de 4 municipalités de l'État de Miranda et du District capitale (DC), tous avec élections sauf le DC, désigné par le Président	Supramunicipal formel. 4 municipalités de l'État de Miranda et le District capitale	Supramunicipal
Santiago du Chili	Chili	National – Régional	Conurbation de 37 municipalités avec autorités élues au suffrage universel	Intermunicipal non formel. 37 municipalités de la région métropolitaine	Décentralisé
Municipalité de Guadalajara	Mexique	Municipal	7 zones avec responsables nommés par le président municipal	Supramunicipal formel. 8 municipalités de l'État de Jalisco	Déconcentré
Municipalité de Guatemala	Guatemala	Municipal	20 mairies auxiliaires désignées par le Maire principal	Intermunicipal non formel. 12 municipalités du département de Guatemala	Déconcentré
Gouvernement autonome municipal de La Paz	Bolivie	Municipal	7 districts avec responsables nommés par le maire	Intermunicipal non formel. Rattaché à El Alto et Viacha, du département de La Paz	Déconcentré
District métropolitain de Quito	Équateur	Spécial – Intermédiaire	8 administrations zonales, administrateur local nommé par le maire métropolitain	Supramunicipal formel. Le district englobe toute la zone métropolitaine	Déconcentré
District capitale, Asunción	Paraguay	Municipal	6 districts avec responsables nommés par le maire	Intermunicipal non formel. 12 municipalités du Département central	Déconcentré
Préfecture de Montevideo	Uruguay	Spécial – Intermédiaire	8 nouvelles municipalités avec gouvernements locaux élus au suffrage universel	Intermunicipal non formel. Petites agglomérations urbaines des préfectures de Canelones et San José	Décentralisé

Source : CEPALC, établi à partir d'Hernández-Bonivento, 2015.

C. Politiques d'aménagement du territoire dans la région

213. La politique d'aménagement du territoire en Amérique latine est associée à une stratégie étatique et un processus politico-technico-administratif planifié et concerté, aux fins d'organiser l'utilisation et l'occupation du territoire et de guider sa transformation à long terme pour parvenir à un développement écologiquement durable, économiquement viable, socialement juste, territorialement équilibré et culturellement divers (Massiris, 2005). Ses objectifs varient selon le cadre juridico-légal des pays. En général, au niveau national, son orientation est plus politique que technique et vise l'élaboration de stratégies, plans ou programmes concernant la relation urbano-rurale, la structure du territoire, l'équilibre démographique et économique entre régions, les systèmes de villes, etc. Au niveau régional, l'aménagement du territoire inclut la définition de l'utilisation du sol, l'intégration territoriale et la planification physique et environnementale. Au niveau local, il porte notamment sur

l'aménagement urbain et l'infrastructure, le zonage et la configuration des quartiers (CEPALC, 2015b).

214. Les politiques d'aménagement du territoire appliquées en Amérique latine et des Caraïbes ont pu être mises en place au niveau local grâce à la réglementation urbaine, concernant en particulier l'utilisation du sol. Les principales difficultés en la matière se rapportent à la faible capacité de gestion du développement urbain par rapport aux critères de bien commun. La nécessité d'une plus grande participation des citoyens à l'élaboration des politiques et instruments d'aménagement du territoire est l'un des principaux défis qu'entendent relever les réformes urbaines mises en place dans les pays de l'Amérique latine et des Caraïbes. Un autre aspect dont la progression est particulièrement lente est la capacité à intégrer les politiques d'aménagement du territoire aux autres politiques ou stratégies publiques. Ces instruments sont en général peu connectés aux initiatives économiques ou sociales, ce qui limite l'impact qu'ils peuvent avoir sur la formulation des stratégies publiques visant la promotion du développement. La récente initiative du Honduras constitue un cas intéressant : le pays a mis en place un modèle qui aborde la dynamique de l'aménagement du territoire de façon globale et cherche à établir des liens avec les dimensions économiques et sociales.

D. Défis de la gouvernance urbaine dans les Caraïbes

215. Si les villes des Caraïbes n'atteignent pas la taille des villes d'Amérique latine, leurs structures urbaines et institutionnelles présentent également des défis importants pour la gouvernance urbaine. Le renforcement de la gouvernance est devenu prioritaire dans cette sous-région, attendu que les pouvoirs politico-administratifs restent fortement centralisés et que la prise de décisions repose sur un nombre limité de parties prenantes, ce qui restreint le financement et les capacités au niveau municipal (Verrest et al, 2013).

216. Dans le cas des Caraïbes anglophones, les unités administratives et les institutions ne coïncident pas toujours avec les zones urbaines ; il arrive même dans certains cas que le niveau municipal de la structure de gouvernance fasse complètement défaut. Les institutions publiques sont sectorielles, concentrées sur de petites unités spatiales et des thèmes urbains limités essentiellement axés sur les infrastructures (transport ou logement), ce qui fait obstacle à une planification et à des politiques urbaines plus générales. À cela s'ajoute le fait que les normes urbaines n'ont pas été mises à jour, et qu'à quelques exceptions près (Jamaïque), il n'existe pas de politiques des sols qui garantissent la cohérence des politiques urbaines et territoriales. Le développement limité de la planification urbaine constitue un autre problème dans ces États ; et, dans les cas où elle existe, son exécution est entravée par l'absence de personnel qualifié.

217. Dans de nombreux pays des Caraïbes, et en particulier dans les petites îles, la collecte de données constitue un défi au niveau urbain, voire au niveau national, dû aux spécificités institutionnelles des petits États. Le manque de données est un problème récurrent pour ces États car il empêche la création de données de référence et l'appréciation de nouvelles politiques, et il complique l'évaluation du statut et de l'effet des politiques en place. Il est évident qu'une collaboration accrue entre les pays de la sous-région s'impose, afin de créer les capacités et le cadre institutionnel nécessaires à la collecte de données. La coopération au niveau infrarégional, dans le cadre d'institutions telles que la Communauté des Caraïbes (CARICOM) et l'Organisation des États des Caraïbes orientales (OECS), peut en l'occurrence jouer un rôle significatif dans la promotion des politiques urbaines dans les petits États des Caraïbes.

E. Problématique des données urbaines

218. Le manque de données urbaines de qualité est un problème que partagent de nombreux pays de la région ; il compromet la capacité à vérifier le développement des zones urbaines, à en assurer le suivi et à en rendre compte, surtout dans les petites municipalités ayant un faible niveau de capacités et de ressources. Mesurer et suivre efficacement l'état d'avancement des objectifs de développement durable dépend également du renforcement des capacités de collecte et de suivi des données au niveau local, par l'application de méthodes cohérentes. La collecte de données de qualité concernant les bidonvilles, en particulier, est une gageure dans bien des pays. Des initiatives importantes sont toutefois conduites en la matière par les organismes statistiques. Il convient de mentionner les efforts réalisés au Brésil par l'Institut brésilien de géographie et de statistique (IBGE) qui, en collaboration avec des acteurs locaux, tente d'améliorer la collecte des données et l'identification des collectivités informelles (Cavallieri & Vial, 2012). L'inclusion des « agglomérations en dessous de la norme » (terme de l'IBGE) lors du dernier recensement effectué au Brésil a permis de mieux connaître les conditions de vie dans les implantations sauvages et d'accéder à des informations qui facilitent l'intervention des pouvoirs publics dans ces communautés (IBGE, 2013).

F. Nouvelle gouvernance urbaine : droit à la ville et participation citoyenne

219. Le droit à la ville est apparu au cours de ces dernières décennies comme une notion clef dans le débat sur le développement urbain durable, et les pays de la région ont été à l'avant-garde du débat mondial. En Amérique latine, l'émergence de nouvelles organisations et de mouvements sociaux qui a accompagné le retour à la démocratie a généré une société civile organisée, toujours plus informée et influente, qui joue un rôle central dans l'élaboration et la validation des actions de politique publique [PNUD, 2004 ; Organisation des États américains (OEA) & PNUD, 2009]. Les mouvements sociaux en Amérique latine et des Caraïbes ont joué un rôle central dans la promotion du concept de droit à la ville, tant sur la scène nationale, où ils ont demandé des politiques favorisant l'inclusion urbaine, la participation citoyenne et la transparence (Saule & Uzzo, 2010) que sur la scène internationale, où ils ont participé à l'élaboration et à la promotion de la Charte mondiale pour le Droit à la Ville [Fernandes, 2007 ; Coalition internationale Habitat (HIC), 2010]. Les villes ont elles aussi beaucoup contribué au processus, avec les célèbres budgets participatifs, conçus à Porto Alegre et qui se sont ensuite répandus dans toute la région ; les nouvelles législations sur le droit d'accès à l'information et la transparence des affaires publiques dans la ville, comme dans le cas du District fédéral de Mexico ; ou la mise en œuvre de normes urbaines assorties d'instruments favorisant l'inclusion urbaine, comme dans le cas de Sao Paulo et de Bogota.

220. Les avancées réalisées en Amérique latine et des Caraïbes dans la promotion du droit à la ville sont une contribution importante au débat mondial sur le développement urbain durable car elles placent la question de l'inclusion, de la participation et de l'accès aux espaces urbains au cœur du débat. Cette approche est toujours plus d'actualité à l'échelle mondiale, car beaucoup de villes font l'objet d'investissements internationaux croissants qui, dans bien des cas, favorisent la progression du contrôle privé des espaces urbains et peuvent même contribuer à rendre les villes économiquement inaccessibles (Sassen, 2015).

221. Pour expliquer ce droit complexe, le préambule de la Charte mondiale pour le Droit à la Ville en donne la définition suivante :

Le droit à la ville est défini comme l'usufruit équitable des villes, selon les principes de durabilité et de justice sociale. Il s'agit d'un droit collectif des habitants des villes, notamment des groupes marginalisés et vivant dans des conditions de vulnérabilité, qui se fonde sur leurs us et coutumes et leur confère la légitimité d'action et d'organisation, dans le but de jouir du plein exercice du droit à l'auto-détermination et du droit à un modèle de vie adéquat (*Charte mondiale pour le Droit à la Ville, 2004*).

222. Il est important de souligner que la mention de droit collectif fait référence à l'action non seulement du gouvernement, mais aussi des citoyens. Il s'agit notamment des droits de participation, fondés sur l'idée d'une gestion démocratique de la ville et d'un plein exercice de la citoyenneté : le droit de prendre part à l'élaboration du budget municipal, le droit à une gestion urbaine transparente et le droit à l'information publique. Il s'agit aussi du droit à un développement urbain équitable et durable, à la coexistence pacifique, solidaire et multiculturelle, et à la protection de l'environnement. C'est dans ce sens que Lefebvre (1968) définit le droit à la ville comme quelque chose de plus que la liberté de chacun à accéder aux ressources urbaines : le droit des personnes à changer la ville en usant de leur pouvoir collectif pour réformer les processus d'urbanisation. En bref, le droit à la ville instaure un cadre relatif aux droits de l'homme collectifs, qui repose sur l'exercice du pouvoir collectif et du contrôle démocratique pour orienter le processus de développement urbain (Harvey, 2008).

223. Le pouvoir collectif pour influencer le développement urbain repose sur une vision de la ville en tant qu'espace d'interaction entre citoyens. Pourtant, souvent, les espaces publics urbains ne sont pas perçus comme des lieux d'interaction, dû à ce que Borja (2000) appelle l'« agoraphobie urbaine » : la crainte de l'espace public, lequel n'est pas conçu comme un lieu de rencontre entre citoyens mais comme une source de menace pour la sécurité publique. Cette perception devient dans bien des cas réalité dû aux niveaux élevés de violence urbaine. La privatisation et la commercialisation des espaces publics creusent la tendance à la ségrégation, car elles accentuent la séparation entre les espaces d'interaction des différentes catégories sociales. Or l'interaction entre groupes sociaux et culturels différents est l'un des avantages de la vie et de la culture urbaines. C'est précisément cette interaction qui permet de renverser les normes sociales et réduire la discrimination (genre et groupes défavorisés), et qui transforme l'urbanisation en une force pour l'édification de sociétés plus inclusives. La privatisation et la commercialisation limitent en outre le pouvoir des citoyens, car l'accès et la participation aux espaces publics permettent de transcender les intérêts individuels et de transformer ces espaces en des projets de collaboration (Secrétariat, Habitat III, 2015a).

224. Le droit à la ville met en exergue la valeur de l'interaction citoyenne dans les espaces urbains publics et offre de surcroît un cadre pour aborder des problèmes concrets qui revêtent une importance fondamentale dans les zones urbaines de l'Amérique latine et des Caraïbes : l'inégalité d'accès au sol urbain, à un logement convenable et à des services et équipements de qualité. Le droit à la ville peut se refléter concrètement dans les politiques novatrices en Amérique latine et des Caraïbes par l'intermédiaire de deux éléments clefs : la participation des citoyens à la gestion urbaine (« droit de participer »), et la promotion de villes inclusives fondée sur la réglementation urbaine (« droit d'habiter ») (Fernandes, 2007).

