Nations Unies A/CONF.226/PC.3/20

Assemblée générale

Distr. générale
13 juin 2016
Français
Original : anglais

Comité préparatoire de la Conférence des Nations Unies sur le logement et le développement urbain durable (Habitat III)
Troisième session
Surabaya, Indonésie, 25-27 juillet 2016

Document de politique générale sur les stratégies de développement économique urbain*
(Groupe des politiques n° 7)

Note du secrétariat

Le secrétariat de la Conférence des Nations Unies sur le logement et le développement urbain durable (Habitat III) présente ci-après un document de politique générale intitulé « Stratégies de développement économique urbain », élaboré par les membres du Groupe des politiques n° 7.

Les Groupes des politiques d'Habitat III sont dirigés conjointement par deux organisations internationales et composés chacun de 20 experts au maximum, provenant de milieux très divers, tels que les milieux universitaires, l'administration publique, la société civile et d'autres organismes régionaux et internationaux.

Pour plus d'informations sur la composition du Groupe des politiques n° 7 et son document de politique générale, veuillez consulter le site www.habitat3.org.

* La version originale du présent document n'a pas été revue par les services d'édition.

Merci de recycler

Stratégies de développement économique urbain

Résumé analytique

Renforcement des économies urbaines, création d'emplois et amélioration des moyens de subsistance

En cette année 2016, plus de la moitié de la population mondiale vit dans les villes et le taux d'urbanisation s'accroît rapidement dans les pays en développement. Malheureusement, dans la plupart des villes de ces pays, l'économie n'évolue pas au même rythme que l'accroissement démographique et c'est ce qui fait que les acteurs du secteur informel constituent 50 % ou plus d'une main-d'œuvre qui souffre de mauvaises conditions de travail et dont les moyens de subsistance restent précaires. Dans ce contexte, l'on assiste à l'apparition des taudis en milieu urbain. Près de 900 millions de personnes vivent et travaillent dans des implantations sauvages, et ce nombre augmente de 10 % chaque année. Dans le monde développé, les difficultés nées de l'ajustement structurel et la désindustrialisation sont fortement ressenties par de nombreuses villes naguère prospères, tandis que dans d'autres en plein essor il y a une concentration sans précédent d'emplois de haute qualité dans l'économie créative. Toutefois, les coûts des terrains et du logement y sont montés en flèche, au détriment des travailleurs pauvres. Face à cette situation, l'administration urbaine et les parties prenantes doivent impérativement faire preuve d'une plus grande efficacité dans la facilitation et l'accélération du développement économique inclusif à même de favoriser l'exploitation du potentiel de créativité des villes et créer ainsi des possibilités de travail décent pour des millions de nouveaux citoyens.

Habitat III interpelle la communauté internationale pour un examen de cette question dans le contexte des objectifs de développement durable et de la nécessité de mettre en œuvre les mesures d'atténuation des changements climatiques négociées à la COP21. Le monde se transformera en espace urbain et il est donc nécessaire pour les villes de forger des partenariats pour une action mondiale face aux défis de la viabilité et des changements climatiques. Les économies urbaines ont également la capacité de produire des idées et de la richesse pour résoudre certains des problèmes les plus pressants. Leurs résultats économiques sont donc indispensables à la réalisation des objectifs de développement durable.

Le présent document préconise une double approche. D'abord, les villes doivent analyser les facteurs sous-jacents qui militent en leur faveur : cadres réglementaires transparents, marchés fonciers cohérents, infrastructures fonctionnelles (énergie, transit, transport, eau, assainissement), systèmes financiers urbains assurant des financements durables aux villes et planification de l'aménagement du territoire pour une structure urbaine compacte. Les solutions à la plupart de ces problèmes sont présentées plus en détail dans d'autres documents de politique d'Habitat. Ensuite, les villes doivent prendre l'initiative de faciliter un processus de développement économique de concert avec les parties prenantes dans l'économie et exiger un mandat de gouvernance ainsi que la capacité requise pour jouer ce rôle. Dans ce processus et à travers le dialogue avec les principales parties prenantes, les priorités ne manqueront pas de se faire jour, pour des initiatives locales à même de renforcer l'économie urbaine.

Les villes et leurs économies étant très différentes les unes des autres, il ne peut y avoir une solution unique aux problèmes de développement économique auxquels elles sont confrontées. Les parties prenantes de chaque économie urbaine doivent donc trouver elles-mêmes leur voie, et les gouvernements nationaux et les organisations internationales ont tout intérêt à les accompagner. Les collectivités locales qui sont démocratiquement responsables devant les citoyens, ont pour rôle de faciliter le débat entre les parties prenantes, assurer le leadership en matière d'investissement et d'action, et gagner l'appui des plus hautes autorités gouvernementales et de la communauté internationale.

Une économie urbaine regroupe des centaines de milliers, voire des millions, d'acteurs engagés dans d'innombrables décisions et opérations économiques tous les jours. Une seule organisation n'a guère la capacité suffisante pour en détourner le cours impétueux, tandis que les collectivités locales ne disposent pas de moyens permettant de la réformer sans l'appui de leurs parties prenantes. Il s'y ajoute qu'il faut du temps pour que leurs efforts conjugués donnent des résultats. Une ville est donc comparable à un navire porte-conteneurs dont il est impossible de changer le cap instantanément, mais lorsque celui-ci est modifié de quelques degrés le navire finit par se retrouver à une autre destination.

La section I de ce document énonce une vision pour l'avenir de l'économie urbaine en 2036, un ensemble de principes et de conditions sur lesquels devrait reposer le développement économique urbain.

La section II met en évidence le fait que, partout dans le monde, les villes font face un large éventail de problèmes de développement économique. Dans la plupart des villes des pays en développement, la croissance démographique est plus rapide que celle de l'emploi. L'économie informelle y domine l'économie formelle, plongeant la plupart des travailleurs dans d'énormes difficultés. Les infrastructures ne sont pas adaptées à la croissance de la population et les économies urbaines ne génèrent pas assez de richesse pour favoriser le niveau d'investissement requis. Au niveau mondial, un petit nombre de villes contrôle les frontières de l'innovation et de l'économie créative mais, même dans les pays développés, les villes sont en proie à l'ajustement structurel. Certes, ces défis sont de taille mais pas insurmontables, comme l'ont démontré des villes à travers le monde.

La section III définit un cadre pour l'établissement des priorités par rapport aux problèmes et politiques de développement économique urbain et au Nouveau Programme pour les villes. Les villes doivent créer des économies plus fortes et plus inclusives avec beaucoup plus d'emplois productifs et décents. Pour ce faire, la gouvernance urbaine doit être renforcée et ciblée. Un environnement favorable à l'investissement privé dans tous les secteurs (formel comme informel) doit être créé et le déficit d'infrastructures stratégiques comblé. Il est nécessaire d'avoir une structure urbaine compacte qui repose sur un transit de niveau supérieur pour permettre aux villes de réaliser le développement économique durable. La stratégie urbaine doit promouvoir le renforcement des capacités d'innovation et d'investissement qui mène à la transformation de l'économie. Elle doit permettre de renforcer et d'exploiter les capacités de l'économie formelle et informelle.

La section IV fait état des acteurs concernés, qu'il s'agisse d'organismes internationaux, d'États-nations, de municipalités, d'établissements d'enseignement, du secteur privé, de la société civile ou de notables. Il s'agit d'une constellation complexe d'acteurs qui travaillent souvent isolément. Le pouvoir est

inéquitablement réparti entre les acteurs. La politique, les intérêts conflictuels et le milieu culturel entravent souvent la collaboration et compromettent la prise de décisions efficace. Pendant ce temps, l'économie urbaine continue de se développer et les villes de s'étendre, avec souvent l'apparition de taudis à forte concentration de population et dépourvus de services.

La section V porte sur la conception des politiques, les questions de mise en œuvre et de suivi pour augmenter les possibilités d'un développement économique urbain abouti. L'objectif des politiques publiques est clair, mais la réussite n'est possible que si toutes les parties prenantes – collectivités locales, entreprises du secteur privé, économie informelle, société civile, notamment les établissements d'enseignement et les syndicats – sont associées à la résolution des problèmes et la détermination des possibilités de développement économique urbain.

En conclusion, des recommandations et mesures clefs sont proposées pour promouvoir ce programme ambitieux mais combien essentiel.

I. Vision et cadre de la contribution du document de politique générale au Nouveau Programme pour les villes

1. Bien que les villes soient des moteurs de la croissance, elles restent des espaces de contradiction avec des concentrations extrêmes de la richesse et de la pauvreté[1]. Alors que la plupart d'entre elles sont confrontées à des problèmes d'infrastructures, de gestion financière et d'ordre institutionnel, c'est dans celles du monde du sud que ces difficultés sont plus fortement ressenties. En effet, l'urbanisation y suit un rythme plus rapide que la croissance économique et la création d'emplois, il n'y a pas suffisamment d'investissements dans les infrastructures et, pour la majorité des citadins, les résultats de développement humain sont médiocres. Par conséquent, le développement économique tiré par l'emploi demeure une préoccupation majeure pour les autorités locales et les autres parties prenantes de l'économie urbaine.

A. Notre vision pour 2036

2. Notre vision est que, dans deux décennies, à savoir en 2036, les villes auront relevé les défis sociaux, économiques et physiques de taille qui les interpellent en 2016. L'amélioration de l'environnement des affaires aura permis de créer de nouvelles possibilités de croissance et d'investissement dans les entreprises formelles et informelles. L'énergie créatrice des villes à travers le monde aura permis de créer de nouvelles opportunités dans l'économie formelle et d'étendre progressivement les prestations dont bénéficient les travailleurs, la protection juridique et sociale et les services publics à la main-d'œuvre informelle[2]. Les autorités municipales auront la capacité de faciliter des partenariats solides autour de la stratégie de développement économique[3]. Dans les 20 prochaines années, les villes auront vu beaucoup d'amélioration dans les infrastructures physiques et organisationnelles nécessaires pour prendre en charge la croissance et les aspirations des populations. Les villes seront plus compactes, viables et vivables et bénéficieront d'investissements stratégiques dans les infrastructures de transport à faible émission de carbone. L'augmentation des revenus locaux aura permis de mettre en place des infrastructures plus viables et de meilleure qualité et d'améliorer le niveau de vie de tous les citadins, en particulier les pauvres.