Encadré 23 : Le droit à la ville au centre du Nouveau Programme pour les villes

Le Nouveau Programme pour les villes doit souligner et réaffirmer le lien qui doit nécessairement exister entre inclusion sociale, démocratie participative, droits de l'homme et territoire si l'on entend créer des villes inclusives, justes, démocratiques et durables. Le Nouveau Programme pour les villes doit présenter le concept de Droit à la Ville comme un droit collectif qui s'étend à tous les habitants. Le Droit à la Ville doit être placé au cœur du Nouveau Programme pour les villes et nous mener à bâtir des villes inclusives, démocratiques et durables.

Le Droit à la Ville est un nouveau paradigme, qui propose un autre angle pour repenser les villes et l'urbanisation sur la base des principes de justice sociale, d'équité, de démocratie locale, d'application effective de tous les droits de l'homme, et de responsabilité vis-à-vis de la nature et des générations futures. Contrairement à l'actuel modèle urbain, son objectif est de bâtir des villes pour les personnes. À cette fin, une attention particulière est accordée aux groupes marginalisés et aux personnes en situation vulnérable (comme les travailleurs pauvres du secteur informel en zone urbaine, les groupes ethniques, les personnes handicapées, les jeunes, les femmes, etc.).

Des progrès ont été accomplis en Amérique latine et des Caraïbes dans la perception du Droit à la Ville en tant que paradigme pour la mise en œuvre de politiques de développement urbain. On peut citer la législation brésilienne sur le Statut de la Ville (2001), qui confère une notion juridique à ce droit : « droit à des villes durables, compris comme le droit au sol urbain, au logement, à l'assainissement de l'environnement, aux infrastructures urbaines, aux transports et aux services publics, au travail et aux loisirs, pour les générations présentes et futures ».

La Constitution équatorienne, dans son article 31, stipule que « les personnes ont le droit à la pleine jouissance de la ville et de ses espaces publics, en application des principes de durabilité, justice sociale, respect des différentes cultures urbaines et équilibre entre monde urbain et monde rural. L'application du droit à la ville passe par une gestion démocratique de la ville, par la fonction sociale et environnementale de la propriété et de la ville, et par le plein exercice des droits de citoyenneté ». En Colombie, la Constitution de 1991 et la Loi sur la réforme urbaine (Loi no 9 de 1989), complétée par la Loi sur l'aménagement du territoire (Loi no 388 de 1997), associent la demande de réforme urbaine au renforcement de l'aménagement du territoire, afin de concilier politiques urbaines et sociales.

L'expérience de l'Amérique latine en matière de Droit à la Ville inclut le renforcement des autorités locales par la décentralisation politique et financière, ainsi que la gestion autonome des politiques, programmes et projets de développement urbain, en coopération avec le gouvernement national et les autres niveaux de gouvernement.

Auteur : Nelson Saule Jr, Directeur de l'Institut Polis, Brésil.

G. Participation citoyenne

225. La région a reçu beaucoup d'attention sur le plan international pour ses initiatives sur la participation des citoyens, notamment les budgets participatifs inaugurés au Brésil en 1989. La participation des citoyens encourage la transparence dans les décisions touchant la vie urbaine et peut favoriser les processus équitables de résolution de conflits entre différents groupes d'intérêt, ce qui constitue un facteur essentiel pour faire reculer la corruption publique, qui garantit les intérêts des plus puissants (Secrétariat, Habitat III, 2015b). En 2012, le nombre de municipalités brésiliennes disposant de budgets participatifs a atteint 355 (Fedozzi & Pereira, 2014). Ils ont été adoptés par plus de 50 administrations locales en Argentine (Bloj, 2014), et ils font leur apparition en Colombie, en République dominicaine et en Uruguay (Dias, 2014). Depuis 2003, la législation nationale péruvienne exige l'application de budgets participatifs pour la prise de décisions budgétaires dans les gouvernements locaux (McNulty, 2014). Il n'existe pas de consensus clair sur les effets à long terme des budgets participatifs sur le développement urbain. Des améliorations ont toutefois été signalées dans la gestion publique des villes brésiliennes qui les utilisent (Souza, 2001 ; Zamboni, 2007). Des cas existent également où l'application de budgets participatifs a peut-être contribué à creuser les écarts dans l'accès aux services publics, attendu que les secteurs les plus vulnérables se heurtent à de plus grands obstacles pour ce qui est de la participation effective (Jaramillo & Alcázar, 2013) – ce qui laisse penser que les budgets participatifs ne peuvent pas toujours remédier aux effets sous-jacents des profondes inégalités qui règnent en Amérique latine et des Caraïbes.

226. Les initiatives axées sur la participation des citoyens posent des défis majeurs s'agissant de l'instauration d'une interaction sociale entre gouvernements et citoyens. Il faut donc un cadre juridique institutionnel pour établir des mécanismes de participation et une stratégie de coordination des compétences afin d'éviter toute instrumentalisation qui imprégnerait de légitimité des décisions unilatérales. Il faut en outre une culture participative ancrée dans la société pour tirer le meilleur parti possible des structures de gouvernance. De plus, l'élargissement de l'accès aux technologies numériques et l'utilisation très active des réseaux sociaux en Amérique latine et des Caraïbes peut réduire les obstacles à la participation et renforcer la transparence, et ainsi conférer à ces initiatives une dynamique porteuse.

Encadré 24 : Loi sur l'ouverture dans la ville – Mexico D F

La nouvelle Loi sur l'ouverture dans la ville résulte de la participation de diverses organisations de la société civile [Partenariat pour un gouvernement ouvert – Mexico (CDMX)], ainsi que de la rétroinformation obtenue de diverses institutions gouvernementales et organisations de la société civile, ainsi que du monde académique. Les principaux éléments de cette loi sont :

- Principes de gouvernement ouvert comme critères de décision dans l'élaboration de politiques et programmes gouvernementaux assortis de standards de base pour la production et la publication de données ouvertes
- Conseil de gouvernement ouvert comprenant des unités disposant de fonctions interdisciplinaires dans l'administration publique locale, ainsi que des espaces pour la prise de décisions avec des représentants de la société civile.
- Modèle de maturité qui établit les grandes orientations, les niveaux de maturité et les domaines d'évaluation pour l'ouverture progressive des entités publiques locales.

Selon cette nouvelle loi, l'ouverture dans la ville signifie que « tous les secteurs de la société manifestent une attitude ou tendance favorable aux idées et approches nouvelles et aux changements, et pratiquent des méthodes empiriques, pour parvenir à une amélioration constante. La ville de Mexico est plus complexe et diversifiée que tout secteur ou agence du gouvernement. En d'autres termes, c'est une intelligence collective qui sert à enrichir les processus de conception, de mise en œuvre et d'évaluation des politiques publiques et des programmes gouvernementaux, au moyen d'outils technologiques axés sur l'inclusion, ce qui garantit le plein exercice des droits et de la participation démocratique ».

Source : <http://www.ciudadabiertacd.mx/>.

H. Réglementation urbaine

227. La région se distingue en outre par le fait que le droit à la ville y est appliqué dans le cadre de la réglementation urbaine, à des fins d'inclusion sociale. Par exemple, la Constitution équatorienne de 2008 reconnaît le droit à la ville dans sa section sur l'habitat et le logement, et un débat est actuellement en cours à l'Assemblée nationale concernant le projet de Loi organique sur l'aménagement du territoire, l'utilisation et la gestion des sols (LOOTUS), qui repose sur les principes du droit à la ville et du droit à l'habitat et au logement, (MIDUVI, 2015). La Charte de Mexico pour le Droit à la Ville (2010) découle d'un processus participatif de mobilisation sociale et définit une base stratégique pour promouvoir des villes plus inclusives. Mais c'est en Colombie (Loi de réforme urbaine de 1989 et Loi no 388 sur le développement territorial) et au Brésil (Constitution de 1988 et Statut de la Ville de 2001) que le concept est d'abord apparu, avec reconnaissance de la fonction sociale de la propriété et instauration et mise en œuvre d'instruments de planification destinés à promouvoir l'inclusion urbaine (Bonomo et al., 2015).

228. En Colombie, la Loi de réforme urbaine définit la réglementation relative aux plans de développement municipal, et la Loi no 388 sur le développement territorial encourage la création de plans d'aménagement des terres et reconnaît la fonction sociale de la propriété en affirmant sa primauté sur l'utilisation privée. Elle dispose également qu'un cinquième du territoire municipal doit être consacré aux logements sociaux, et que les municipalités ont pour responsabilité d'appliquer les nouveaux instruments d'intervention sur les marchés du sol (Bonomo et al., 2015). Dans ce contexte réglementaire, la Mairie principale de Bogota a lancé *Metrovivienda*, un instrument destiné à fournir une nouvelle offre de terres urbanisées bien situées et de logements pour les groupes les plus vulnérables. *Metrovivienda* fonctionne comme une banque de terres c'est-à-dire qu'elle achète, en s'appuyant sur les normes d'utilité publique, des terrains qu'elle urbanise puis vend par étapes aux organismes populaires de logement et aux entreprises de construction qui disposent des capacités de gestion et de financement requises pour vendre à des prix abordables les unités de logement aux personnes à faible revenu. *Metrovivienda* a permis de contrôler, dans une certaine mesure, la croissance informelle dans la ville. Le modèle n'a cependant pas été adopté par beaucoup d'autres villes colombiennes.

229. Dans le cas du Brésil, la Loi fédérale 10 257, intitulée Statut de la Ville, reconnaît le droit à la ville comme un droit collectif et couvre quatre thèmes : 1. L'interprétation du principe constitutionnel de la fonction sociale de la propriété et de la ville. 2. Nouveaux instruments juridiques, urbanistiques et financiers pour promouvoir et financer un ordre urbain plus inclusif. 3. Établissement de processus de gestion démocratique des municipalités. 4. Outils pour la régularisation des implantations sauvages (Fernandes, 2007). Au nombre des instruments d'inclusion urbaine, il importe de souligner le paiement d'une surtaxe sur les biens vacants ou sous-utilisés pour lutter contre la spéculation, les zones spéciales d'intérêt social pour la construction de logements sociaux ou la création de concessions pour utilisation spéciale à des fins d'habitation [*Concesión de Uso Especial para fines de Morada (CUEM)*], qui facilitent la formalisation des titres de propriété des terres situées en zone publique et utilisées exclusivement à des fins personnelles et familiales (Bonomo et al., 2015).

230. Bien que ces 20 dernières années aient été marquées par une augmentation spectaculaire du pourcentage de municipalités brésiliennes ayant des plans directeurs, y compris dans les petites villes (IPEA, 2015), rares sont aujourd'hui les villes qui appliquent les instruments dégagés par le Statut de la Ville, ce qui montre la difficulté qu'il y a à transposer le concept de droit à la ville du cadre normatif à la mise en œuvre (IPEA, 2015 ; Balbim & Amanajás, 2015). La plus grande métropole de la région, Sao Paulo, avec son nouveau plan réglementaire, a fait un pas important vers la mise en œuvre du Statut de la Ville, accompagné d'efforts concrets pour promouvoir la fonction sociale de la propriété. Elle se sert en outre d'instruments pour lutter contre les terres inoccupées qui ne remplissent pas de fonction sociale, récupérer les biens abandonnés à des fins sociales, mettre en œuvre des quotas de solidarité dans les nouvelles constructions et appliquer des outils pour optimiser l'utilisation des terres (Préfecture de Sao Paulo, 2015), ce qui constitue une contribution importante de la région au débat mondial sur « le droit à la ville » et son rôle dans la création de villes plus équitables.