B. Principes directeurs

3. Pour réaliser notre vision, nous partons de quatre principes clefs et cinq conditions essentielles au renforcement des économies urbaines, à la création d'emplois et l'amélioration des moyens de subsistance en milieu urbain, ce dans un cadre de développement économique inclusif :

---

[1] United Nations (2010), *State of the World's Cities 2010/2011. Bridging the Urban Divide*, Nairobi, Programme des Nations Unies pour les établissements humains.

[2] Glaeser, E. (2012), *Triumph of the City*, London, Penguin Books.

[3] Otgaar, A., L. van den Berg, J. van der Meer et C. Speller (2012), « Urban Competitiveness and Sustainable Territorial Development: the Nedd for New Perspectives on Metropolitan Governance », in J. Sobrino (éd.), *Urban Competitiveness. A Global and for Mexico Perspective*, Mexico, El Colegio de México, p. 257 à 286.

a) Principe 1 : la croissance économique et le développement urbains doivent être inclusifs. Les autorités municipales ont la responsabilité de faciliter la croissance économique urbaine inclusive qui permet d'offrir des opportunités à l'ensemble des citadins et non à un petit nombre, à travers le développement des économies urbaines;

b) Principe 2 : croissance économique et le développement urbains doivent s'inscrire dans le cadre du strict respect des droits. La croissance économique dans les villes doit reposer sur les principes forts des droits de l'homme, à savoir :

i) Le droit de tous à la ville, notamment celui des groupes marginalisés à l'accès équitable aux ressources et services publics, y compris la terre domaniale;

ii) Le droit de tous à un travail décent et des débouchés économiques productifs;

iii) Le droit de tous à un logement adéquat, aux infrastructures et aux services urbains;

c) Principe 3 : la croissance économique et le développement urbains doivent contribuer au développement durable aux niveaux local et national. Une économie urbaine inclusive et prospère reconnaît également l'importance d'établir l'équilibre entre la croissance économique et la viabilité environnementale, en favorisant l'innovation dans l'économie verte et la cohésion urbaine, et en réduisant les inégalités sociales et territoriales;

d) Principe 4 : la croissance économique et le développement urbains doivent favoriser et non réduire à néant les moyens de subsistance informels. La stratégie de développement économique devrait viser à créer les voies et moyens permettant aux travailleurs et entrepreneurs du secteur informel de développer leurs activités, augmenter leur productivité et gravir les marches de l'échelle économique.

4. La mise en œuvre de ces principes exige un certain nombre de préalables, à savoir :

a) Des institutions locales, régionales et nationales bien administrées et responsables;

b) Un environnement économique favorable à l'investissement dans des activités du secteur formel et informel;

c) Des concertations et des partenariats entre les autorités locales, le secteur privé et les organisations de la société civile, notamment les organisations de travailleurs du secteur informel, qui encouragent l'investissement, l'emploi productif et un travail décent, la richesse et la sécurité pour tous les citoyens;

d) Des infrastructures physiques et sociales propres à renforcer les facteurs de production et à contribuer à l'amélioration de la qualité de vie des résidents et des travailleurs;

e) L'appui à l'innovation et à l'entreprenariat – deux facteurs nécessaires aux changements structurels dans l'économie urbaine et subordonnés à l'éducation, l'entreprenariat et le milieu culturel de la ville.

C. Cadres normatifs

5. Le nouveau programme économique pour les villes s'appuie sur les travaux réalisés par les cadres mondiaux existants et les pousse plus loin. Habitat II reconnaît l'importance des villes en tant que moteurs de la croissance et, par conséquent, la nécessité de promouvoir et d'investir dans les infrastructures et le capital humain. Habitat II a clairement manifesté sa volonté d'aider le secteur non structuré de l'économie à être plus productif et intégré dans l'économie formelle[4]. Dans son programme, Habitat III réaffirme l'engagement d'Habitat II pour la croissance urbaine inclusive et prévoit en outre des mesures visant à augmenter le volume des investissements dans la création d'emplois décents et l'amélioration des moyens de subsistance informels.

6. En 2015, la communauté internationale a adopté les objectifs de développement durable (ODD) qui revêtent une importance capitale pour le programme économique pour les villes. Bien que tous les ODD soient intrinsèquement liés au développement économique urbain[5], quatre d'entre eux – notamment l'objectif 1 relatif à l'élimination de la pauvreté sous toutes ses formes et partout dans le monde, l'objectif 8 portant sur la croissance économique soutenue, inclusive et durable, le plein emploi productif et un travail décent pour tous, l'objectif 9 consistant à mettre en place une infrastructure résiliente, promouvoir une industrialisation durable qui profite à tous et encourager l'innovation et l'objectif 11 relatif aux villes et établissements humains ouverts à tous, sûrs, résilients et durables − sont particulièrement pertinents pour les besoins de ce document. Ils constituent le socle du nouveau programme économique pour les villes qui y est proposé. Toute aussi pertinente est la norme adoptée par l'Organisation internationale du Travail en 2015 − recommandation 204 sur la transition progressive de l'économie informelle vers l'économie formelle, qui appelle à la préservation des moyens de subsistance informelle pendant la période de transition et à l'accès réglementé de travailleurs informels à l'espace public et aux ressources naturelles.

II. Défis

7. Les problèmes de développement économique urbain auxquels font face les villes sont divers et varient selon les niveaux de revenu, les contextes nationaux et les particularités des villes[6]. Celles à revenu élevé sont confrontées aux conséquences des changements structurels, d'autres au défi des secteurs en croissance rapide, et d'autres aux incidences à long terme du déclin de certains

---

[4] Tosics, I. (1997), « Conférence d'Habitat II sur les établissements humains, Istanbul, juin 1996 », *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 21, n° 2, p. 366 à 372.

[5] Par exemple, l'investissement dans l'éducation (objectif 4), l'égalité des sexes (objectif 5), l'énergie durable (objectif 7), peut renforcer le développement économique urbain et tirer partie de sa réussite. Le développement économique urbain est en droite ligne de l'objectif 13, car adossé à une forme urbaine plus compacte et des systèmes de transport à haute efficacité énergétique ainsi que des débouchés dans l'économie verte. Enfin le développement économique urbain est renforcé par des sociétés inclusives et pacifiques ainsi que des institutions efficaces, responsables et inclusives qu'il s'attache à promouvoir (objectif 16).

[6] Kresl, P. et J. Sobrino (éd.), *Handbook of Research Methods and Applications in Urban Economies*, Cheltenham, Edward Elgar.

secteurs, de l'inadéquation des compétences techniques et des taux de chômage élevés. Les économies émergentes et en développement doivent relever les défis de la création d'emplois de qualité et en nombre suffisant, de l'amélioration des revenus dans le secteur informel et de l'emploi indépendant. Les inégalités, la marginalisation de certains groupes, les besoins en infrastructures et les budgets de fonctionnement très limités constituent autant de problèmes à résoudre pour toutes les villes.

8. Les villes diffèrent également selon leur niveau de développement économique. Dans les pays en développement, et en particulier les PMA, certaines ont des économies caractérisées par des niveaux d'emploi indépendant élevé dans le secteur informel. Pour d'autres, les économies développées soutiennent l'emploi dans la production de masse. Dans les villes ayant une économie axée sur l'innovation et à salaires élevés, l'entreprenariat dans les jeunes pousses est en expansion (voir l'annexe II, encadré 1, sur les villes « startups »)[7]. Il est également vrai que l'usage généralisé de la technologie mobile et l'amélioration des infrastructures scolaires ont donné aux villes de pays en développement la possibilité de promouvoir le développement économique axé sur l'innovation (par exemple, l'industrie de l'informatique à Bangalore en Inde et la grappe des jeunes pousses de logiciel à Nairobi).

9. Les difficultés et politiques évoquées dans le présent rapport portent essentiellement sur l'emploi productif et les moyens de subsistance nécessaires à la croissance économique au développement économique et social plus large. Toutefois, la création d'emplois et l'amélioration des moyens de subsistance doivent être situées dans le contexte des possibilités offertes par les villes en matière d'investissement − dans le logement, les entreprises, les infrastructures et le développement des compétences – et de la gouvernance urbaine. Par conséquent, ce document se veut de portée générale. Nous estimons que ces questions sont importantes pour toutes les villes, bien que nous mettions principalement l'accent sur les villes des pays en développement. Nous reconnaissons l'hétérogénéité des villes, combien il est important de comprendre le contexte et les besoins locaux et le danger d'un modèle unique de recommandations.

A. Le défi de l'emploi productif

10. Dans le passé, il était largement supposé que la migration vers les villes tenait aux débouchés offerts par celles-ci en matière d'emploi[8], mais il s'avère aujourd'hui que la création d'opportunités suffisantes d'emplois décents et productifs pour tous est un défi de taille en milieu urbain. Au cours des deux dernières décennies, de nombreuses villes se sont désindustrialisées à travers le monde tandis que quelques unes (notamment en Chine,) se sont très rapidement industrialisées (voir l'encadré 2 sur les réformes macroéconomiques et le développement en zone urbaine en Chine). Dans plusieurs villes, la croissance économique récente a été tirée par l'industrie des services et non celle de la fabrication, notamment les services personnels de bas de gamme (à forte intensité de main-d'œuvre) et les services de technologie de

[7] Zoltan J. Acs, Sameeksha Desai, Jolanda Hessels, Entrepreneurship, economic development and institutions, Small Bus Econ (2008) 31:219-234.

[8] Boyle, P., K. Halfacree et V. Robinson (1998), *Exploring Contemporary Migration*, Harlow, Pearson.

l'information de haut de gamme (qui ne sont pas à forte intensité de main-d'œuvre). Il en a résulté des taux de chômage élevé et surtout une recrudescence de l'emploi informel.