Encadré 25 : Habitat III : Cap juridique

La mise en œuvre du Nouveau Programme pour les villes est renforcée par l'élaboration d'un nouveau droit urbanistique latino-américain qui régleme les espaces de vie des personnes en se fondant sur des idées et des principes communs, comme :

- L'interprétation juridique conforme aux instruments internationaux existants et ceux découlant d'Habitat III.
- La création ou mise à jour de lois territoriales dans les pays d'Amérique latine.
- La vision juridique de l'urbanisme durable dans les politiques publiques, les constitutions, les législations, les instruments et les tribunaux nationaux.
- La fonction sociale de la propriété publique, privée et rurale.
- L'évaluation et les indicateurs de performance, l'efficacité et la légitimité des lois, règlements et programmes.
- La reconnaissance des questions métropolitaines comme un niveau juridique, avec renforcement du pouvoir municipal et de la coordination avec les gouvernements centraux
- L'accent mis sur la personne, par la reconnaissance, la garantie, le respect et le développement des droits de l'homme, dans toute norme juridique ; la prévention, la sanction et la compensation en cas de violation de ces droits, les garanties de transparence et d'accès à l'information et le droit fondamental de décider
- La vision unifiée de la législation territoriale face aux contradictions et lacunes normatives, et l'intégration systématique des dimensions urbanistiques, environnementales et climatiques, culturelles, rurales, touristiques, cadastrales, de risque et de propriété, par une codification simple et exhaustive, ou la coordination harmonieuse des lois de réglementation du territoire

Auteur : Pablo Aguilar. École nationale de jurisprudence urbanistique (CNJUR)

I. Les nouvelles formes de financement urbain

1. Financement des villes en Amérique latine et dans les Caraïbes

231. La croissance urbaine accélérée entraîne des coûts relatifs à la prestation des services publics nécessaires au bon fonctionnement des villes ; il est donc nécessaire de disposer de politiques efficaces en matière de financement urbain qui permettent de fournir des services aux populations urbaines vulnérables et de financer les infrastructures adéquates⁶⁷ (Bahl & Linn, 2014). Si les responsabilités de financement se manifestent à différents niveaux, la capacité d'autofinancement constitue toutefois un élément essentiel. Le fait que les villes concentrent diverses activités économiques et que les revenus

⁶⁷ À Sao Paulo, la municipalité a maintenu des niveaux d'investissement de 6% à 8% des revenus courants nets dans l'infrastructure urbaine (Wetzel, 2013).

de ceux qui y vivent sont en général plus élevés pourrait déboucher sur un recouvrement plus important de recettes locales, qui pourrait servir à financer le niveau supérieur de dépenses.

Tableau 6

Responsabilités de prestation de services des gouvernements de certaines villes métropolitaines

Fonction	Villes métropolitaines		
	Sao Paulo	Buenos Aires	Bogota
Transport (routes, transports publics)	M, C	N, M, C	P, M, C
Services de la ville (eau, égouts, déchets et électricité)	M, C, Sans objet	M, C, Privé	M, C, Sans objet
Services sociaux (éducation, logement, santé publique, hôpitaux, bien-être social)	M, C, P	C, N	C, M, sans objet
Autres services (protection contre les incendies, police)	M, C, P	C, N	M, C

Source : Adaptation de Sud & Yilmaz dans Bahl, Linn & Wetzel (2013) ; N : gouvernement national ; P : gouvernement provincial/gouvernement étatique (pour les pays fédéraux) ; R : gouvernement régional ; M : gouvernement métropolitain ; C : gouvernement de la ville.

Tableau 7

Recettes de l'administration locale et autonomie des dépenses dans les villes métropolitaines sélectionnées

Fonction	Villes métropolitaines								
	Sao Paulo			Buenos Aires			Bogota		
Autorité chargée des recettes ou de la mobilisation des autorités locales									
Contrôle sur :	TAU	BASE	REC	TAU	BASE	REC	TAS	BASE	REC
	X			X			A		
Impôt sur les biens immobiliers	T	T	T	T	T	T	T	T	T
Impôts sur les véhicules	P	P	P	T	T	T	T	T	T
Commissions	T	T	T	T	T	T	T	T	T
Redevances sur l'utilisation de services	T	T	T	T	T	T	T	T	T
Autorité responsable des dépenses									
Contrôle sur les dépenses du revenu propre	T			T			T		
Contrôle sur les dépenses des transferts intergouvernementaux	T			T			T		
Transferts intergouvernementaux									
Solde distribuable	BF			BF			BF		
Distribution par l'intermédiaire des administrations locales	BF			BF			BF		
Objet des transferts	SGI			SGI			SGI		
Gestion du système de transfert	N			N			N		
Les administrations locales sont-elles habilitées à emprunter ?	P			P			P		

TASA : configuration du taux ; BASE : configuration de la base ; REC : recouvrement ; T : contrôle total de l'administration locale ; N : sans contrôle de l'administration locale ; P : contrôle partiel ; BF : fondé sur une formule ; AH = ad hoc ; SGI = subvention globale sans conditions.

Source : Adaptation de Sud & Yilmaz dans Bahl, Linn & Wetzel (2013).

232. Le renforcement des capacités implique une plus grande décentralisation et coordination locale, ainsi qu'un système transparent de reddition des comptes (Bahl & Linn, 2014). Les gouvernements urbains peuvent accéder à différentes formes de financement : l'autofinancement ou les ressources extérieures. S'agissant de l'autofinancement, le problème réside dans le fait que les gouvernements sont peu enclins à déléguer leurs pouvoirs d'imposition aux gouvernements locaux, et ces derniers disposent de capacités logistiques et administratives limitées pour mener à bien le recouvrement des

ressources en question. Pour les services dont les utilisateurs sont facilement identifiables, facturer l'utilisation est une bonne solution car cela favorise une utilisation efficiente ainsi qu'une meilleure connaissance de la demande. Attendu que les redevances de ce type peuvent s'appliquer non seulement à l'utilisation mais également à la valeur ou aux attributs physiques des biens rattachés à ces services, Bahl & Linn (2014) estiment qu'elles permettent de profiter des bénéfices découlant des investissements publics dans les villes. Cependant, les politiques de ce type ne sont pas exemptes de problèmes car elles peuvent impliquer des coûts régressifs. En termes d'équité, il serait possible de procéder à un recouvrement plus équitable grâce à la mise en place de taxes foncières en étroite corrélation avec la valeur du bien. Toutefois, si le taux d'occupation informelle des terres dans la ville est très élevé, ce procédé ne déboucherait pas sur un revenu important.

233. Au nombre des autres sources d'autofinancement figurent les impôts sur les transferts de propriété, les impôts sur les gains en capital des propriétés et diverses formes de taxe sur les ventes locales. Ces dernières ne représentent pas moins de 30 % des recettes à Bogota et Sao Paulo (Bahl & Linn, 2014). Les progrès dans la réglementation urbaine ont permis la mise au point d'outils de financement novateurs, par exemple les Certificats de potentiel additionnel de construction (CEPAC) au Brésil. Les CEPAC mènent à la vente du droit de construire au-delà des restrictions prévues par la Loi sur l'utilisation des terres et le zonage et portent sur des zones précises où sont conduites des opérations urbaines destinées à améliorer les équipements ou infrastructures. L'objectif de cet instrument est de résoudre la difficile question de l'évaluation du changement de valeur des sols, en stimulant les soumissions d'offres des promoteurs pour ainsi déterminer ce qu'ils sont disposés à payer aux conditions du marché. À Sao Paulo, où cet instrument a été créé, la vente de CEPAC intervient en bourse, ce qui assure un processus plus transparent de vente de droits (Sandroni, 2013 ; Smolka, 2012). Le rezonage et la vente de CEPAC permettent aux villes de réunir des fonds pour financer les coûts initiaux de construction, l'entretien à long terme et d'autres priorités, comme la conservation du patrimoine historique et culturel. Ces montants sont réunis dans un fonds distinct de la trésorerie générale et sont consacrés au quartier ou à la zone d'opération urbaine. Par une réglementation ciblée, il est possible de conditionner l'utilisation des CEPAC ou de générer des mesures d'incitation qui passent par eux pour développer des quartiers de logements et des quartiers à usage mixte. Les opérations urbaines ainsi financées peuvent s'accompagner de l'application d'instruments de zone spéciale d'intérêt social (ZEIS), pour éviter l'élimination d'implantations sauvages qui peut découler de l'investissement (comme observé dans la favela Jardim Edith à Sao Paulo). L'agence qui dirige la réhabilitation de Porto Maravilha dans la zone portuaire de Rio de Janeiro a commencé à fonctionner d'une manière similaire.

234. Il est toutefois probable que les villes doivent diversifier leur matrice de financement puisque l'autofinancement ne suffit pas toujours à répondre aux besoins en infrastructures, ou parce que leur autonomie de recouvrement est limitée. Parmi les types de financement externe figurent les transferts intergouvernementaux, les prêts, les partenariats public-privé et l'aide internationale. Les transferts intergouvernementaux ont été utilisés par les administrations centrales aux fins de contrôler les gouvernements locaux et d'harmoniser les intérêts. Les autorités locales n'ont pas revendiqué de pouvoir de taxation, sachant que les impôts sont une mesure impopulaire (Bahl & Linn, 2014).

235. Si les accords public-privé sont une option toujours plus attrayante, ils ont été essentiellement réduits au financement des télécommunications, leur contribution étant relativement faible par rapport au montant total des entrées. Il convient en outre de souligner les défis concernant l'exécution technique, l'incertitude qui entoure une éventuelle modification unilatérale des contrats et les coûts de renégociation (Imgram, Liu & Brandt, 2013). Pour ce qui est de l'aide internationale, les critiques font souvent état de la nature fragmentaire des interventions, et de leur manque de coordination ou de vision à long terme. On constate également que le financement local nécessaire à assurer le suivi des projets fait défaut une fois l'appui des donateurs terminé (Bahl & Linn, 2014).

2. Financement de l'infrastructure urbaine

236. Le financement des infrastructures est un élément clef du développement des villes, car de bonnes infrastructures réduisent les coûts de production, renforcent la productivité et la création d'emplois et améliorent l'accès aux services de base. Elles influent en outre sur la disponibilité des ressources, elles attirent les investisseurs privés, les capitaux étrangers et les donateurs (Bahl, Linn & Wetzel, 2013). De fait, selon Standard & Poor's (2015), une augmentation de 1 % du PIB dans les infrastructures pourrait faire progresser l'économie de 2,5 % au Brésil et de 1,3 % au Mexique, et entraîner la création de 900 000 et 250 000 emplois, respectivement, sur une période de 3 ans. Pourtant, les investissements dans les infrastructures ont baissé dans la région, passant de 4 % du PIB entre 1980 et 1985 à 2 % entre 2007 et 2008 (Perrotti & Sánchez, 2011). Pour combler l'écart entre l'offre et la demande d'infrastructure, les pays devraient investir 6,2 % de leur PIB annuel entre 2012 et 2020 (CEPALC, 2012c). Il est clair que les investissements publics ne suffiront pas à eux seuls à

combler les lacunes dans les infrastructures en Amérique latine et des Caraïbes, ce qui libère un espace pour la collaboration avec les investisseurs privés (BID, 2015). Le volume de financement privé requis dépendra du volume des investissements publics (Serebrisky et al., 2015).

237. Le financement privé pourrait être obtenu par deux moyens : le renforcement des capacités réglementaires et institutionnelles pour concevoir de bons projets ; la création d'actifs structurels pour attirer les investissements privés (par exemple : fonds de pension)⁶⁸ (Serebrisky et al., 2015). On fait valoir qu'il est nécessaire de renforcer le cadre réglementaire attendu qu'en ce moment, les coûts de transaction sont élevés et les capacités faibles, et que les risques en matière politique et gouvernementale entraînent une faible rentabilité des investissements. De fait, en Amérique latine et des Caraïbes, rares sont les projets bien structurés – des inconsistances apparaissent dans les contrats, les concessions et les dossiers d'appel d'offres ; il existe des problèmes sous-jacents de flux et de recouvrement des coûts, et un manque d'instruments financiers adéquats à même d'attirer les investisseurs locaux. Il est donc impératif de renforcer les capacités institutionnelles et techniques dans ce domaine au sein du secteur public des pays de la région (BID, 2015)⁶⁹. De surcroît, dans le contexte de l'actuel ralentissement économique en Amérique latine et des Caraïbes, il est important de réorienter l'investissement privé vers des opérations urbaines exhaustives et des opérations urbaines mixtes, avec une offre de logements dans des espaces bien situés assortie d'éléments d'inclusion sociale et de diversité. Cette situation ouvre des possibilités pour les innovations axées sur des systèmes nouveaux de coexistence de fonds de développement, et sur la structuration d'investissements dans le développement et l'infrastructure urbaine.

3. Partenariats public-privé comme moyen de financement

238. Les partenariats public-privé (PPP) sont largement reconnus comme étant des outils importants pour réaliser de grands projets d'investissement pour les infrastructures, les services et même les projets scientifiques et de recherche (Forum économique mondial, 2014 ; BID, 2011a). En ce qui concerne les modalités, les PPP peuvent donner lieu à des contrats de prestation de services, des contrats de gestion, des concessions, des accords CET (construction-exploitation-transfert), des coopératives et des associations de partage des risques.

239. Comme le conclut une étude portant sur 98 % des contrats de concession de routes attribués entre 1993 et 2010, les PPP ont des avantages multiples et variés, tels que l'absorption et l'application des connaissances du secteur privé, la stimulation de la concurrence et la diminution des coûts. Ils présentent toutefois aussi divers problèmes liés à l'incertitude qui entoure l'éventuelle renégociation des contrats (Bitrán et OCDE, 2013). En Amérique latine et des Caraïbes, nombreuses sont les municipalités qui ne disposent pas des connaissances techniques nécessaires à mettre en œuvre des projets ou même à superviser leur exécution (Ingram, Liu & Brandt, 2013). En règle générale, cela se produit lorsque les programmes de concession des gouvernements sont mal conçus, et aussi lorsque les États manquent de l'expérience requise et que par conséquent les entreprises privées, qui disposent de connaissances plus importantes, profitent de ces lacunes réglementaires pour s'assurer des revenus plus élevés (Bitrán et OCDE, 2013). Ce type de renégociations ont eu lieu tant en Colombie qu'au Chili et au Pérou, et elles ont eu un coût économique et social élevé.

Tableau 8

Les coûts de renégociation des PPP : Chili, Colombie, Pérou

	Chili	Colombie	Pérou
Nombre	21	25	15
Valeur originale [en millions de dollars (US\$)]	281,3 dollars	263,2 dollars	155,2 dollars
Pourcentage de concessions renégociées	86 %	84 %	73 %
Coût additionnel comme pourcentage de la valeur originale	+19,5 %	+99 %	+143,7 %

Source : Bitrán et OCDE, 2013. Fondé sur 98 % des contrats de concession de routes attribués au cours de la période 1993-2010 pour trois pays.

⁶⁸ Seuls 60 % des investisseurs considèrent les infrastructures comme un atout dans leur portefeuille (Af2i, 2014).

⁶⁹ En ALC, 87 % des investisseurs considèrent les faiblesses institutionnelles comme un inconvénient majeur pour l'investissement dans les infrastructures, contre 41 % en Europe et au Moyen-Orient, et seulement 31 % en Asie et dans le Pacifique (BID, 2015).

240. Les projets de PPP sont à des projets à long terme, ce qui représente un risque face à une éventuelle évolution des conditions au fil du temps. À cet égard, Bitrán et Villena (2010) indiquent que les contrats de concession ont tendance à être incomplets et doivent pouvoir être modifiés lorsque des facteurs d'intérêt public le justifient. On fait toutefois valoir que le mécanisme de renégociation serait surexploité, ce qui permettrait d'engager des ressources importantes pour l'avenir, en évitant que cela se reflète dans le budget initial. Cependant, face à un monopole, le risque existe d'une surenchère et d'un manque de transparence dans le processus de renégociation, ce qui à terme influe sur l'efficacité et la légitimité du système. Pour maîtriser le problème, il serait par exemple possible de renforcer la réglementation et le cadre institutionnel relatifs aux PPP (Rozas et al, 2012), et de recourir à des modèles différents des PPP, appelés modèles RAB (à base d'actifs réglementés).

Tableau 9

Recommandation de politique publique pour le développement des PPP

<i>Cadre</i>	<i>Recommandations</i>
Institutionnel	Définir l'entité responsable des PPP, qui prévoit les modalités de contrôle et de suivi des contrats Face à des modifications substantielles du projet d'origine, lancer un autre appel d'offres afin de réduire les comportements opportunistes au sein du secteur privé Régler les différends entre secteur public et secteur privé qui ne peuvent être résolus par les instances juridictionnelles en s'attachant aux notions de droit plus que d'équité Au niveau régional, progresser dans l'unification des bases réglementaires ainsi que dans la généralisation des modèles de contrat afin qu'ils puissent être appliqués dans les différents pays
Planification	Bonne formulation et évaluation des projets Mettre sur pied des projets qui soient partie d'une planification stratégique, et non des initiatives isolées
Normatif	Permettre, dans la mesure du possible, la combinaison de mécanismes contractuels, pour contrôler les risques liés au commerce et à l'investissement pendant les premières années Permettre un examen régulier des variables fondamentales des contrats Progresser vers une répartition équilibrée des risques entre l'État et les investisseurs Examiner les projets cofinancés par l'État, qu'ils émanent de l'État ou d'initiatives privées

Source : Rozas et al, 2012.

4. Modèles à base d'actifs réglementés

241. Ces modèles sont devenus une bonne solution de rechange face à l'incertitude qui entoure les contrats conclus dans le cadre des partenariats public-privé. Les modèles RAB reposent sur le maintien du capital financier investi dans la construction, ce qui permet aux investisseurs de récupérer le capital investi sous forme d'actifs.

242. Ce type de financement a divers avantages, puisqu'il garantit un rendement défini ex ante avec l'organisme de réglementation, ce qui mène à davantage de certitude, moins de risque et, partant, des coûts de transaction réduits ; il permet d'améliorer le projet à un coût inférieur à celui entraîné par la renégociation d'un contrat, comme dans le cas des PPP ; il constitue une option intéressante pour réaliser des projets de grande envergure, compte tenu des économies en coûts de capital ; enfin, ils se prêtent à l'élaboration de projets impliquant des monopoles naturels à faible risque et une demande captive.

5. Financement de l'action climatique pour une ville résiliente

243. Le financement des investissements dans la résilience et la réhabilitation urbaine post-catastrophe gagne en pertinence dans les pays d'Amérique latine et, en particulier, dans les pays des Caraïbes, qui sont extrêmement vulnérables aux catastrophes naturelles, toujours plus fréquentes et intenses en raison des effets des changements climatiques. Si les bonnes conditions sont réunies, les investissements dans l'action climatique peuvent offrir un rendement stable et intéressant pour les investisseurs et les collectivités, et permettre l'incorporation des risques et possibilités liés aux changements climatiques dans le processus budgétaire et dans la planification nationale. Il est également possible d'élaborer des politiques fiscales favorables au climat (suppression des subventions aux combustibles fossiles et application d'un coût supplémentaire pour le carbone) et de faire en sorte que les finances publiques réorientent l'investissement privé vers une infrastructure à faible émission de carbone⁷⁰.

⁷⁰ <http://blogs.worldbank.org/voices/es/el-financiamiento-clim-tico-lecciones-de-vanguardia>.

244. Le financement de l'action climatique ne se limite pas à la mise à disposition de capitaux par l'intermédiaire de nouveaux fonds ou de mécanismes novateurs (Fonds catalytique de la société de gestion d'actifs de la SFI, ou Fonds vert pour le climat)⁷¹ mais passe également par la demande de fonds pour le climat ; en d'autres termes, il est important que les gouvernements et les banques soient capables de créer un portefeuille de projets susceptibles d'être financés. L'un des principaux obstacles au placement des fonds destinés à l'action climatique dans les pays émergents est précisément l'absence d'initiatives de grande qualité. Au nombre des obstacles additionnels figurent l'incertitude qui entoure la réglementation et les impôts relatifs aux infrastructures résilientes à faible émission de carbone, et le manque d'expérience et de coordination s'agissant d'intégrer les objectifs environnementaux à la planification des infrastructures urbaines. Qui plus est, les coûts connexes de transaction sont élevés, et les modèles portant sur le financement d'infrastructures résistantes aux changements climatiques et ayant fait leurs preuves dans les villes de la région font défaut (Alliance pour le leadership du financement de l'action climatique dans les villes, 2015).

245. Il est prévu que le Fonds vert pour le climat, adopté en tant que mécanisme financier de la CCNUCC⁷² en 2011, devienne le principal mécanisme de financement multilatéral pour appuyer l'action climatique dans les pays en développement. Le Fonds a lancé un programme de travail axé sur la préparation (*readiness*) des pays à recevoir le financement de l'action climatique, améliorant l'apprentissage des meilleures pratiques dans la conception de politiques et programmes qui leur permettent d'accéder au soutien du Fonds et d'autres donateurs. Il est également prévu qu'il catalyse le financement public et privé au niveau tant international que national, et qu'il fournisse des ressources pour l'adaptation aux changements climatiques et pour leur atténuation, y compris l'initiative REDD+. D'autres initiatives sont également en cours, comme le Laboratoire pour l'innovation globale dans le financement de l'action climatique, qui collabore avec les banques, les institutions financières publiques, etc. pour mettre au point des outils novateurs qui aideront à relever les défis persistants du financement de l'action climatique.

6. Fonds nationaux

246. L'un des outils de l'Amérique latine et des Caraïbes est un Fonds national pour les changements climatiques, qui allie l'appui aux phases initiales de conception des projets et le financement public du portefeuille de projets⁷³. Ses objectifs comprennent la coordination et l'amélioration de la capacité nationale à orienter le financement de l'action climatique, outre le renforcement des compétences et le partage des connaissances entre parties prenantes. Si les dispositifs traditionnels de la CCNUCC sont limités à la collecte des fonds des donateurs ou des ressources versées au titre du mécanisme pour un développement propre (MDP), un fonds peut attirer et catalyser une grande variété de sources de financement (fonds publics, privés, multilatéraux, bilatéraux et sources novatrices) de façon coordonnée, efficace et stratégique. En Amérique latine et des Caraïbes, il existe des fonds nationaux au Brésil, en Équateur et au Guyana.

247. Les fonds nationaux ont éveillé un grand intérêt en tant que mécanisme pour aider les pays bénéficiaires à gérer et aligner les contributions financières versées par les pays développés en faveur de l'action climatique. D'une manière générale, les fonds nationaux sont régis de manière transparente et ouverte et servent à canaliser le financement de projets et programmes adaptés aux circonstances nationales, ainsi qu'à améliorer le processus de reddition des comptes s'agissant de la dépense de ressources limitées. La participation des parties prenantes aux décisions concernant la programmation et la mise en œuvre est indispensable à une bonne gouvernance. Dans la pratique, l'incidence des fonds sur le renforcement de la capacité nationale relative à coordination et la prise de décision varie.

7. Banques nationales de développement

248. Parmi les autres sources de financement public figurent les banques nationales de développement (BND), qui sont d'une importance cruciale pour le financement international de l'action climatique et la mobilisation des ressources nationales et internationales. Leur rôle est d'aider à surmonter les insuffisances du marché en fournissant des financements anticycliques à long terme ; de créer des marchés et des instruments financiers initialement destinés à leur propre clientèle, laquelle devra ensuite interagir avec les banques commerciales traditionnelles ; et de fournir des services financiers et non financiers aux secteurs exclus ou stratégiques. Le Brésil a la Banque nationale de

⁷¹ Mobilisation de 100 000 millions de dollars pour 2020, pour favoriser une réorientation vers des modes de développement à faible émission de carbone et une capacité de récupération face aux effets des changements climatiques.

⁷² Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques.

⁷³ Le Fonds reconnaît que les banques commerciales et les investisseurs institutionnels n'ont ni la volonté de spéculer pendant les premières étapes des projets climatiques, ni les ressources pour le faire, et qu'ils entendent combler le vide en créant une demande de financement de l'action climatique.

développement économique et social [*Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES)*], dont la première unité environnementale a été créée en 1989, et la Caisse économique fédérale [*Caixa Econômica Federal (CEF)*], qui a pour objectif de réduire l'impact des changements climatiques dans le secteur du logement. Le Pérou a la Corporation financière de développement [*Corporación Financiera de Desarrollo (COFIDE)*] – une banque de développement qui est chef de file et ardent défenseur de la lutte contre les changements climatiques depuis 2004. Le Costa Rica, El Salvador, le Mexique et l'Uruguay ont eux aussi de l'expérience en la matière.

8. Aide publique au développement et fonds multilatéraux

249. L'aide publique au développement (APD) inclut l'octroi de prêts concessionnels et de subventions accordées par les organismes officiels des membres du Comité d'aide au développement (CAD), les institutions multilatérales et les pays n'appartenant pas au CAD. La conjoncture précaire des pays développés crée une incertitude quant à l'avenir des flux d'APD

250. Les deux principaux organismes internationaux qui accordent des fonds destinés aux mesures d'atténuation et d'adaptation aux changements climatiques sont l'Organisation des Nations Unies et le Fonds pour l'environnement mondial (FEM) de la Banque mondiale. Au niveau régional, la Banque interaméricaine de développement (BID) est la principale source de financement du développement. La Société andine de développement (SAD) a également déployé des efforts considérables pour appuyer la conservation et l'utilisation durable des ressources naturelles et des écosystèmes, dans le but de renforcer le développement du secteur environnemental de ses pays actionnaires.

9. Fonds publics-privés

251. L'association du gouvernement avec les institutions financières locales et autres sources privées permet d'offrir des instruments axés sur le marché, concentrés sur le dépassement des barrières commerciales. Les fonds publics-privés permettent aux gouvernements de mobiliser des fonds pour des programmes d'atténuation et d'adaptation aux changements climatiques, en utilisant seulement une fraction des fonds publics qui seraient sinon nécessaires, et en laissant au secteur privé les risques liés aux finances et à la performance. Ces enseignements, inspirés du mouvement précurseur pour le financement de l'action climatique en Amérique latine et des Caraïbes, montrent que la création d'un contexte politique favorable, l'utilisation stratégique des finances publiques, la prise de conscience croissante et l'appétit des banques privées et des investisseurs aident à convertir le défi des changements climatiques en une possibilité d'investissement dans la région.