11. Le chômage, et en particulier celui des jeunes, est une préoccupation majeure pour les villes. Selon les récentes estimations de l'OIT, le taux de chômage mondial qui était d'environ 6 % en 2011, devrait augmenter de près de 0,6 % chaque année; la région Moyen-Orient et Afrique du Nord devrait enregistrer le chiffre le plus élevé (11 % à 12 %) et les économies développées le meilleur taux de croissance (plus de 2 % par an) (annexe I, tableau 1). Toutefois, dans les pays en développement, le nombre et le pourcentage de chômeurs sont dérisoires comparés au nombre et au pourcentage de travailleurs pauvres : en 2011, le nombre de travailleurs pauvres (gagnant moins de 2 dollars des États-Unis par jour) était estimé à 839 millions, soit 28,7 % de la main-d'œuvre mondiale (annexe I, tableau 2). Cela signifie que le manque d'emplois productifs, plus encore que le chômage déclaré, est au cœur du problème de l'emploi, en particulier dans les pays en développement.

12. Certes, dans les régions en développement, le chômage des jeunes constitue un réel problème, mais le taux de chômage est relativement faible (4 % à 7 %) et n'augmente pas de manière significative, sauf dans celle dite Moyen-Orient et Afrique du Nord. Dans toutes les autres, l'emploi informel comprend plus de la moitié des emplois non agricoles : un peu plus de la moitié en Amérique latine, deux tiers en Afrique et en Asie du Sud-Est, et plus de 80 % en Asie du Sud (annexe I, tableau 3). Ceci tient au fait que, historiquement dans ces régions, la majorité des travailleurs a toujours gagné sa vie dans le secteur non structuré de l'économie. En effet, beaucoup de ceux qui arrivent sur le marché et ceux qui perdent un emploi salarié cherchent du travail dans le secteur informel pour éviter le chômage.

13. La plupart de ceux qui travaillent dans ce secteur sont pauvres. Dans la plupart des pays en développement, la main-d'œuvre informelle urbaine est composée principalement de travailleurs du bâtiment, employés de maison, prestataires à domicile, vendeurs ambulants, travailleurs des transports et collecteurs de déchets. Nombre d'entre eux sont des salariés d'entreprises informelles, du secteur structuré ou de ménages, les autres étant des travailleurs indépendants. Seule une catégorie des travailleurs du secteur informel – les employeurs – jouit de revenus moyens qui la placent au-dessus du seuil de pauvreté national, mais elle ne représente que 2 % de ce secteur en Afrique subsaharienne et en Asie du Sud et 29 % en Asie de l'Est et du Sud-est (à l'exclusion de la Chine)[9]. Les autres, classés d'après la situation dans la profession et par ordre décroissant du salaire moyen, comprennent les employés, travailleurs indépendants, travailleurs occasionnels, travailleurs à domicile et travailleurs contribuant à l'entreprise familiale. Dans cette hiérarchie, les femmes sont sous-représentées parmi les employeurs et surreprésentées dans les catégories à faibles revenus, comme travailleurs à domicile et travailleurs contribuant à l'entreprise familiale[10].

14. En résumé, le défi de l'emploi pour les villes aujourd'hui, et en particulier dans les pays en développement, consiste à créer des emplois salariés formels plus

[9] Chen, Martha, Joann Vanek et James Heintz. (2006), *Informality, Gender and Poverty: A Global Picture.*

[10] Ibid.

décents, plus de débouchés pour l'emploi productif indépendant, et à améliorer les moyens de subsistance dans le secteur informel.

B. L'investissement pour l'emploi

15. Le défi de l'emploi est sous-tendu par celui de l'investissement. Le développement économique urbain nécessite quatre types d'investissement. Le premier est l'investissement dans le logement et notamment la construction d'un patrimoine résidentiel, mais aussi dans l'aménagement de zones de travail pour les petites entreprises et celles du secteur informel. Le deuxième est l'investissement dans les infrastructures, les services (publics ou privés), les installations de base (eau, assainissement), les transports et services publics. Le troisième est l'investissement dans des entreprises du secteur formel ou informel, les secteurs des services et de la fabrication. Le dernier est l'investissement dans le capital humain en renforçant les compétences techniques de la population urbaine. Ces investissements sont essentiels en raison des emplois qu'ils permettent de créer directement dans leur processus et durant la phase de construction, mais aussi du fait qu'ils permettent de créer un patrimoine qui rend les villes agréables et productives.

Investissement dans le logement

16. L'incapacité de nombreuses villes à investir suffisamment dans le secteur du logement sur des sites accessibles et à coût abordable transparaît dans la prévalence de taudis dans beaucoup de villes des pays en développement, et de logements non conformes aux normes dans de nombreux pays plus riches. En Afrique, plus de 60 % de la population urbaine[11], soit quelques 200 millions de personnes dans la seule zone subsaharienne[12], vivent dans des taudis ou des colonies de squatters, tandis que la population mondiale habitant dans des taudis augmente de 10 % par an selon les estimations. Cet état de choses s'explique par plusieurs raisons, dont un problème fondamental d'accessibilité économique. L'urbanisation de l'Afrique se déroule dans un contexte ou le revenu par tête d'habitant est plus faible par rapport à d'autres régions, et face à des difficultés techniques à produire des logements avec services abordables pour des niveaux de revenus aussi bas. Un deuxième problème se pose avec l'absence de clarté des droits fonciers. L'investissement dans des structures résidentielles et zones d'implantation d'entreprises est entravé si ces droits ne sont pas clairement définis et donnent lieu à des litiges coûteux et souvent sans résultats (voir l'encadré 3 sur la légalisation des implantations sauvages au Sénégal). Toutefois, il est à la fois possible et souhaitable d'améliorer le logement dans les taudis et colonies de squatters sans régime d'occupation *de jure*.

17. Le troisième problème a trait à l'inefficacité du système de réglementation. Beaucoup d'actions et interactions de nature économique doivent être réglementés, surtout dans un contexte urbain marqué par le surpeuplement et le manque d'espace, mais les systèmes de réglementation en vigueur sont souvent inappropriés car ils restreignent l'activité économique et parfois favorisent indûment certains groupes. Souvent, les entreprises du secteur formel, celles du secteur informel et les gouvernements eux-mêmes ignorent la réglementation et cela a des incidences qui

[11] http://unhabitat.org/wp-content/uploads/2014/07/WHD-2014-Background-Paper.pdf.
[12] http://unhabitat.org/urban-themes/housing-slum-upgrading/.

ont un coût souvent extrêmement élevé. Dans le contexte de l'investissement dans le secteur du logement, la réglementation relative à la construction et à d'autres aspects est axée sur des normes trop élevées pour être respectées ou pérennes. Dans de nombreuses villes cette réglementation n'est pas respectée par la plupart des d'immeubles. L'absence d'investissement dans le logement importe à plus d'un titre. D'abord elle réduit simplement le bien-être de la génération actuelle et de la prochaine qui sera élevée dans des environnements pouvant être surpeuplés, insalubres et dangereux, rendant ainsi très difficiles les tâches domestiques et celles orientées vers le marché. Ensuite elle favorise l'apparition de villes à faible productivité. Les grands quartiers de taudis sans aménagement et avec des services de transport insuffisants réduisent la productivité des travailleurs du secteur informel en allongeant le temps requis pour les tâches domestiques et les déplacements vers les lieux de travail et d'affaires. Il y a aussi le fait que les maisons sont souvent utilisées comme lieux de travail, notamment par les acteurs du secteur informel, et les implantations sauvages sont souvent des sites de petits groupes industriels. S'il est difficile de faire des investissements favorisant l'expansion de ces activités, alors le développement économique urbain sera retardé.

Investissement dans les infrastructures

18. Le déficit en infrastructures est solidement documenté. Selon les estimations, les besoins en investissements dans les infrastructures pour atteindre les ODD se chiffrent à 1,6 à 2,5 trillions de dollars de dollars des États-Unis par an entre 2015 et 2030 dans les seuls pays en développement[13] (annexe I, tableau 4). En Afrique, les besoins en infrastructure sont estimées à 90 milliards de dollars des États-Unis par an, soit 15 % du PIB annuel et plus de 50 % des dépenses courantes. Cet énorme déficit s'explique en partie par les difficultés financières des gouvernements (les gouvernements centraux mais surtout les collectivités locales), avec des bases d'imposition inappropriées pour mobiliser les montants nécessaires ou offrir des garanties suffisantes pour le financement de la dette. Il tient également, dans de nombreux cas, à l'environnement politique et réglementaire. Si, dans beaucoup pays à revenu élevé, il a été possible de mobiliser des financements privés pour l'investissement dans les secteurs de l'électricité, des télécommunications et de l'hydraulique, nombre d'économies en développement ont un environnement réglementaire et commercial qui ne permet pas une telle initiative. Les conséquences de ces faibles niveaux d'investissement sont évidentes. L'absence d'accès à des sources d'énergie abordables et fiables est souvent citée comme l'un des principaux obstacles aux affaires[14]. L'absence d'investissement dans les transports conduit à l'encombrement et réduit la connectivité dans la ville (surtout lorsqu'il s'y ajoute l'étalement urbain). Le développement des réseaux est en train de transformer l'activité commerciale dans les pays en développement, en donnant aux travailleurs du secteur informel la capacité de réaliser de meilleurs taux de productivité[15]. Toutefois, ce développement ne peut pas être considéré commme

[13] CNUCED 2014, World Investment Report 2014: Investing in the Sustainable Development Goals: An Action Plan, p. 140.

[14] Thomas B.A., C. J. Dalgaard « Power outages and economic growth in Africa », Energy Economics, vol. 38, juillet 2013, p. 19 à 23.