VII. Conclusions et recommandations

252. La double transition urbaine en cours dans la région entraîne des défis sociaux, économiques et environnementaux, certains nouveaux, d'autres encore en suspens : Diminution des inégalités urbaines – sociales, économiques et environnementales ; création d'une nouvelle économie urbaine viable et inclusive, réindustrialisation (agglomération urbaine et valeur ajoutée), création d'emplois et productivité accrue des services ; diminution de la vulnérabilité et de l'empreinte écologique des villes.

253. Au cours de ces 20 dernières années, l'Amérique latine et des Caraïbes est parvenue à réduire la pauvreté et la précarité urbaine. Dans le même temps, les inégalités restent marquées dans les villes de la région et se manifestent de manière spatiale, sous forme de ségrégation et de segmentation. Sur le plan de l'environnement, les inégalités se traduisent par des écarts importants dans la qualité de vie des zones et des quartiers, en particulier dans les grandes villes. Sur le plan économique, les écarts de revenu et la concentration de la richesse ont entraîné un accès inégal au sol urbain, au logement, aux biens, aux services et aux équipements dans les villes. Sur le plan social, on a enregistré une augmentation des niveaux de violence et d'insécurité, dans certaines villes en particulier, ce qui a donné lieu à la reformulation et l'approfondissement des politiques et programmes d'inclusion sociale. Ces efforts ont débouché sur des progrès significatifs dans la réduction des inégalités et sur le retour à la dignité de certains secteurs et zones vulnérables dans les villes de l'Amérique latine et des Caraïbes. Il s'avère donc important de protéger et de consolider ces acquis dans un contexte économique aujourd'hui devenu moins favorable. Promouvoir des économies urbaines dynamiques peut réduire les problèmes structurels de la région comme l'inégalité et la faible productivité et, dans le même temps, servir à encourager des économies nationales plus prospères.

254. La vulnérabilité environnementale et l'empreinte écologique des zones urbaines s'inscrivent dans la même dynamique. L'augmentation du revenu des personnes et des familles a entraîné une plus forte pression sur les ressources énergétiques, les matériaux, les sols et les services environnementaux, soulignant l'importance des modes de consommation plus durables. L'empreinte écologique s'est approfondie, plus particulièrement dans les grandes villes, dû notamment au fait que le problème de la

mobilité durable n'a pas encore trouvé de solution. La croissance informelle et précaire des villes, ajoutée à une incidence accrue des phénomènes hydrométéorologiques, a exacerbé l'exposition et la vulnérabilité de certains groupes, notamment les plus pauvres, ce qui a eu des conséquences particulièrement graves en Amérique centrale et dans les Caraïbes. Ainsi, bâtir et développer des villes plus résilientes et des modes de développement à faible émission de carbone pour les villes de la région s'avère un élément central des efforts réalisés pour mettre en œuvre un nouveau programme pour les villes.

255. Des changements importants ont été enregistrés dans la gouvernance et gouvernabilité urbaine en Amérique latine et des Caraïbes, avec par exemple une plus forte participation des citoyens à la prise des décisions qui influent sur la qualité de la vie dans les villes, et des progrès importants dans la promotion du droit à la ville, comme le droit collectif de construire des villes plus inclusives. Si les problèmes institutionnels liés à la gouvernance et au financement du développement urbain en Amérique latine et des Caraïbes demeurent complexes, des initiatives sont toutefois en cours qui ont pour objectif des réformes législatives et administratives qui rendront l'administration publique plus efficiente et inclusive. Bien que les capacités institutionnelles, publiques et privées relatives à la gestion du développement urbain durable doivent être encore renforcées à bien des niveaux, une certaine expérience positive a été accumulée dans l'utilisation des nouveaux outils de gestion et de planification, ainsi que dans le domaine des partenariats public-privé, des réformes fiscales et des nouvelles normes et technologies destinées à améliorer l'efficacité des dépenses et des investissements.

256. Du fait de leur importance démographique, économique, sociale et politique, les villes de l'ALC jouent un rôle déterminant dans le développement durable de la région. L'urbanisation et le développement urbain sont aujourd'hui des problèmes et défis associés au développement national des pays de l'Amérique latine et des Caraïbes. C'est pourquoi il est fondamental d'élaborer et mettre en œuvre un nouveau Programme pour les villes et de promouvoir des politiques nationales urbaines. Une nouvelle dynamique dans ce sens exige un plan d'action pour l'après-2016 qui soit sous-tendu par des accords régionaux.

257. Un plan d'action régional pour l'après-2016 qui mène à la concrétisation d'un nouveau programme de développement urbain doit examiner au moins sept défis découlant de cette nouvelle phase d'urbanisation en Amérique latine et des Caraïbes et les transformer en axes d'intervention :

- a) Concernant l'usage inefficace des infrastructures et équipements urbains et la tendance à conserver un modèle de ville étendue à faible densité, accompagné dans de nombreux cas d'une planification et d'un accès aux services de base insuffisants, il faudrait lancer un processus de redéveloppement des zones urbaines pour arriver à une plus grande intégration sociale et une plus grande efficacité des systèmes urbains ;
- b) Concernant l'insuffisance des fonds destinés aux infrastructures locales, il est essentiel de créer de nouveaux mécanismes de financement et une nouvelle génération de projets intégrés de redéveloppement urbain, grâce à des instruments financiers adaptés au contexte. Dans le même temps, il est crucial d'optimiser l'utilisation des actifs urbains pour augmenter les revenus des municipalités, et de revoir la structure fiscale à l'échelle nationale et infranationale ;
- c) Un processus d'urbanisation est en cours qui est déconnecté de l'économie et qui génère des externalités négatives ; parallèlement à cela, un développement urbain est aussi en cours qui crée des conditions propices à augmenter la productivité, tirer parti des économies d'agglomération et accroître la valeur ajoutée, ce qui est central pour des politiques nationales de développement économique équitable ;
- d) S'agissant du processus d'urbanisation, qui s'est accompagné d'une réduction de la pauvreté et d'une amélioration de l'accès aux services publics, on propose un développement urbain et une gestion qui continuent de faire progresser la situation relative à la pauvreté et aux implantations sauvages et qui, dans le même temps, contribuent efficacement à la diminution des inégalités, de ses différentes manifestations (sexe, âge, ethnie) et de la ségrégation socio-spatiale ;
- e) Parallèlement à un schéma d'urbanisation qui présente des insuffisances en matière de cohésion sociale et de coexistence, ainsi que des niveaux élevés de violence et d'insécurité, apparaît un paradigme de développement urbain durable ayant pour objectif des communautés et des villes plus sûres, justes et inclusives ;
- f) Face à la vulnérabilité environnementale urbaine accrue, dû à l'approfondissement de l'empreinte écologique et aux changements climatiques, on propose un développement urbain fondé sur les principes et les méthodes de la croissance verte, et le renforcement de la résilience urbaine pluridimensionnelle ;

g) Pour remédier aux asymétries qui se manifestent dans la gouvernance urbaine et les capacités institutionnelles, on suggère un modèle de développement urbain qui renforce la participation efficace des citoyens et qui promeuve le développement de capacités institutionnelles accrues en matière de gestion, de planification et de concrétisation du droit à la ville.

258. L'expérience de la région donne à penser qu'un plan d'action pour l'après-2016 destiné à la mise en œuvre du Nouveau Programme pour les villes en Amérique latine et des Caraïbes et à la promotion d'un nouveau modèle de ville doit reposer sur des consensus et des accords régionaux qui inspirent une action nationale et infranationale. Ce plan d'action conçoit les villes de la région comme autant de « lieux » de développement économique : le taux élevé d'urbanisation s'accompagne d'une concentration des principales composantes du système économique et productif, ce qui facilite et régule l'accès aux ressources, assurant un accès universel aux biens et aux services, dans un cadre respectueux des droits individuels et collectifs. Les villes de la région, parce qu'elles concentrent toute une variété d'espaces et de réseaux, permettent l'instauration de conditions propices au développement durable, en devenant des « plateformes » pour les méga-infrastructures dans un contexte territorial élargi. Ainsi, la ville d'Amérique latine et des Caraïbes se transforme en un bien public qui, dans un contexte de gestion participative et de responsabilité collective, garantit un développement durable et inclusif.

Références

- Angel, S. (2012). *A Planet of Cities: Urban Land Cover Estimates and Projections for All Countries, 2000–2050*. Cambridge, Massachusetts: Lincoln Institute of Land Policy.
- Angel, S. and others (2010). *Atlas of Urban Expansion*. Cambridge, Massachusetts: Lincoln Institute of Land Policy. Available from <http://www.lincolninst.edu/subcenters/atlas-urban-expansion/>.
- Arretche, Marta (2015) (org.). *Trajetórias das desigualdades, como Brasil mudou nos últimos 50 anos* [Paths of inequality: how Brazil has changed in the past 50 years]. São Paulo: Editora Unesp/Centro de Estudos da Metrópole (489 p).
- Bahl, R. W., and Linn, J.F. (2014). *Governing and Financing Cities in the Developing World*. Cambridge, Massachusetts: Lincoln Institute of Land Policy.
- Bahl, R.W., J.F. Linn and D.L. Wetzel (2013). *Metropolitan Finance in Developing Countries*. Cambridge, Massachusetts: Lincoln Institute of Land Policy.
- Balbim, Renato and Amanajás, Roberta (2014). “Acordos Internacionais e o Direito À Cidade: Notícias do Brasil para Habitat III” [International Agreements and the Right to the City: News from Brazil for Habitat III] in de Mello e Souza, André and Miranda, Pedro (Ed.), *Brasil em Desenvolvimento 2015: Estado, Planejamento e Políticas Públicas*. Brasília: Institute of Applied Economic Research.
- Barbados Habitat III Report (2015) prepared by the Sir Arthur Lewis Institute of Social and Economic Studies and the Centre for Resource Management and Environmental Studies of the University of the West Indies, Cave Hill Campus Barbados on behalf of the Ministry of Housing, Lands and Rural Development of the Government of Barbados.
- Bitrán, E., and Villena, M. (2010). “El nuevo desafío de las concesiones de obras públicas en Chile” [The new challenge of public works concessions in Chile]. *Revista Estudios Públicos*, (117), 175–217.
- Bitrán, E., Nieto-Parra, S., and Robledo, J. S. (2013). *Opening the Black Box of Contract Renegotiations*. OECD Development Centre, Working Paper No. 317.
- Blanco, Andrés G., Fretes Cibils, Vicente, and Muñoz, Andrés F. (2014). *Se Busca Vivienda en Alquiler* [Looking for Housing for Rent]. Inter-American Development Bank. Available from <http://cedla.org/blog/grupopolitica/fiscal/wp-content/uploads/2014/06/FMM-MG-Se-busca-vivienda-en-alquiler.pdf>.
- Bløj, C. (2014). “Participatory budgets in Argentina: Evaluation of a Process in Expansion”. In Dias, Nelson ed. *Hope for Democracy: 25 Years of Participatory Budgeting Worldwide*. São Brás de Alportel, Portugal: Loco Association.
- Bonet, J. A. and others (2011). *Urban Sustainability in Latin America and the Caribbean*. Available from <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=35786014>.
- Bonomo, U., Brain, I. and Simioni, D. (2015). “Policies on access to housing”. In *Towards universal social protection: Latin American pathways and policy tools* (edited by Fernando Filgueira, F., Martínez, R., Rossel, C. and Cecchini, S.). Santiago de Chile: ECLAC. Available from http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/39687/S1500752_en.pdf?sequence=1&isAllowed=y.
- Borja, Jordi (2000). “Ciudad y Ciudadanía. Dos notas” [City and Citizenship. Two Notes]. Barcelona: Institut de Ciències Polítiques i Socials. Available from <http://www.corteidh.or.cr/tablas/15078.pdf>.
- Botero, M. H., and Carvajal, D. (2011). “El proceso de descentralización intraterritorial en el Distrito Federal mexicano: la ambigüedad generada por la tensión entre descentralización y centralización en la gestión de los territorios” [The process of intraterritorial decentralization in Mexico City: ambiguity generated by the tension between decentralization and centralization in the management of territories]. Bogota: Universidad del Rosario.
- Bouillon, César Patricio, ed. (2012). *Room for Development: Housing Markets in Latin America and the Caribbean*. Inter-American Development Bank.
- Bustos (2015). “Vivienda social en copropiedad: Chile, la crisis de un estándar productivo” [Shared ownership of social housing: Chile, the crisis of a production standard], presented at the round table “Institutional diversity in condominium social housing” in the framework of the III Latin American and Caribbean Congress of Social Sciences. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO). Ecuador 26–28 August 2015. CAF (Andean Development Corporation).

CAF and UN-Habitat (United Nations Human Settlements Programme) (2014). *Construction of more equitable cities*. Nairobi.

Caldeira, Teresa (2000). *Cidade de Muros: Crime, Segregação e Cidadania em São Paulo* [City of Walls: Crime, Segregation and Citizenship in São Paulo]. São Paulo: Editora de Universidade de São Paulo.