[15] Sife A.S., Kiondo E., Lyimo-Macha J. Contribution of Mobile Phones to Rural Livelihoods and Poverty Reduction Morogoro Region, Tanzania, Electronic Journal of Information Systems in Developing Countries, V 42, 2010, et Rashid A.T., Elder L., Mobile Phones and Development: An

allant de soi. Il demeure que les travailleurs ont du mal à accéder à l'emploi et que la communication interentreprises est entravée. Les infrastructures de transport façonnent la ville et jouent un rôle dans la coordination de la localisation de l'investissement privé. Toutefois, dans la conception des systèmes de transport il doit être tenu compte des lieux où se déroulent les activités informelles et des marchés qu'elles visent. Le fait de ne pas prendre en considération tous les agents économiques et leurs activités peut rendre la ville moins productive et avoir des effets délétères sur le temps et la santé des usagers. L'insuffisance d'accès aux services d'infrastructure amène les pauvres à consacrer plus de temps et d'argent pour se les procurer et accroît les risques de propagation des maladies.

Investissement dans les entreprises

19. Beaucoup de villes en développement n'ont pas réussi à créer suffisamment d'emplois dans le secteur formel. Il est important pour la création d'emplois et le développement économique de manière générale, d'attirer l'investissement international − que cela soit des technologies avancées dans les pays à revenu élevé ou l'habillement et les textiles dans les pays à faible revenu. Ces secteurs produisent des biens commercialisables nécessaires pour générer les devises dont tous les pays ont besoin. La situation est particulièrement critique en Afrique où ces secteurs font largement défaut et il où il y a au contraire une dépendance sur les recettes tirées de produits de base et des produits miniers exportés. Toutefois, c'est également un fait que les emplois sous-traités dans les industries à forte intensité de main-d'œuvre comme l'habillement et les textiles ne sont pas nécessairement des emplois décents même pour ceux qui travaillent dans les usines, mais particulièrement pour les travailleurs à domicile de l'industrie.

20. L'absence d'investissement dans les entreprises est un problème profondément enraciné et imputable à de nombreux facteurs dans l'environnement économique et politique. Toutefois, certains problèmes se situent au niveau urbain. Dans de nombreuses villes, il est difficile d'obtenir les terrains requis pour les investissements dans des entreprises formelles, tandis que les sites des entreprises informelles, que ce soit dans des quartiers de taudis ou des espaces publics, sont ignorés ou remis en cause dans le développement économique local. Dans une certaine mesure, la productivité des entreprises est faible du fait des problèmes d'infrastructure énoncés ci-dessus et du coût élevé du capital. Tous ces facteurs réunis créent un environnement urbain dans lequel les entreprises peuvent opérer pour approvisionner les marchés locaux, mais ne sont pas à même de soutenir la concurrence sur les marchés mondiaux. En conséquence, une source importante d'emplois fait défaut dans beaucoup de villes.

Capital humain et compétences techniques

21. Le quatrième défi est celui de la constitution d'une main-d'œuvre ayant les connaissances et le savoir-faire nécessaires pour contribuer à une économie urbaine innovante et compétitive. Les villes à plus forte intensité de main-d'œuvre peuvent dépasser les autres dans l'économie créative mondiale, en apportant de la valeur ajoutée, en augmentant la productivité et ainsi attirer l'investissement et créer de l'emploi. Cela est particulièrement vrai dans les échelons supérieurs des villes où un

---

Analysis of IDRC-Supported Projects, Electronic Journal of Information Systems in Developing Countries, V. 36, 2009.

cercle vertueux d'investissements accrus stimule la croissance de l'emploi et la migration interne. Un environnement tolérant et cosmopolite peut renforcer l'attrait d'une ville pour les travailleurs et entrepreneurs du savoir[16]. Les économies performantes ont évolué en synergie avec d'excellentes universités dont certaines sont à la source de centaines de jeunes pousses de technologie qui ont transformé l'économie urbaine et régionale[17]. Ce constat n'est pas entièrement limité au monde développé, si l'on sait qu'une ville comme Bangalore en Inde est actuellement l'un des pôles technologiques les plus dynamiques au monde[18].

22. De manière générale, les niveaux de compétences techniques sont plus élevés dans les zones urbaines, mais il demeure qu'une bonne partie de la main-d'œuvre n'a pas les compétences de base. La faiblesse des compétences en affaires est également avérée et considérée comme un défi[19]. Elle tient à l'absence ou la mauvaise qualité des établissements d'enseignement et programmes de formation, ainsi qu'à l'absence de possibilités de formation en cours d'emploi. Il existe de nombreuses raisons intrinsèques de renforcer les capacités en matière d'éducation à l'échelle mondiale, mais certainement l'une des plus importantes est que la capacité de soutenir la concurrence dans les zones urbaines et, par conséquent, dans l'économie mondiale est essentiellement un produit de l'ingéniosité et la capacité humaines, donc tributaire des connaissances et des compétences de la main-d'œuvre d'une ville.

C. Le défi de la gouvernance

23. Le développement économique urbain exige de l'autorité locale vision et compétence. Les villes ne fonctionnent que si les biens et services publics sont assurés à tous les citoyens, et s'il existe un cadre institutionnel et réglementaire qui permette de tirer parti des forces du marché pour des débouchés économiques et le bien-être pour tous. Dans beaucoup de villes, les autorités locales n'ont pas été en mesure d'atteindre ces objectifs. Ceci tient aux structures institutionnelles et tensions politiques qu'elles créent, au manque de ressources et à l'incapacité de s'engager auprès de l'ensemble des acteurs urbains et collaborer avec eux.

24. Le défi de la gouvernance urbaine a été traité plus en détail par le Groupe de politique 4. Dans beaucoup de villes, les autorités locales n'ont ni le mandat ni les ressources nécessaires pour faire face à de sérieux problèmes urbains. Le processus de transfert de pouvoirs convenu lors de la Conférence Habitat II est au point mort dans de nombreux pays. Selon les villes, il a évolué ou régressé au cours des 20

---

[16] http://martinprosperity.org/insight-creative-and-diverse-ranking-global-cities/.

[17] Florida R., Gates G., Knudsen B., Stolarick K., The University and the Creative Economy, December 2006, http://creativeclass.typepad.com/thecreativityexchange/files/university_and_the_creative_economy.pdf; The Innovative and Entrepreneurial University: Higher Education, Innovation and Entrepreneurship in Focus, Département du commerce des États-Unis, octobre 2013, https://www.eda.gov/pdf/The_Innovative_and_Entrepreneurial_University_Report.pdf; Dasher R., « The Role of Universities in Startup Ecosystem Development: What are the Real Lessons from Stanford University in Silicon Valley? » Manille, 2015, http://asia.stanford.edu/us-atmc/wordpress/wp-content/uploads/2014/06/150707-Dasher-SlshotMNL.pdf.

[18] Compass, The Global Startup Ecosystem Ranking 2015.

[19] http://siteresources.worldbank.org/SPLP/Resources/461653-1253133947335/6440424-1271427186123/6976445-1271432453795/Skills_for_the_Informal_Sector.pdf.

dernières années. Les autorités locales ont souvent peu d'autonomie et affirment leur autorité par la mise en place de mécanisme de recrutement et de discipline pour leur personnel[20]. Au niveau mondial, elles restent tributaires des transferts du gouvernement central pour financer les coûts de fonctionnement et dépenses d'investissement. Par conséquent, elles ne peuvent pas toujours prendre la responsabilité de faciliter un processus de développement et fournir les ressources nécessaires à son financement. En outre, les travailleurs qualifiés considèrent rarement l'administration locale comme un employeur attractif, de sorte qu'elle ne dispose pas souvent d'un personnel suffisant pour négocier avec le secteur privé sur un pied d'égalité.

Structure institutionnelle et économie politique

25. Dans de nombreuses villes, les structures institutionnelles sont confuses et conflictuelles, ce qui signifie que l'environnement normatif de quelque composante de l'administration que ce soit est circonscrite et peu efficace. Les responsabilités sont généralement réparties entre les différents ministères du gouvernement central (finances, commerce, logement, territoire, transports) et divers niveaux d'autonomie accordés aux autorités urbaines. Dans beaucoup de juridictions, les autorités locales n'ont pas mandat à promouvoir le développement économique. Dans les régions métropolitaines, il arrive souvent que les frontières soient dépassées et que les villes s'étendent sur plusieurs juridictions. La répartition des compétences est rendue plus compliquée par la politique dans la mesure où les intérêts particuliers entre en ligne de compte de différentes manières et à différents niveaux de l'administration.

26. Il est également vrai que, à l'instar des gouvernements nationaux, les administrations locales s'associent souvent avec les riches et les puissants, tant et si bien qu'il devient particulièrement difficile de veiller à ce que les institutions, politiques et pratiques soient justes et équitables.

27. Ce sont là des questions difficiles à résoudre, mais la première solution consiste à établir des chaînes hiérarchiques et de responsabilité claires, avec un champ d'action suffisamment large pour permettre aux dirigeants d'avoir une vue d'ensemble de la ville. L'application d'une telle mesure varie selon le contexte et la taille de la ville, mais dans de nombreux cas elle se fait au niveau de l'administration locale plutôt qu'à celui du gouvernement national. La deuxième solution consiste à amener les administrations locales à mettre en place des processus décisionnels et de définition de règles au niveau des villes (voir l'annexe II, encadré 4 pour un exemple de prise de décisions participative dans une ville de taille moyenne en Turquie).

Finance et ressources

28. Les villes ont de fortes exigences financières, tant pour les dépenses de fonctionnement, notamment si elles sont en pleine croissance, que pour les dépenses

[20] http://www.uclg.org/sites/default/files/_28fr29_uclgpolicypaperonlocalfinanceeng2.pdf; Tidemand P., J. Msami, *The Impact of Local Government Reforms in Tanzania 1996-2008*, Research on Poverty Alleviation.

en capital. Pour beaucoup, les seuls besoins en dépenses d'infrastructure sont estimés à 10 % à 15 % de la valeur ajoutée brute urbaine[21].

29. La responsabilité de la fourniture des différents services (santé, éducation, police, assainissement, transports) varie largement entre les différents niveaux de gouvernement, mais dans tous les cas, des ressources suffisantes doivent être mises à disposition à cet égard. Lorsque cette responsabilité incombe à la municipalité, celle-ci doit avoir un apport de fonds qui lui permette d'y faire face. De même, les dépenses en capital des villes doivent être financées par des lignes de financement du gouvernement central ou en autorisant des emprunts municipaux.

30. À l'heure actuelle, il existe un déséquilibre considérable entre la capacité budgétaire des administrations locales et leurs exigences en matière de dépenses. Par exemple, certaines autorités municipales au Canada jouissent d'une grande autonomie, tirant de sources locales plus de 90 % des revenus nécessaires au financement des dépenses de fonctionnement et en capital[22]. Mais le rôle et l'autonomie des administrations locales dans les affaires fiscales, en particulier dans les pays en développement d'Asie du Sud et d'Afrique, sont très limités[23].

31. Il s'agira donc de veiller à ce que les villes jouissent d'un apport de fonds suffisant et à corriger les déséquilibres entre les responsabilités et la capacité budgétaire. L'incapacité de l'administration urbaine à mobiliser des revenus de sources locales pour payer les services dont elle a la charge ou les compétences requises pour gérer efficacement ces ressources, réduit l'incitation à l'investissement ou au partenariat avec cette administration.

III. Etablir les priorités : mesures novatrices pour le Nouveau Programme pour les villes

32. Le présent rapport est axé sur la problématique de l'aide aux villes pour leur permettre de créer plus d'emplois et de débouchés pour un travail productif, améliorer les emplois et moyens de subsistance et veiller à ce que tous les citoyens (notamment les travailleurs à revenu faible ou peu qualifiés, ceux du secteur informel et les migrants) aient accès aux possibilités de s'assurer un revenu. Ceci passe par le renforcement des économies urbaines. La définition des priorités eu égard aux options politiques est fondée sur les principes et conditions de développement économique énoncés à la section 1.

33. Le premier principe consiste à libérer le potentiel des villes si les acteurs sont en mesure d'investir – dans le développement de compétences, les moyens de subsistance, les entreprises et leurs foyers (qui souvent servent en même temps de lieu de travail ou d'espace de stockage) − et de récolter les fruits de ces investissements. Les zones urbaines ont l'avantage d'offrir le potentiel pour un niveau de connectivité élevé et, partant, une interaction économique et sociale intense entre un éventail de personnes plus large et diversifié, des compétences et débouchés commerciaux, autant de facteurs à même de contribuer aux externalités positives (notamment les économies d'échelles dues à l'urbanisation) dont jouissent

[21] Foster, V. et C. Briceno-Garmendia (2010) « *Africa's infrastructure; a time for transformation* », Banque mondiale, Washington.

[22] Voir, par exemple, http://www.kitchener.ca/en/insidecityhall/BudgetsAndFinanceReports.asp.

[23] CGLU 2010, http://www.cities-localgovernments.org/gold/gold_report.asp.

de nombreuses villes. En outre, leurs réseaux leur permettent d'exploiter les avantages comparatifs et la spécialisation aux niveaux régional et mondial, et ainsi stimuler l'innovation, augmenter la productivité et stimuler une croissance économique et un développement humain plus larges. Le politiques publiques ont pour rôle principal de promouvoir ce potentiel[24], entre autres à travers la création d'un environnement institutionnel et réglementaire favorable aux entreprises privées du secteur formel et informel, tout en cherchant à palier les défaillances du marché et en fournissant des garanties ainsi que des filets de protection sociale. Ceci nécessite des investissements massifs dans les infrastructures et les biens et services publics, une répartition équitable de ces biens et un environnement réglementaire approprié.

34. Toutes les villes étant différentes, la formulation des politiques doit tenir compte de leurs spécificités et nécessite un diagnostic minutieux des obstacles à l'investissement et la création d'emplois. En posant ces diagnostics, il importe de considérer la ville dans son ensemble et les secteurs formel et informel jouent un rôle. Il est difficile de créer des emplois et de la productivité lorsque le stock de capital résidentiel et commercial est mal orienté ou de mauvaise qualité. La croissance économique ne peut être durable que dans le contexte plus large du développement humain inclusif et la répartition équitable des biens et des services publics.

35. Les décideurs doivent accorder toute l'attention requise à l'équité et la justice sociale, la viabilité et notamment la responsabilité en matière d'environnement et la résilience, l'inclusion sociale et économique et, en particulier, l'autonomisation des groupes défavorisés, ainsi que la responsabilité démocratique. Tous ces facteurs à leur tour contribuent à la réalisation des Objectifs de développement durable à l'horizon 2030. Les structures construites aujourd'hui seront durables et détermineront les performances économiques et sociales des villes ainsi que leur utilisation de l'énergie et la durabilité de l'environnement, ce pour plusieurs décennies.

36. Sur la base de ces critères et des difficultés évoquées à la section précédente, les priorités sont classées en six principales catégories : l'occupation des sols, les initiatives de soutien aux entreprises, les infrastructures et la prestation de services, le secteur informel, les finances urbaines, la gouvernance urbaine et les capacités de l'administration locale (en termes humain et budgétaire).

A. Occupation des sols : bâtir une ville compacte

37. La structure et la forme construite d'une ville peuvent peser lourdement sur sa capacité à promouvoir le développement économique. Une ville compacte avec une forme construite où prédomine une densité moyenne à élevée et une occupation mixte des sols, peut favoriser un niveau de connectivité élevé – mouvement des travailleurs, des biens, des services et des idées – de manière rentable et durable (voir l'encadré 5 sur les villes compactes). Ceci contribue à l'amélioration du niveau de vie et la vitalité urbaine nécessaires à la promotion d'une économie dynamique, et quatre types de mesures s'imposent à cette fin.

[24] Zhang, L.-Y. (2015), Managing the City Economies: Challenges and Strategies in Developing Countries. London: Routledge.

38. Il faut d'abord **une réglementation appropriée de l'occupation des sols**. Les règlements sont nécessaires pour maintenir les normes de construction, garantir des normes minimales et prévenir les encombrements. Toutefois, ces normes – comme, par exemple, les dimensions des parcelles, ratios des superficies au sol et normes de construction – doivent être adaptées au contexte urbain et au niveau de développement national. Dans de nombreux cas elles ne le sont pas et sont souvent si élevées que l'on ne les respecte pas. La réglementation doit tenir compte des questions d'environnement et d'encombrement et prévoir en conséquence l'aménagement à haute densité et l'occupation mixte des sols. Elle doit également être adaptée pour tenir compte de l'augmentation spectaculaire des implantations sauvages dans la plupart des villes des pays en développement.

39. Vient ensuite la nécessité de veiller à **la clarté du régime foncier** pour éviter que des incertitudes sur les droits de propriété et l'occupation des sols freinent l'investissement. La réforme est une opération très complexe dans la mesure où il peut y avoir à la fois des systèmes traditionnels ou orientés vers le marché déjà en place, plusieurs parties pouvant revendiquer la propriété d'une parcelle de terre et de puissants intérêts solidement établis pouvant vouloir tirer parti de l'appréciation de la valeur des terrains. L'utilisation efficace et équitable des terres exige également que les marchés complémentaires − tels que ceux du financement hypothécaire et de la construction – fonctionnent efficacement.

40. Enfin, les autorités locales doivent avoir une vue stratégique et une politique de la planification de l'occupation des sols. Une vision pour le développement à long terme de la ville dans le cadre des stratégies nationales de développement économique est nécessaire pour orienter les décisions d'investissement privé ainsi que les actions publiques. Une « mauvaise coordination » peut risquer de dissuader les investisseurs, à moins qu'ils n'aient des attentes claires par rapport au développement probable des différents quartiers de la ville.

41. Cette vision doit être axée sur : a) des stratégies de développement urbain à moyen et long terme visant à coordonner l'occupation des sols et tenant compte du développement des infrastructures et des modèles de croissance possibles du secteur; b) des investissements dans les infrastructures qui stimulent au lieu de retarder le développement du secteur privé; et c) une révision des règles régissant la construction et l'occupation des sols en vue d'encourager à la fois le développement de la densité et l'occupation mixte des sols, favoriser l'épanouissement d'entreprises de toutes tailles et de toute nature et la transition vers une économie et une société à faible émission de carbone.

42. Des mesures doivent être prises pour rendre ces stratégies et plans crédibles, notamment des ajustements réguliers au besoin. Le rôle des plans et stratégies urbaines devrait consister à accompagner et non orienter l'investissement privé; ils devraient être souples en tenant compte des risques inhérents à une rigidité excessive.

B. Infrastructures et prestation de services

43. La ville est un grand complexe de systèmes intégrés. Il est nécessaire de la doter d'infrastructures pour lui permettre de fonctionner de manière efficace et équitable. Il faut l'électricité pour augmenter la productivité, tandis que les infrastructures de transport en particulier sont essentielles pour concrétiser les

avantages de la connectivité et éviter les coûts financiers, environnementaux et en santé publique des encombrements. Les exigences de la densité urbaine et de l'atténuation des changements climatiques visent en priorité les transports publics (et la marche et d'autres formes de transport non motorisé comme le vélo). Une attention particulière doit être accordée aux besoins des travailleurs pauvres car le transport vers les implantations sauvages peut présenter d'énormes avantages. Le secteur des entreprises a également besoin de la connectivité par rapport au reste de la région, de la nation et des marchés mondiaux à travers les réseaux de transport, ports, aéroports et télécommunications.

44. Le Programme de développement économique nécessite :

a) La mise en place d'un processus pour l'élaboration de plans de développement des infrastructures à moyen et long terme, sur la base d'une évaluation rigoureuse des besoins et de l'avantage qu'il y a à y répondre;

b) Une politique efficace et transparente de mise en œuvre des projets d'infrastructures et d'acquisition d'investissements pour les infrastructures;

c) Des financements de sources aussi bien publiques que privées. Pour combler le déficit en infrastructures, il est nécessaire d'augmenter considérablement le volume des investissements dans le secteur et, dans ce cadre, la contribution du capital privé sera cruciale[25].