Carbonari, F., Salerno, M. S., and Marx, R. (2004). “Contribuição para o projeto de subprefeituras: governo local e modernização administrativa na prefeitura do município de São Paulo” [Contribution to the subprefectures project: local government and administrative modernization in the municipality of São Paulo]. PIC-EPUSP, 1138–1161.

Carrión, F (2014). “No se puede seguir pensando en la violencia sino en las violencias (entrevista)” [We cannot keep thinking in terms of violence but rather of violences] (interview)” in *Defensa y Justicia* Oct. 2014: 16–18.

Carrión, F (2015). “Urbicidio o la producción del olvido” [Urbicide or the production of omission]. *Observatorio Cultural*. Ed. Cristóbal Bianchi. Chile: National Culture and Arts Council, 2014. 76–83. Available from http://works.bepress.com/fernando_carrion/684.

Cavallieri, Fernando, and Vial, Adriana (2012). “Favelas na cidade do Rio de Janeiro: o quadro populacional com base no Censo 2010” [Favelas in Rio de Janeiro: population based on the 2010 Census]. *Coleção Estudos Cariocas* Nº 20120501, Rio de Janeiro: Instituto Pereira Passos/ Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro. Available from http://portageo.rio.rj.gov.br/estudoscariocas/download%5C3190_FavelasnacidadedoRiodeJaneiro_Censo_2010.PDF.

CCSPJP (Mexican Citizens’ Council for Public Security and Criminal Justice) (2016). “Las 50 Ciudades Más Violentas del Mundo 2015” [The 50 Most Violent Cities in the World 2015]. Available from <http://www.seguridadjusticiaypaz.org.mx/sala-de-prensa/1356-caracas-venezuela-la-ciudad-mas-violenta-del-mundo-del-2015>.

CELADE (Latin American and Caribbean Demographic Centre - Population Division)

(2011). *Population Ageing*. Demographic Observatory N.12 October 2011. Santiago de Chile. Available from http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/7116/1/S1100942_mu.pdf.

(2014). *Long-term population estimates and projections 1950–2100*. Available from <http://www.cepal.org/en/long-term-population-estimates-and-projections-1950-2100>.

CESEC (Centre for Security and Citizenship Studies) (2014). “UPP: O que pensam os policiais: Principais Resultados” [UPP: Thoughts of the police: main results]. Rio de Janeiro, Universidad Candido Mendes. Available from <http://www.ucamcesec.com.br/wordpress/wp-content/uploads/2011/09/FolderA3-CESeC-final.pdf>.

CETESB (Environmental Sanitation Technologies Company) and UNEP (2002). “Cleaner Production in Latin America and the Caribbean”. Available from http://www.oas.org/osde/Documents/Jose_Wagner_Faria.pdf.

CETSP (2015). “São Paulo Traffic Engineering Company Municipal Transportation Department presents the Municipal Mobility Plan of São Paulo: PLANMOB 2015–2030”. Available from <http://www.cetsp.com.br/noticias/2015/12/16/secretaria-municipal-de-transportes-apresenta-o-plano-municipal-de-mobilidade-de-sao-paulo-planmob-2015-2030.aspx>.

CIDOC (Dwelling Research and Documentation Centre) and SHF (Federal Mortgage Society) (2014). *Estado Actual de la Vivienda en México* [Current Housing Situation in Mexico]. Available from http://www.conorevi.org.mx/pdf/EAVM_2015.pdf.

Cities Alliance (2008). *Alagados, The Story of Integrated Slum Upgrading in Salvador (Bahia), Brazil*. Washington D.C.

Cities Climate Finance leadership Alliance (2015). *The State of City Climate Finance*. Available from <http://www.citiesclimatefinance.org>.

Congress of Chile (1990). *Plan regulador intercomunal de Santiago. Zonificación y normativa industrial* [Santiago intercommunal regulatory plan. Zoning and industrial regulation]. Available from http://www.leychile.cl/Consulta/m/norma_plana?org=&idNorma=90019.

Cornwall, Andrea., Romano, Jorge., and Shankland, Alex. (2008). *Brazilian experiences of participation and citizenship: a critical look*. Brighton: Institute of Development Studies. Available from <https://www.ids.ac.uk/files/Dp389.pdf>.

- Dasgupta, S. and others (2007). *The impact of sea level rise on developing countries: a comparative analysis* (Policy Research Working Paper). Washington, D.C.: World Bank.
- De León Beltrán, I. and Velásquez, E. (2012). Cohesión social, confianza y seguridad en América Latina: Un estudio exploratorio [Social cohesion, trust and security in Latin America: An exploratory study]. In Díaz, F. and Meller, P., (ed.) *Violencia y Cohesión Social en América latina*. Santiago de Chile: Economic Research Corporation for Latin America (Chile).
- Dias, Nelson (2014). “Hope for Democracy – 25 Years of Participatory Budgeting Worldwide”, São Brás de Alportel, Portugal: Loco Association.
- Duarte, J. and Baer, L. (2014). “Recuperación de plusvalías a través de la contribución por mejoras en Trenque Lauquen, provincia de Buenos Aires, Argentina” [Value capture through recovery contribution in Trenque Lauquen, province of Buenos Aires, Argentina], in Smolka, Martim and Furtado, Fernanda (eds.) (2014). *Instrumentos Notables de Políticas de Suelo en América Latina* [Notable Instruments of Land Policy in Latin America]. Boston: Lincoln Institute for Land Policy.
- Durand, M. (2008). *Organización y gestión de la ciudad de Lima* [Organization and management of the city of Lima]. Lima: Instituto Francés de Estudios Andinos.
- ECLAC (Economic Commission for Latin America and the Caribbean), FAL (2014). “The economic infrastructure gap and investment in Latin America”. Available from http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37381/7/S1500152_en.pdf.
- ECLAC, FAO (Food and Agriculture Organization of the United Nations), UN-Women (United Nations Entity for Gender Equality and the Empowerment of Women), UNDP (United Nations Development Programme), ILO (International Labour Organization) (2013). *Decent work and gender equality: Políticas to improve employment access and quality for women in Latin America and the Caribbean*. Available from https://www.oitcenterfor.org/sites/default/files/file_publicacion/wcms_229430_3.pdf.
- ECLAC-UNICEF (United Nations Children’s Fund) (2014). “La evolución de las estructuras familiares en América Latina, 1990-2010: Los retos de la pobreza, la vulnerabilidad y el cuidado” [The evolution of family structures in Latin America, 1990–2010: the challenges of poverty, vulnerability and care]. *Políticas Sociales* 193, Santiago de Chile.
- El Peruano, 2015/23 September, Official Gazette, Legislative Decree 1202 of 23 September 2015 modifying Legislative Decree 803, on the promotion of access to formal property and establishing complementary measures on access to formal property.
- Enerdata (2012). Energy Efficiency Indicators. World Energy Council. Available from <http://wec-indicators.enerdata.eu/world-final-energy-intensity.html>.
- Espinosa, M. (2004). “Historia y cultura política de la participación ciudadana en la Ciudad de México: entre los condicionamientos del sistema y el ensueño cívico” [History and political culture of citizen participation in Mexico City: between the system’s conditioning and the civic dream]. Mexico: Andamios.
- Esquivel (2007). “La convivencia condominal: problemática, análisis y débil legislación” [Condominium cohabitation: problems, analysis and weak legislation]. *Revista Metrópoli*, October 2007, year 2 N° 22, Mexico City.
- Falú, Ana, (2009). “Violencias y discriminaciones en las ciudades” [Violence and discrimination in cities]. In Falú, Ana (ed.) *Mujeres en la ciudad: De violencias y derechos* [Women in cities: on violence and rights]. Santiago de Chile: SUR Ediciones (pags. 15–38).
- FAO (2014). *Growing Greener Cities in Latin America and the Caribbean*. Available from <http://www.fao.org/3/a-i3696e.pdf>.
- Fedozzi, L. J. and Pereira Lima, K. C. (2014). “Participatory Budgets in Brazil”. *Hope for Democracy – 25 Years of Participatory Budgeting Worldwide*, Dias, N. (ed.). São Brás de Alportel, Portugal: Loco Association.
- Fernandes, E. (2007). “Constructing the ‘Right to the City’ in Brazil”. *Social and Legal Studies* 2007, Vol. 16 (2), 201–219.
- FLACSO (Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales) (2015). “La Cartelización de América Latina” [Cartelization of Latin America], project: “Explorando la economía política de la violencia en los sistemas fronterizos de América Latina” [Exploring the political economy of violence in Latin American border systems]. Available from <https://www.youtube.com/watch?v=KETSgjuj7Qk>.

- Glaeser, E., and Joshi-Ghani, Abha (2014). Overview: The Urban Imperative: Toward Shared Prosperity. Policy Research Working Paper No. 6875. Washington, D.C.: World Bank. Available from <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/18804>.
- Government of the Republic of Mexico (2015). “Reporte Nacional de México” [National Report for Mexico], Habitat III.
- Grin, E. J. (2011). “Decentralization, local participation and the creation of boroughs in the city of São Paulo”. Urban Affairs and Public Policy. Available from <http://urbanauapp.org/wp-content/uploads/2011/07/eduardo.pdf>.
- Harvey, D. (2008). “The Right to the City”. In *New Left Review*, 53, Sept–Oct 2008.
- Hernández-Bonivento, J. (2015). “El Gobierno de las grandes ciudades: tipología y análisis de los modelos de gestión y gobierno en las ciudades sudamericanas” [Government of large cities: typology and analysis of management and governance models in South American cities]. Bogota: Bogota Chamber of Commerce.
- (2010). *Cities for All: Proposals and experiences towards the right to the city*. Santiago de Chile. Available from http://www.citiesalliance.org/sites/citiesalliance.org/files/Cities_For_All_ENG.pdf.
- Htun, Mala and Piscopo, Jennifer M. (2010). “Presence Without Empowerment? Women in Politics in Latin America and the Caribbean”. Paper prepared for the Conflict Prevention and Peace Forum. Global Institute for Gender Research.
- IBGE (Brazilian Geographical and Statistical Institute) (2013). “Censo Demográfico 2010: Aglomerados Subnormais, Informações Territoriais” [Demographic Census 2010: Subnormal Clusters, Territorial Information]. Rio de Janeiro. Available from http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/552/cd_2010_agns_if.pdf.
- IDB (Inter-American Development Bank)
- (2010) “Regional Evaluation on Urban Solid Waste Management in Latin America and the Caribbean: 2010 Report”.
- (2011) *Urban Sustainability in Latin America and the Caribbean*.
- (2013) “Urban Development and Housing Sector Framework Document”.
- (2015a) “Las remesas a América Latina y El Caribe superan su máximo valor histórico en 2014” [Remittances to Latin America and the Caribbean exceed their historical maximum value in 2014]. Available from <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=39619559>.
- ILO (International Labour Organization)
- (2011). 2011 Labour Overview – Latin America and the Caribbean.
- (2012). 2012 Labour Overview – Latin America and the Caribbean.
- (2013). 2013 Labour Overview – Latin America and the Caribbean.
- (2014). 2013 Labour Overview – Latin America and the Caribbean.
- (2015). 2014 Labour Overview – Latin America and the Caribbean.
- Imbusch, Peter, Misse, Michel, and Carrión, Fernando (2011). “Violence Research in Latin America and the Caribbean: A Literature Review.” *International Journal of Conflict and Violence* 5, no. 1 (6 June 2011): 87–154.
- INEGI (National Institute of Statistics and Geography, Mexico) (2014). Encuesta de Uso del Tiempo [Time Use Survey].
- Ingram, Gregory K., Liu, Zhi, and Brandt, Karin L. (2013). “Metropolitan Infrastructure and Capital Finance”. *Financing Metropolitan Governments in Developing Countries*, eds. Bahl, Roy W., Johannes F. Linn, and Deborah L. Wetzel. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.
- IPCC (Intergovernmental Panel on Climate Change) (2012). “IPCC Special Report: Managing the Risks of Extreme Events and Disasters to Advance Climate Change Adaptation”. Available from https://www.ipcc.ch/pdf/press/ipcc_leaflets_2010/ipcc_srex_leaflet.pdf.
- IPEA (Institute of Applied Economic Research)

(2015). *Federative Republic of Brazil: National Report for Habitat III*. Available from http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/160413_report_habitat_iii.pdf.

(2012). *Retrato das Desigualdades de Gênero e Raça* [Portrait of Gender and Race Inequalities]. 4th Edition. Available from <http://www.ipea.gov.br/retrato/pdf/revista.pdf>.

ISDR (International Strategy for Disaster Reduction)

(2011). “Global Risk Assessment Report on Disaster Risk Reduction”. Geneva.

(2015). *Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015–2030*. Available from http://www.preventionweb.net/files/43291_sendaiframeworkfordrren.pdf.