C. Appui aux entreprises

45. Il est essentiel que les autorités locales accompagnent activement et résolument le processus de développement économique. En s'engageant en tant que partie prenante dans l'économie locale, elles reconnaissent la relation symbiotique entre celle-ci, la réussite de leurs milieux d'affaires, le niveau de vie de leurs citoyens et les services qu'elles fournissent à la communauté. En affirmant leur leadership dans le développement économique, elles établissent la possibilité d'adapter les politiques locales et l'administration publique de manière à soutenir le processus de développement. Dans beaucoup de juridictions la capacité des autorités locales est limitée, mais il n'empêche que l'engagement en tant que promoteur du développement permet au moins de mettre en place un programme de plaidoyer qui autrement n'existerait pas. Dans les villes disposant d'une plus grande capacité, le leadership dans le développement économique peut avoir comme effet immédiat l'adaptation des services municipaux pour appuyer les entreprises. Sur le long terme, ces efforts se conjuguent avec ceux des autres parties prenantes pour transformer l'économie urbaine[26].

46. Au niveau le plus élémentaire, le développement des entreprises est le résultat d'échanges avec les entreprises de toutes tailles, tous les types d'investisseurs, notamment les investisseurs étrangers directs, entreprises locales établies et futurs chefs d'entreprise – pour mieux comprendre leurs besoins et aspirations. Ceci vaut

[25] CNUCED 2014, Rapport sur l'investissement dans le monde 2014 : Investissement dans les objectifs de développement durable : un Plan d'action.

[26] http://cor.europa.eu/en/documentation/studies/Documents/lra-innovation-economic-growth.pdf. Building Community Prosperity Through Local Economic Development: An Introduction to LED Principles and Practices, George Edward Treller, Fédération canadienne des municipalités/International Technical Assistance Project, 2014.

également pour les entreprises des secteurs formel et informel qui toutes font face à une kyrielle de problèmes afférents, entre autres, à la réglementation arbitraire, la communication au sein de l'industrie et la logistique, aux ressources humaines et à la gestion des entreprises, ainsi qu'aux difficultés à atteindre les marchés locaux et extérieurs. Il est important que les autorités locales comprennent les difficultés qu'éprouvent les milieux d'affaires locaux et règlent les problèmes au fur et à mesure qu'ils se posent.

47. Ces échanges peuvent également permettre aux autorités locales de se positionner pour une collaboration plus efficace avec les agences nationales de promotion des d'investissements étrangers. Une ville qui a des avantages concurrentiels intrinsèques, qu'il s'agisse d'une main-d'œuvre qualifiée, de la force de ses groupes dominants, de bonnes infrastructures ou de richesses naturelles, peut attirer d'importants investissements étrangers.

48. Le développement des entreprises peut également comprendre des programmes proactifs, notamment l'appui aux associations industrielles, des centres de services pour soutenir les petites et moyennes entreprises ainsi que celles du secteur informel à travers des programmes de formation, de mentorat et de pair à pair, par l'incubation et le partage de l'espace de travail. Les services peuvent être adaptés aux besoins des différentes entreprises, notamment les PME et celles du secteur informel. Les activités de développement des groupes dans le cadre desquelles les parties prenantes d'un secteur donné définissent les stratégies à même de promouvoir leur secteur dans son ensemble peuvent être très efficaces (voir l'annexe II, encadré 6 sur le développement économique local à Morogoro, République-Unie de Tanzanie). Elles doivent viser aussi bien les entreprises du secteur informel que celles du secteur informel opérant dans les implantations sauvages. Les services de développement des entreprises peuvent aider à combler leurs déficits de financement en favorisant le partenariat avec les institutions financières. Ils sont à divers niveaux de complexité; certains exigent un haut niveau de compétences et peuvent constituer des échecs qui auront coûté cher en l'absence de ces compétences. La consultation préalable avec les bénéficiaires potentiels et les autres parties prenantes devrait garantir de meilleurs résultats et le renforcement des capacités dans ce domaine doit être une priorité majeure.

49. Dans les pays en développement, il s'avère essentiel d'accompagner les travailleurs du secteur informel et leurs activités de subsistance, car ils représentent souvent la majorité des travailleurs et des entreprises de l'économie urbaine. Un soutien efficace et peu coûteux aux entreprises peut leur permettre d'améliorer leur productivité et faire face à des difficultés commerciales de taille, mais également les encourager à s'enregistrer lorsqu'elles atteignent un certain niveau de développement.

50. Dans une économie de plus en plus marquée par une forte intensité de connaissances, la qualité de la main-d'œuvre est un facteur déterminant pour l'investissement dans les entreprises et la croissance de l'emploi. Le développement ciblé d'une main-d'œuvre qualifiée peut être un important avantage concurrentiel de l'économie urbaine. La stratégie de développement économique peut permettre de répertorier les besoins en matière de qualifications et appuyer les efforts déployés par les établissements d'enseignement pour les satisfaire. Les établissements qui

sont prêts à répondre aux exigences de l'économie urbaine peuvent jouer un rôle crucial dans ce processus[27].

D. Appui au secteur informel

51. Comme indiqué plus haut, la majorité des travailleurs interviennent dans le secteur informel dans la plupart des pays en développement. Parmi les travailleurs indépendants de ce secteur, certains s'occupent de biens et services illégaux et d'autres font de la fraude fiscale ou évitent de s'enregistrer. Toutefois ce sont pour la plupart des travailleurs pauvres qui essayent de gagner honnêtement leur vie. Ils seraient heureux de recevoir les prestations qui vont de pair avec la réglementation et la fiscalité, mais pour eux les règles en vigueur sont souvent inopportunes, inappropriées ou punitives, et beaucoup d'impôts ou seuils d'imposition ne s'appliquent pas. Les villes doivent adopter des politiques plus appropriées et inclusives pour soutenir les travailleurs pauvres du secteur informel.

52. Au cœur des débats politiques sur le secteur informel, figure la question de savoir s'il faut et comment le formaliser. Historiquement, deux notions ont prédominé quant au sens qu'il faut donner ou qui devrait être donné à la formalisation du secteur informel. Pour certains, il s'agissait d'offrir des emplois salariés aux travailleurs du secteur – mais il faut pour cela créer suffisamment d'emplois salariés formels – et, pour d'autres, d'enregistrer les entreprises et leur faire payer des impôts. Toutefois, force est de reconnaître que le secteur informel s'est plutôt développé au cours des dernières années, qu'il regroupe à la fois des travailleurs indépendants et des salariés dont la plupart sont des travailleurs pauvres cherchant à gagner honnêtement leur vie et dont un grand nombre paie divers impôts et redevances, et que la réglementation et les politiques gouvernementales les touchent directement, et souvent de manière négative. Face à ce constat, une approche différente de la formalisation a vu le jour, à savoir un processus graduel qui doit préserver et améliorer les moyens de subsistance dans le secteur tout en garantissant la protection juridique et sociale ainsi que des services de soutien à la main-d'œuvre informelle, en particulier les travailleurs pauvres.

53. Pour illustrer ces nouvelles perspective et approche, la recommandation 204 concernant la transition de l'économie informelle vers l'économie formelle adoptée par les partenaires tripartites lors de la Conférence annuelle 2015 de l'Organisation internationale du Travail, reconnaît et contient des dispositions concernant les points suivants :

a) La plupart des travailleurs du secteur informel appartiennent à des ménages pauvres essayant de gagner leur vie en surmontant les pires obstacles et ont donc besoin de protection et de promotion en échange de la réglementation et la fiscalité;

b) La plupart des unités économiques informelles sont constituées par une seule personne ou des opérations familiales gérées par des travailleurs indépendants qui ne recrutent pas d'autres personnes;

---

[27] Developing National Systems of Innovation: University-Industry Interactions in the Global South, Eduardo Albuquerque, Wilson Suzigan, Glenda Kruss et Keun Lee, Edward Elgar Publishing/IDRC, 2015.

c) Les moyens de subsistance informels ne devraient pas être détruits dans le processus de formalisation;

d) La réglementation de l'utilisation de l'espace public est essentielle pour les moyens de subsistance des travailleurs du secteur informel;

e) La réglementation de l'accès aux ressources naturelles est également essentielle pour les moyens de subsistance des travailleurs du secteur informel.

54. Dans le contexte des villes, cette nouvelle approche de la formalisation nécessite une réévaluation des politiques, pratiques et plans urbains qui souvent portent préjudice aux travailleurs du secteur informel et leurs moyens de subsistance. Les travailleurs pauvres de l'économie informelle ont tendance à travailler dans des lieux publics comme les rues, les espaces ouverts, les chantiers de construction ou les maisons privées, souvent dans des quartiers de taudis et des colonies de squatters. Pour que leurs moyens de subsistance soient productifs, les travailleurs pauvres doivent avoir des espaces de travail sûrs dotés des services d'infrastructure de base. Ceci nécessite un accès réglementé à l'espace public et des droits d'occupation de fait des quartiers de taudis et colonies de squatters. Les arrêtés municipaux sur le commerce de rue sont souvent dépassés et à caractère punitif. Au lieu de les mettre à jour, les autorités locales ont tendance à transférer les vendeurs ambulants des quartiers des affaires du centre-ville à la périphérie, mais ils reviennent toujours. Les règlements municipaux relatifs à la gestion des déchets solides ne reconnaissent ni n'intègrent les collecteurs de déchets du secteur informel qui nettoient les villes depuis des décennies, savent mieux récupérer les matières recyclables et contribuent ainsi à la réduction des émissions de carbone et des coûts (pour la ville) de l'élimination des déchets.