ISP (Institute of Public Safety) (2015). “Balço de Indicadores da Política de Pacificação” [Balance of Pacification Policy Indicators] (2007–2014). Government of Rio de Janeiro, Rio de Janeiro.

Jamaica Habitat III National Report.

Janoschka, Michael, and Sequera, Jorge (2014). “Procesos de Gentrificación y Desplazamiento en América Latina: Una Perspectiva Comparativista” [Gentrification and Displacement Processes in Latin America: A Comparative Perspective]. In *Desafíos Metropolitanos. Un Diálogo Entre Europa y América Latina* [Metropolitan Challenges. A Dialogue Between Europe and Latin America]. Madrid: Catarata. Available from http://contested-cities.net/wp-content/uploads/2014/07/2014CC_Janoschka_Sequera_Desplazamiento_AL.pdf.

Jaramillo, M. and Alcázar, L. (2013). *Does Participatory Budgeting have an Effect on the Quality of Public Services? The Case of Peru’s Water and Sanitation Sector*. Washington D.C.: Inter-American Development Bank.

Jouravlev, A. (2012). “Objetivos de Desarrollo del Milenio en agua potable y saneamiento: avances, desafíos y retos” [Millennium Development Goals on drinking water and sanitation: progress and challenges], presented at the XII Assembly of the Association of Regulatory Institutions for Drinking Water and Sanitation of the Americas and V Ibero-American Regulation Forum, Guayaquil, Ecuador, 15 and 16 October 2012.

Lefebvre, Henri (1968). *Le droit à la ville* [The Right to the City]. Paris: Anthropos.

Lima, L. d., Desenzi, T., and Penteado, C. L. (2014). “Citizen participation and political courses in the city of Sao Paulo: a study of São Paulo municipal participative council”. Madrid: 5th International Conference of the Research Group for Government, Public Administration and Public Policies.

Lincoln Institute of Land Policy, Atlas of Urban Expansion (2012). Available from <http://www.lincolnst.edu/subcenters/atlas-urban-expansion/>.

López Moreno, Eduardo (2014). “Ghost Cities and Empty Houses: Wasted Prosperity”. *American International Journal of Social Science* Vol. 3 No. 2 ; March 2014.

Massiris, Angel (2005). “Fundamentos conceptuales y metodológicos del ordenamiento territorial”. Universidad Pedagógica y Técnica de Colombia.

McGranahan, G. and Lloyd Owen, D. (2006). “Local water and sanitation companies and the urban poor”. International Institute for Environment and Development (IIED).

McKinsey Global Institute (MGI) (2011). *Building globally competitive cities: The key to Latin American growth*.

McMillan, M.S., and Rodrik, D. (2011). *Globalization, Structural Change and Productivity Growth*, NBER Working Papers. 17143, National Bureau of Economic Research. Available from <http://www.nber.org/papers/w17143>.

McNulty, S. (2014). “Mandating Participation: Exploring Peru’s National Participatory Budget Law”. In *Hope for Democracy – 25 Years of Participatory Budgeting Worldwide*. Dias, Nelson ed. São Brás de Alportel, Portugal: Loco Association.

Ministry of Cities of Brazil (2013). “Programa Minha Casa Minha Vida” [My House, My Life programme]. Information booklet, Brasília.

Ministry of Urban Development and Housing of Ecuador (2015). “Informe Nacional del Ecuador” [National Report of Ecuador], Habitat III, Quito.

MINURVI (Ministers and High-level Authorities of the Housing and Urban Development Sector in Latin America and the Caribbean) (2015). “América Latina y el Caribe: desafíos, dilemas y compromisos hacia una agenda urbana común” [Latin America and the Caribbean: challenges,

- dilemmas and commitments for a common urban agenda]. Inputs for the 24th MINURVI General Assembly. Internal document.
- Muggah, D. (2012). *Researching the Urban Dilemma*. Ottawa: International Development Research Centre.
- Murray, P. (2010). “Adaptation for Climate Change in the Coastal Sector of Saint Lucia – a key sector analysis”. UNDP.
- Nahoum, Benjamín (2012). “Mutual assistance cooperatives: organized and supportive self-production”. In *El camino posible: Producción Social del Hábitat en América Latina* [The possible path: Social production of habitat in Latin America]. Swedish Cooperative Centre. Montevideo: Ediciones Trilce.
- Natanson, Jose (2016). “Contra la igualdad de oportunidades [Against Equal Opportunities]. *Le Monde Diplomatique*. Edición 199. Buenos Aires.
- National Assembly of Nicaragua (2013). “Datos estadísticos sobre igualdad y equidad de género en Nicaragua 2013” [Statistical Data on Gender Equality and Equity in Nicaragua 2013]. Available from <http://www.asamblea.gob.ni/ugenero/estadisticas-sobre-igualdad-y-equidad-de-genero-en-nicaragua.pdf>.
- Netto, Vinícius. M. (2015). “The city as result: unintended consequences of architectural choices”. Available from http://www.academia.edu/14955692/The_city_as_result_Unintended_consequences_of_architectural_choices.
- OAS (Organization of American States) and UNDP (2009). *La democracia de ciudadanía: una agenda para la construcción de ciudadanía en América Latina* [Democracy of citizenship: an agenda for building citizenship in Latin America]. Washington: OAS.
- OCDE (Organization for Economic Cooperation and Development) and ECLAC (2011). *Perspectivas Económicas de América Latina 2012: Transformación del Estado para el Desarrollo* [Economic Outlook for Latin America 2012: Transformation of the State for Development]. OECD Publishing.
- OECS (Organization of Eastern Caribbean States) (2013). “Eastern Caribbean Regional Ocean Policy”.
- OHCHR (Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights) (2016). “Statement by Zeid Ra'ad Al Hussein, United Nations High Commissioner for Human Rights, to the 31st session of the Human Rights Council”. 10 March 2016. Available from <http://ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=17200&LangID=E#sthash.UnppaZc3.dpuf>.
- PAC (Growth Acceleration Programme) (2015). *Urbanização de Favelas* [Slum Urbanization]. Data of the Ministry of Cities, August 2015. Available from <http://www.snis.gov.br/>.
- PAHO (Pan American Health Organization) and WHO (World Health Organization) (2001). *Regional report on the evaluation 2000 in the region of the Americas: water supply and sanitation, current status and prospects*. Available from <http://www.bvsde.paho.org/bvsasas/i/fulltext/infregio/infregio.pdf>.
- (2010). Global Health Observatory Data Repository.
- Pérez and Sainz (2015). *Exclusión Social y Violencias en Territorios Urbanos Centroamericanos*. FLACSO, San José de Costa Rica.
- PERLA (Project on Race and Ethnicity in Latin America, Princeton University) (2013). Table: Afro-descendant and Indigenous Population in Latin America by Country. Available from <https://perla.princeton.edu/table-afro-descendant-and-indigenous-population-in-latin-america-by-country/>.
- Perrotti, D.E. and Sánchez, R. (2011). “La brecha de infraestructura en América Latina y el Caribe” [The infrastructure gap in Latin America and the Caribbean]. *Serie recursos naturales e infraestructura* [Human resources and infrastructure series], N° 154. Santiago de Chile: ECLAC.
- Poduje et. al (2015). *Infilling: cómo cambió Santiago y nuestra forma de vivir la ciudad*. [Infilling: How Santiago and the way we experience the city changed]. Santiago de Chile: Atisba and Socovesa.
- Rawlins, J. (2010). “Ageing in the Caribbean: Exploring Some Major Concerns for Family and Society”. Paper prepared for the Sir Arthur Lewis Institute of Social and Economic Studies

- Conference “Turmoil and Turbulence in Small Developing States: Going Beyond Survival”, March 24–26, 2010. Available from <http://sta.uwi.edu/conferences/09/salises/documents/J%20Rawlins.pdf>.
- Rebucci, A., and others. (2012). “Too Small to Thrive: The Housing Market.” In *Room for Development: Housing Markets in Latin America and the Caribbean*. Inter-American Development Bank, edited by César Patricio Bouillon. Washington D.C.: Palgrave Macmillan.
- Rigacci Abdalla, Renata (2014). “Prevalence of Cocaine Use in Brazil: Data from the II Brazilian National Alcohol and Drugs Survey (BNADS),” *Addictive Behaviors* 39, no. 1: 297–301.
- Roberts, B. H. (2015). *Managing Systems of Secondary Cities*. Cities Alliance/Inter-American Development Bank, Brussels.
- Rodríguez Vignoli, Jorge (2011). *Migración interna y sistema de ciudades en América Latina: intensidad, patrones, efectos y potenciales determinantes, censos de la década del 2000*. ECLAC-CELADE.
- Rodríguez, Alfredo, and Sugranyes, Ana, eds. (2010). *Los Con Techo: Un Desafío Para La Política de Vivienda Social* [Those who have a home: a challenge for social housing policies]. Santiago de Chile: Ediciones SUR. Available from <http://www.scielo.cl/pdf/eure/v32n95/art08.pdf>.
- Rojas Eberhard, María Cristina and Rave Herrera, Beatriz Elena (2014). “Reajuste de Tierras en Planes Parciales en Colombia” [Land Readjustment in Partial Plans in Colombia] in Smolka, Martim and Furtado, Fernanda (eds.) (2014). *Instrumentos Notables de Políticas de Suelo en América Latina*. Boston: Lincoln Institute for Land Policy.
- Rozas, P., Bonifaz, J. L., and Guerra-García, G. (2012). *El financiamiento de la infraestructura: Propuestas para el desarrollo sostenible de una política sectorial* [Financing infrastructure: Proposals for the sustainable development of a sectoral policy]. ECLAC.
- Ruiz-Tagle, M.T. (2013). *Estrategias de Desarrollo Bajo en Carbono en Megaciudades de América Latina* [Low Carbon Development Strategies in Latin American Megacities]. ECLAC.
- Sabatini, F. (2003). *The Social Spatial Segregation in the Cities of Latin America*. Inter-American Development Bank.
- Sánchez, Landy and Salazar, Clara (2011). “Lo que dicen las viviendas deshabitadas sobre el censo de población 2010” [What uninhabited homes say about the population census 2010], in *Coyuntura Demográfica*, no. 1, pp. 66–72.
- Sandroni, P. (2013). “Zonas Especiales de Interés Social (ZEIS) y mecanismos de recuperación de plusvalías en São Paulo. Desafíos de una nueva política de desarrollo urbano en Chile” [Special Areas of Social Interest and mechanisms for recovery of capital gains in São Paulo. Challenges for a new urban development policy in Chile]. Santiago de Chile: Public Policy Centre of the Pontifical Catholic University of Chile.
- São Paulo City Council (2015). Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo, Lei no 16.050, de 31 de julio de 2014-Estratégias Ilustradas [Strategic directorial plan of the municipality of São Paulo, Law 16.050 of 31 July 2014 - illustrated strategies].
- Sassen, Saskia (2015). “Who owns our cities – and why this urban takeover should concern us all” The Guardian 24 November 2015. Available from <http://www.theguardian.com/cities/2015/nov/24/who-owns-our-cities-and-why-this-urban-takeover-should-concern-us-all>. Data on the increase of global investments http://www.saskiasassen.com/PDFs/data/Global_Investment_2015.pdf (accessed on 18 January 2016).
- Saule, Nelson, and Uzzo, Karina (2010). “The History of Urban Reform in Brazil.” In *Cities for All: Proposals and experiences towards the right to the city*. Santiago de Chile: Habitat International Coalition.
- Secretariat of the United Nations Conference on Housing and Sustainable Urban Development (Habitat III)
- (2015a) Issue Paper 11: Public Spaces.
- (2015b) Issue Paper 1: Inclusive Cities.
- Serebrisky, T., and others (2015). *Financing Infrastructure in Latin America and the Caribbean: How, How Much and by Whom?* Inter-American Development Bank.
- Serra, M. V., and others (2005). Urban land markets and urban land development: An examination of three Brazilian cities: Brasilia, Curitiba, and Recife. In *Estudos estratégicos de apoio às políticas*

urbanas para os grupos de baixa renda no Brasil (Enabling strategy for moving upgrading to scale in Brazil), eds. M. V. Serra and D. M. da Motta. CD-ROM. Washington, DC: Cities Alliance.

Sicleri (2012). Política Habitacional Chilena hoy: advertencias para la réplica Latinoamericana [Chilean housing policy today: warnings for the Latin American replica]. *Revista NAU Social*, Vol. 3, No. 4, Salvador de Bahía.

Silveira, Cássio, and others (2013). “Living Conditions and Access to Health Services by Bolivian Immigrants in the City of São Paulo, Brazil.” *Cadernos de Saúde Pública* 29, no. 10 (2013): 2017–27.