55. Pour garantir et renforcer leurs moyens de subsistance, les travailleurs pauvres des zones urbaines doivent jouir d'un environnement économique propice et de services d'appui. Ils doivent jouir du droit de protection contre le harcèlement de la police et des autres autorités locales, la confiscation de leurs biens et équipements et les expulsions ou les démolitions de leurs habitations et lieux de travail. Ils doivent avoir une garantie de leurs droits d'occupation de leurs foyers et leurs lieux de travail, d'accès aux infrastructures de base sur leurs lieux de travail et aux transports publics entre leur domicile et leurs lieux de travail, et pour se rendre auprès des fournisseurs et des acheteurs. Pour ce faire, les villes doivent reconnaître que les implantations sauvages et l'espace public − le patrimoine naturel urbain – sont des sites d'activités informelles et que le fait d'en expulser les travailleurs pauvres non seulement sape leurs moyens de subsistance, mais porte atteinte à l'économie urbaine. Elles se doivent donc d'intégrer les travailleurs du secteur informel et leurs moyens de subsistance dans les plans de développement économique local.

56. Pour ce qui est de la gouvernance urbaine, les travailleurs pauvres de l'économie informelle doivent jouir du droit d'organisation et de représentation. Ils doivent être en mesure de se faire entendre en se regroupant dans des organisations démocratiques, et de disposer d'une voix représentative de ces organisations qui pourront ainsi participer à la prise de décisions pertinentes, la fixation de règles, aux conventions collectives ou processus de négociation. À cet égard, il y a lieu de les aider à renforcer leurs capacités pour permettre à leurs dirigeants de traiter efficacement avec les décideurs, et à disposer de solides bases de données factuelles permettant de faire valoir leurs arguments (voir l'annexe II, encadré 7 sur des

plateformes de partage d'informations, de dialogue et de négociation entre les travailleurs du secteur informel et les autorités municipales).

E. Financement des villes

57. Les municipalités ont besoin d'une source de revenus prévisibles, sûrs et substantiels pour assurer les services et les infrastructures au niveau requis pour le développement économique des villes.

58. Les fonds peuvent provenir du gouvernement central ou de sources locales. Ces dernières jouent un rôle important car elles permettent d'établir un lien entre l'administration locale et les citoyens qui peuvent ainsi la tenir pour responsables des allocations budgétaires et de leurs résultats[28]. Ceci permet d'éviter un piège de gouvernance : avec la forte dépendance vis-à-vis des mandats centraux et des allocations, les citoyens se désintéressent de l'action des autorités locales qui à leur tour ne sont plus assez motivées pour satisfaire les besoins du public; d'autre part les citoyens deviennent moins enclins payer les impôts et redevances et à contrôler l'action des autorités locales.

59. L'autonomie locale doit être mesurée à l'aune des risques de concurrence fiscale entre les villes qui fixent les taux d'imposition locaux à des niveaux extrêmement faibles. Par conséquent, le gouvernement central peut être amené à intervenir pour fixer un taux minimum.

60. Il existe des arguments solides en faveur de la taxation des biens fonciers : d'un point de vue éthique parce que les terres urbaines tirent leur valeur de leur emplacement et des investissements publics dans la ville dans son ensemble et non des actions des anciens ou actuels propriétaires; d'un point de vue économique dans la mesure où la taxation des biens fonciers est susceptible d'être moins dommageable à l'activité productive que l'impôt sur les sociétés ou les droits de licence; d'un point de vue administratif parce qu'elle peut être fondée sur un cadastre foncier (nécessaire également pour s'assurer de la clarté de la propriété et des droits d'occupation). Mais les difficultés administratives inhérentes à la création et au maintien d'un cadastre foncier sont reconnues[29].

61. Lorsqu'il s'avère nécessaire de développer des infrastructures à grande échelle, il devrait être permis aux autorités locales compétentes de mobiliser des ressources additionnelles. Trois méthodes offrent un potentiel considérable, à savoir l'emprunt municipal (prêts bancaires ou obligations municipales), les partenariats public-privé et les activités commerciales liées à l'exploitation de la terre[30]. Des partenariats tripartites entre l'administration locale, le secteur privé et les communautés des pauvres des villes peuvent également être envisagés. Ils ont fait leurs preuves dans des projets de réfection de taudis auxquels les pauvres des villes on contribué par leur à main-d'œuvre. Toutefois, pour permettre aux autorités locales de faire le meilleur usage de ces instruments financiers, il convient d'introduire des mécanismes d'audit et de renforcer la capacité institutionnelle des

[28] Devarajan *et al.* (2007) *Protecting the Vulnerable: the Tradeoff between Risk Reduction and Public Insurance*.

[29] http://www.lincolninst.edu/.

[30] Farvacque-Vitkovic et Kopanyi (2014) Municipal Finances: A Handbook for Local Governments. Banque mondiale.

administrations locales (voir l'annexe II, encadré 8 sur une nouvelle approche pour accroître les recettes à São Paulo, Brésil).

F. Gouvernance urbaine

62. La bonne gouvernance est une condition essentielle pour le développement. Elle permet de mettre en place les services nécessaires à l'investissement du secteur privé, tels que l'eau, l'assainissement, les infrastructures de transport et de transit, les marchés locaux et, dans certaines juridictions, les services de santé et d'éducation. Dans la plupart des pays, elle permet également de fixer les taux d'imposition et les tarifs locaux des services publics, ainsi que la réglementation relative à la planification de l'aménagement du territoire. Elle permet d'assurer la représentation de la communauté dans le processus de développement et peut faciliter ou entraver ce processus. Nombre d'infrastructures gérées par les autorités locales sont à forte intensité de capital, se mettent en place sur plusieurs années ou des décennies et ont un cycle de vie qui s'étend sur plusieurs dizaines d'années. En conséquence, une gouvernance locale stable, efficace, responsable et transparente, notamment en termes de politique, de planification, d'achat, d'investissement et de fiscalité, peut être très bénéfique aux parties prenantes au développement économique, en ce qu'elle permet d'améliorer le climat des investissements et la prise de risques par les partenaires du secteur privé. Elle peut également être un moyen de remédier aux profonds déséquilibres socioéconomiques, d'améliorer la situation des travailleurs pauvres et de créer des emplois comme en atteste le cas de Medellin (voir l'annexe II, encadré 9).

63. Il importe d'énoncer un certain nombre de principes clefs pour appuyer une gouvernance locale efficace. Les autorités locales doivent être responsables devant la population et les différentes parties prenantes (secteur privé, universités, syndicats, secteur informel, etc.) avoir la voix au chapitre. L'autorité doit être clairement définie, de même que la répartition des responsabilités entre les différents niveaux de gouvernement et chaque niveau de gouvernement habilité à faire face à ses responsabilités. L'étendue du contrôle doit être appropriée, avec des politiques municipales et des biens publics gérés par une autorité à l'échelle de la ville et les services locaux fournis à un niveau plus décentralisé. Les capacités et les compétences doivent être renforcées à tous les niveaux, notamment les fonctions de développement économique dans les administrations locales, les mécanismes de suivi et d'évaluation des programmes publics, ainsi que la transparence grâce à des mesures telles que l'administration en ligne. Le développement économique est un objectif transversal de l'administration locale et exige le soutien collectif de plusieurs domaines fonctionnels évoqués plus haut. Il est important que la structure de cette administration reflète cette exigence et que l'harmonisation des fonctions avec la stratégie de développement économique soit une priorité absolue de la municipalité. La capacité de travailler avec le secteur privé, les établissements d'enseignement et les partenaires au développement communautaire à la définition de stratégies de développement économique local requiert une culture favorable aux entreprises et au partenariat.

64. Bien que le contexte de la politique nationale ait aussi des incidences, les villes sont les endroits où les travailleurs du secteur informel urbain recherchent leurs moyens de subsistance et vivent leur vie. Ces moyens de subsistance sont intimement liés aux processus, politiques et procédures adoptées par la ville dans la

poursuite de ses divers programmes souvent sans liens les uns les autres. Les travailleurs du secteur informel urbain sont vulnérables aux politiques municipales qui sont discriminatoires à leur égard et favorisent leur harcèlement par les responsables locaux. Pour faciliter l'amélioration de la productivité et du niveau de vie des travailleurs du secteur informel, les responsables locaux chargés du cadre réglementaire local et de l'application de la loi doivent reconnaître leur contribution à l'économie locale.

IV. Acteurs clés : les institutions d'appui

65. Bien que ce document de politique soit axé sur les économies urbaines, nous reconnaissons que celles-ci sont complexes et requièrent l'intervention de divers acteurs aux niveaux mondial, régional et local. Cette section met en exergue les rôles et fonctions des acteurs clefs : gouvernements, organisations multinationales et internationales, société civile, secteurs privé et informel. Leur choix est dicté par leur sphère d'influence – qui va de la définition de normes mondiales au choix des rues où les marchands ambulants peuvent ou ne peuvent pas exercer − et leur emprise sur l'économie. Tout cadre de politique économique urbaine doit tenir compte de l'ensemble des acteurs économiques. Nous estimons qu'un bon cadre économique équilibre les besoins de tous les acteurs de manière à renforcer les économies, améliorer les moyens de subsistance et créer des emplois.

A. Principaux acteurs et institutions

66. De manière générale les gouvernements nationaux sont incontournables dans la création du cadre législatif et politique pour le développement économique. Leur rôle dans la gestion de l'environnement macroéconomique et budgétaire et du cadre réglementaire, ainsi que dans la mise en place de politiques intergouvernementales et de décentralisation, la définition du cadre de politique générale pour les secteurs, les entreprises et l'industrie, en fait des acteurs importants et puissants de l'économie urbaine. Des réformes macroéconomiques bien conçues et efficacement mises en œuvre peuvent changer considérablement le cours et le rythme du développement économique urbain (voir l'annexe II, encadré 2). Les gouvernements nationaux ont une perspective large et stratégique, loin des menus détails des préoccupations et opportunités locales. Leurs intérêts peuvent porter sur la situation d'ensemble au lieu des cas particuliers.