Simioni, D. (2003). “Ciudad y desastres naturales. Planificación y vulnerabilidad urbana” [City and natural disasters. Urban planning and vulnerability]. In *La ciudad inclusive* [The inclusive city]. ECLAC notes series, No. 88 (LC/G.2210-P), Balbo, M., Jordán, R. and Simioni, D. (eds.). Santiago de Chile: ECLAC.

Smolka, Martim Oscar (2003). “Informality, Urban Poverty and Land Market Prices”. Land Lines, Newsletter of the Lincoln Institute of Land Policy. Available from http://www.urbanlandmark.org.za/downloads/Informality_Urban_Poverty.pdf.

(2012). “Una nueva mirada a la recuperación de plusvalías en América Latina” [A new look at value capture in Latin America] (Land Lines Article).

(2013). *Implementing Value Capture in Latin America*. Policy Focus Report. Cambridge, United States of America: Lincoln Institute of Land Policy. Available from https://www.lincolnst.edu/sites/default/files/pubfiles/implementing-value-capture-in-latin-america-full_1.pdf.

Smolka, Martim Oscar, and Mullahy, Laura (2007). *Urban Perspectives: critical land policy themes in Latin America*. Cambridge, Massachusetts, United States of America: Lincoln Institute of Land Policy.

Smolka, M., and Ambroski, D. (2013). “Recuperación de plusvalías para el desarrollo urbano: una comparación inter-americana” [Value capture for urban development: an inter-American comparison]. EURE 2003, XXIX (88).

Smolka, M., and Furtado, F. (editors) (2014). “Instrumentos notables de políticas de suelo en América Latina” [Notable land policy instruments in Latin America]. Cambridge, Massachusetts, United States of America: Lincoln Institute of Land Policy.

Souza, C. (2001). “Participatory budgeting in Brazilian cities: limits and possibilities in building democratic institutions”. *Environment and Urbanization*, 2001 Vol. 13 No.1 April.

Standard & Poor’s (2015). “Global Infrastructure Investment: Timing Is Everything (and Now Is the Time)”. Standard & Poor’s Ratings Services, McGraw Hill Financial. Available from [http://www.tfreview.com/sites/default/files/SP_Economic%20Research_Global%20Infrastructure%20Investment%20\(2\).pdf](http://www.tfreview.com/sites/default/files/SP_Economic%20Research_Global%20Infrastructure%20Investment%20(2).pdf).

Telles, Edward (2014). *Pigmentocracies: Ethnicity, Race, and Color in Latin America*. Chapel Hill: University of North Carolina Press.

UFRJ (Federal University of Rio de Janeiro) Laboratory of Economic, Historical, Social and Statistical Analyses of Race Relations (2013). *Tempo em Curso Ano V*. Vol. 5 ; nº 11, November, 2013. Available from <http://www.laeser.ie.ufrj.br/PT/tempo%20em%20curso/TEC%202013%2011.pdf>.

Pacifying Police Unit-Government of the State of Rio de Janeiro (2015). Available from <http://www.upprj.com>.

UNDP (United Nations Development Programme)

(2004). *Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*. [Towards a democracy of citizens] Buenos Aires: Alfaguara.

(2011). *Human Development Report 2011. Sustainability and Equity: A Better Future for All*.

(2012). *Caribbean Human Development Report 2012. Human Development and the Shift to Better Citizen Security*. New York.

(2013). *Human Development Report for Latin America 2013–2014*. Panama, 2013. Available in Spanish from http://www.undp.org/content/rblac/es/home/library/human_development/informe-regionalde-desarrollo-humano2013-2014-.html.

UNDP-UNESCO (2014). *Creative economy report 2013*. Paris. Available from <http://www.unesco.org/culture/pdf/creative-economy-report-2013.pdf>.

UNEP (2010). *Latin America and the Caribbean: Environment Outlook*. GEO LAC 3. Available from http://www.unep.org/pdf/GEOLAC_3_ENGLISH.pdf.

UNEP-ECLAC (2010). *Vital Climate Change Graphics for Latin America and the Caribbean 2010*.

UN-Habitat (United Nations Human Settlements Programme)

(2011a). *Securing Land Rights for Indigenous Peoples in Cities: Policy Guide to Secure Land Rights for Indigenous Peoples in Cities*. Nairobi.

(2011b). *Estado de las ciudades de México 2011* [State of Mexican cities 2011]. Mexico.

(2011c). *Building Urban Safety Through Slum Upgrading*. Nairobi. Available from <http://mirror.unhabitat.org/pmss/listItemDetails.aspx?publicationID=3222&AspxAutoDetectCookieSupport=1>

(2012). *State of Latin American and Caribbean Cities*. Nairobi.

(2013a). *Scaling-Up Affordable Housing Supply in Brazil*. Nairobi.

(2013b). *State of Women in Cities 2012–2013: Gender and the Prosperity of Cities*. Nairobi.

(2015a). *Déficit habitacional en América Latina y el Caribe: Una herramienta para el diagnóstico y el desarrollo de políticas efectivas en vivienda y habitat* [Housing deficit in Latin America and the Caribbean. A tool for diagnosis and development of effective housing and habitat policies]. Nairobi.

(2015b) *International Guidelines on Urban and Territorial Planning: Towards a Compendium of Inspiring Practices*. Nairobi.

UN-Habitat, IDB (Inter-American Development Bank) and ACI (International Cooperation Agency of Medellín) (2011). *Laboratorio Medellín. Catálogo de diez prácticas vivas*. [Medellin Laboratory. Catalogue of ten living practices]. Available from http://www.acimedellin.org/Portals/0/Images/pdf_publicaciones/laboratorio_medellin-aci.pdf.

UN-Habitat and Cities Alliance (2014). *The Evolution of National Urban Policies. A Global Overview*. Available from <http://www.citiesalliance.org/sites/citiesalliance.org/files/National%20Urban%20Policies.pdf>.

UN-Habitat and GIZ (German Agency for International Cooperation) (2015). *Unpacking Metropolitan Governance for Sustainable Development: Discussion Paper*. Available from http://www2.giz.de/wbf/4tDx9kw63gma/GIZ-UNHabitat_2015-UnpackingMetropolitanGovernance.pdf.

UN-Habitat and Universidad Alberto Hurtado (2009). *Guía para la prevención local: Hacia políticas de cohesión social y seguridad ciudadana* [Guide for local prevention: Towards policies of social cohesion and citizen security]. Nairobi and Santiago de Chile.

United Nations, DESA (Department of Economic and Social Affairs)

(2004). *Human Settlement Country Profile: Barbados*.

(2015). *World Urbanization Prospects: The 2014 Revision*.

United Nations, ECLAC (Economic Commission for Latin America and the Caribbean)

(2006). *Social Panorama of Latin America 2006*. Santiago de Chile: United Nations. Available from <http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/1226/1/PSI2006.pdf>.

(2008). *Exploring Policy Linkages between Poverty, Crime and Violence: A Look at Three Caribbean States*. Available from <http://www.cepal.org/en/publications/5060-exploring-policy-linkages-between-poverty-crime-and-violence-look-three-caribbean>.

(2010). *La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir* [The hour of equality: breaches to close, roads to open]. Thirty-third session of ECLAC.

(2012a). *Social Panorama of Latin America 2012*. Santiago de Chile: United Nations. Available from http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/1248/1/S2012960_en.pdf.

(2012b). *The effects of climate change in the coastal areas of Latin America and the Caribbean*. Impacts, Santiago de Chile. Available from <http://www.cepal.org/en/node/20548>.

(2012c). *Investment in infrastructure in Latin America and the Caribbean*. Available from <http://www.cepal.org/en/infographics/investment-infrastructure-latin-america-and-caribbean>.

- (2013). *Políticas tarifarias para el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM): situación actual y tendencias regionales recientes* [Tariff policies for the achievement of the Millennium Development Goals: current situation and recent regional trends]. Available from <http://repositorio.cepal.org/handle/11362/4045>.
- (2014a). *Social Panorama of Latin America 2014*. Santiago de Chile: United Nations. Available from http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37627/4/S1420728_en.pdf.
- (2014b). *Procesos de adaptación al cambio climático, Análisis de América Latina* [Climate change adaptation processes, analysis of Latin America].
- (2014c). “Time-use measurement and women’s contribution to the economy”. *Note for Equality* N°15. Santiago de Chile.
- (2014d). *Tendencias y patrones de la migración latinoamericana y caribeña hacia 2010 y desafíos para una agenda regional* [Trends and Patterns in Latin American and Caribbean Migration in 2010 and Challenges for a Regional Agenda]. Santiago de Chile: ECLAC. Available from <http://repositorio.cepal.org/handle/11362/37218>.
- (2014e). *Preliminary Overview of the Economies of Latin America and the Caribbean 2014*.
- (2014f). *Compacts for equality: towards a sustainable future*. Thirty-fifth session of ECLAC. Available from http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/36693/6/LCG2586SES353e_en.pdf.
- (2015a). *The economics of climate change in Latin America and the Caribbean: Paradoxes and challenges of sustainable development*. Santiago de Chile. Available from http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37311/4/S1420655_en.pdf.
- (2015b). *Panorama del Desarrollo Territorial en América Latina y el Caribe: pactos para la igualdad territorial* [Overview of territorial development in Latin America and the Caribbean: pacts for territorial equality].
- (2015c). “Long-term population estimates and projections 1950–2100”. Available from <http://www.cepal.org/en/long-term-population-estimates-and-projections-1950-2100>.
- (2015d). *The new digital revolution: From the consumer Internet to the industrial Internet*. Available from http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/38767/S1600779_en.pdf?sequence=4&isAllowed=y.
- (2015e). *Inclusive social development: The next generation of policies for overcoming poverty and reducing inequality in Latin America and the Caribbean*. Available from http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/39101/4/S1600098_en.pdf.
- (2015f) *Latin America and the Caribbean: looking ahead after the Millennium Development Goals*. Santiago de Chile: Milenio.
- University of Chile, Institute of Public Affairs, Centre for Public Policy Analysis (2013). *Informe País: Estado del Medio Ambiente en Chile 2012* [Country Report: State of the Environment in Chile 2012]. Available from <http://www.uchile.cl/publicaciones/97817/informe-pais-estado-del-medio-ambiente-en-chile-2012>.
- UNODC (United Nations Office on Drug and Crime):
- (2013) *Global Study on Homicide*. Vienna.
- (2015) *World Drug Report*. New York.
- Urban Development Company of Medellín (2010). “Cuaderno Urbanismo Social, Medellín”.
- Vergel (2010). *Asentamientos precarios: Una aproximación para su mejoramiento integral y prevención* [Precarious Settlements: An Approach to Integral Improvement and Prevention]. July 2010. ISSN 2011-3188. Bogota, pags. 64–81. Available from <http://dearq.uniandes.edu.co>.
- Verrest, H., Mohammed, A., and Moorcroft, S. (2013). “Towards a Caribbean Urban Agenda”, Working Paper Series: Land and Urban Management. University of the West Indies.
- Wetzel, Deborah L. (2013). “Metropolitan Governance and Finance in São Paulo”. *Financing Metropolitan Governments in Developing Countries*, eds. Bahl, Roy W., Johannes F. Linn, and Deborah L. Wetzel. Cambridge, Massachusetts: Lincoln Institute of Land Policy.

Winchester, L. (2008). "Harmony and dissonance between human settlements and the environment in Latin America and the Caribbean". ECLAC and UN-Habitat Cooperation for the Preparation of State of the World's Cities Report 2009, Sustainable Development and Human Settlements Division, ECLAC.

World Bank (2015). *Análisis y recomendaciones para el proyecto de ley de acceso al suelo formal para las personas más vulnerables y de menores recursos* [Analysis and recommendations for the formal land access bill for the poorest and most vulnerable].

World Economic Forum (2014). *Global Agenda Council on Latin America. Creating New Models: Innovative Public-Private Partnerships for Inclusive Development in Latin America*. Global Agenda Councils.

Zamboni, Y. (2007). "Participatory Budgeting and Local Governance: An Evidence-Based Evaluation of Participatory Budgeting Experiences in Brazil". World Bank Working Paper. Washington D.C.: World Bank.

Zapata, R. (2010). "Desastres y Desarrollo. El impacto en 2010" (Cifras preliminares) [Disasters and Development. Impact in 2010 (Preliminary figures)]. Disaster Assessment Unit, Sustainable Development and Human Settlements Division, ECLAC. Bulletin n.2, 16 December 2010. Available from http://www.eclac.org/desastres/noticias/noticias/2/42102/Desastres2010_WEB.pdf.

Ziccardi, A. (2004). "La participación ciudadana y el gobierno de la Ciudad de México" [Citizen participation and the government of Mexico City]. In M. Escobar, G. Baldía, and F. Sabina, *Federalismo y descentralización en grandes ciudades: Buenos Aires en perspectiva comparada* [Federalism and decentralization in large cities: Buenos Aires in comparative perspective]. Buenos Aires: Prometeo Libros.