67. Les administrations locales constituent le niveau représentatif et responsable le plus proche du gouvernement. À la différence des gouvernements nationaux, leurs compétences se limitent à l'échelle locale et leur préoccupation est de créer un environnement favorable à l'épanouissement des entreprises locales. Elles sont également chargées de réglementer et d'autoriser les activités de développement, ainsi que l'occupation des sols :

- Les municipalités sont chargées de doter les communautés des infrastructures physiques nécessaires au fonctionnement des entreprises et des marchés du travail;
- Ce sont également les agents les plus appropriées pour regrouper les parties prenantes de l'économie locale : chambres de commerce, petites et moyennes

entreprises, établissements d'enseignement, syndicats et organisations de l'industrie;

- Elles offrent l'environnement dans lequel les acteurs se rencontrent directement pour créer des partenariats, trouver des synergies pour l'appui mutuel, et définissent des stratégies pour leur communauté;
- Les administrations locales prennent des décisions stratégiques concernant l'occupation des sols et la forme urbaine, les transports, l'hydraulique et l'assainissement, etc.

68. Ces décisions ont un effet direct sur la compétitivité de l'environnement économique local. Une municipalité, activement engagée dans la stratégie de développement économique avec ses parties prenantes, est mieux à même de déterminer les incidences des solutions alternatives sur l'économie locale. Elle est également en mesure d'influer sur la forme de la ville pour renforcer le développement économique à la faveur d'une stratégie d'investissement dans les infrastructures et la réglementation de l'occupation des sols. Par exemple, les investissements dans des services de transit de premier ordre pour favoriser le développement permettent de promouvoir des villes durables plus compactes, mieux à même de déplacer efficacement sa main-d'œuvre et soutenir la concurrence dans l'économie mondiale. Toutefois, les grands projets de développement des infrastructures, notamment les systèmes de transport, peuvent détruire les sites pourvoyeurs de moyens de subsistance informels et ne protègent pas nécessairement les intérêts des travailleurs du secteur informel et leurs moyens de subsistance. Pour fonctionner efficacement, les gouvernements locaux doivent avoir des mandats officiels clairs définissant leur rôle, pouvoirs et capacités budgétaires. Pour parvenir à une décentralisation effective des responsabilités pour le développement économique, les gouvernements centraux doivent mettre en place des cadres législatifs qui définissent clairement les attributions des administrations locales et leur fournissent les ressources qui leur permettent de jouer leur rôle. Quant à ces dernières, elles doivent faire en sorte que toutes les parties prenantes participent au processus de prise des décisions et d'établissement de règles au niveau local.

69. Aucun gouvernement n'a la capacité de réaliser des objectifs de développement économique sans la participation du secteur privé et des partenaires institutionnels. Les partenaires du secteur privé mettent à profit la créativité et l'innovation, les capitaux et la main-d'œuvre pour créer et distribuer de la richesse. La définition d'une vision commune, la création d'infrastructures et une main-d'œuvre instruite peuvent susciter de la part du secteur privé des décisions d'investissement propres à créer des emplois. Sans la mobilisation de capitaux privés et l'innovation, l'impact potentiel de la stratégie est limité.

- Le secteur de l'immobilier doit également construire la ville et répondra à une vision claire pour la forme construite, créant des emplois et aménageant des espaces ouverts pour les moyens de subsistance.
- Le secteur privé investira dans des secteurs potentiellement rentables et un cadre réglementaire raisonnable. En conséquence, les activités du secteur privé fondées sur les principes et règlements régissant le commerce éthique, l'emploi et la durabilité de l'environnement, favorisent la création d'emplois décents et le développement économique équitable.

70. Dans nombre de pays, le secteur informel représente une part importante du secteur privé, souvent plus importante que celle des entreprises privées et, en tant que telle, constitue à la fois un bon créneau et un défi pour les parties prenantes au développement. Les opérateurs et travailleurs du secteur informel ont souvent du mal à subvenir aux besoins de leur famille, en vivant et travaillant dans des conditions défavorables. Toutefois, lorsqu'ils sont organisés et soutenus, ils acquièrent la capacité d'augmenter la productivité et améliorer considérablement leur niveau de vie. Si certains travailleurs du secteur non structuré vont grossir les rangs des syndicats officiels, un plus grand nombre d'entre eux s'organisent au sein de leurs propres syndicats, des coopératives et associations. Ces organisations de travailleurs du secteur informel sont également des parties prenantes incontournables. Il est indispensable de soutenir la main-d'œuvre informelle et de prendre en considération ses moyens de subsistance dans le développement économique des villes, parce qu'elle est une importante productrice de biens et de services et gagne en poids politique à travers le monde et au niveau local.

71. Dans beaucoup de pays, les syndicats ont joué un rôle important dans l'amélioration des conditions de travail et des avantages sociaux dans de nombreuses branches d'activité. Mais leur influence est limitée dans le monde en développement où la moitié ou plus de la moitié de la main-d'œuvre est informelle. Néanmoins, ils demeurent une importante partie prenante au développement économique et peuvent apporter une contribution à la stratégie de développement.

72. Établissements d'enseignement et de formation : les économies reposent sur à la disponibilité de la main-d'œuvre qualifiée et non qualifiée. Mais la capacité d'accroître la productivité grâce à l'innovation et la technologie exige une main-d'œuvre qualifiée. Les établissements d'enseignement postsecondaire offrent le talent et la recherche nécessaires pour accompagner les processus d'innovation continue au sein des entreprises matures et des nouvelles entreprises. Les universités de recherche visant à satisfaire les aspirations entrepreneuriales de leurs étudiants peuvent contribuer au développement d'une économie urbaine hautement novatrice[31]. Toutefois, les jeunes ne peuvent pas tirer parti des débouchés offerts par l'enseignement supérieur s'ils n'ont pas suivi un enseignement primaire et secondaire minimum.

- La capacité éducative devrait être une pierre angulaire de la stratégie de développement économique des villes.
- Les établissements d'enseignement devraient se considérer comme des parties prenantes contribuant et tirant profit du processus de développement économique local.

73. Les organisations non gouvernementales (ONG) sont présentes aussi bien dans les pays en développement que dans les pays développés. Elles ont souvent l'expertise requise pour contribuer à la stratégie de développement économique, et peuvent être une source de capitaux d'investissement et d'innovation dans des secteurs comme l'emploi urbain, la pauvreté, l'environnement et les droits de l'homme.

[31] University of Waterloo Economic Impact Study, 2013, https://uwaterloo.ca/about/sites/ca.about/files/uploads/files/c003711_economic_impact_report_lr_v2.0_final-s.pdf.

- Les difficultés tiennent à l'absence de coordination ou d'intégration dans la stratégie de développement économique local et l'occasion manquée de miser sur les actifs et l'investissement ou d'accompagner la mise en œuvre de la stratégie.
- Recommandation : les ONG devraient soutenir la stratégie et les efforts déployés dans le cadre du développement économique local.

74. Le rôle des organisations internationales est beaucoup plus important dans le monde en développement que celui du Nord, où leurs intérêts sont essentiellement à caractère réglementaire et de surveillance (accords commerciaux, changements climatiques). Dans le monde du Sud, les organisations internationales jouent un rôle majeur dans la politique nationale et des finances, les programmes de développement économique et les décisions d'investissement dans des projets (par exemple, les objectifs du Millénaire pour le développement et les objectifs de développement durable, Habitat III, les normes de l'Organisation internationale du Travail).

- Les processus internationaux visant à recueillir un consensus sur les défis mondiaux peuvent affecter les économies locales à travers leur réussite ou leur échec, ou la teneur des engagements internationaux.
- Les effets localisés des programmes internationaux peuvent perturber ou promouvoir les efforts de développement économique, l'investissement, l'emploi, les revenus et la qualité de la vie.
- Recommandation : il convient de tenir compte des incidences éventuelles des processus internationaux au niveau local, de la nécessité de contribuer à la mise en œuvre des normes internationales et d'atténuer les répercussions potentiellement néfastes.

75. Les grandes entreprises multinationales sont dominantes dans de nombreuses juridictions, en particulier les économies riches en ressources. Elles peuvent avoir un effet disproportionné sur une économie locale en tant que principales pourvoyeuses d'emplois formels, d'infrastructures et de revenus dans les petites villes et les communautés rurales. Les gouvernements qui développent les compétences requises pour la gestion les relations d'affaires avec ces entreprises sont mieux placés pour atténuer leurs effets sur les communautés et tirer profit de leurs avantages.

- Les grandes entreprises ont la responsabilité d'optimiser les retombées bénéfiques de leurs activités en termes de développement sur l'économie locale.
- Le fait d'appuyer équitablement le développement de la chaîne d'approvisionnement local peut aider à renforcer les entreprises, les unités et les travailleurs liés à l'entreprise, ainsi que l'économie locale.
- En offrant une perspective mondiale et des informations commerciales de premier ordre, les grandes entreprises peuvent appuyer la stratégie économique locale en vue de capter des débouchés additionnels en faveur de l'économie urbaine.

B. Acteurs économiques urbains

76. Le tableau 5 (annexe I) présente une carte des principaux acteurs et institutions économiques urbains et les rôles qu'ils jouent dans les différentes étapes du processus économique. Six domaines clefs ont été recensés – le cadre législatif, l'environnement des affaires, la logistique commerciale, les infrastructures et les services, l'accès au financement et le capital humain − qui forment l'environnement économique général dans lequel opèrent les villes. Le tableau montre l'importance des gouvernements nationaux et locaux dans toutes les étapes du processus économique. Les institutions multilatérales et bilatérales jouent également un rôle important dans les économies urbaines car elles fixent les accords commerciaux et politiques qui régissent le commerce international. Par exemple les accords de libre-échange ont ceci d'important qu'ils peuvent donner aux villes un avantage concurrentiel sur les fournisseurs. Les acteurs internationaux sont également d'importants pourvoyeurs de services et de compétences dans tous les aspects de l'économie – de l'environnement des affaires au développement du capital humain. Bien que n'étant pas un acteur clef dans la définition du cadre législatif économique, le secteur privé a la voix au chapitre en raison de son rôle dans tous les autres aspects de l'économie. S'il est vrai que le secteur informel est politiquement faible, il n'en demeure pas moins qu'il joue un rôle important en fournissant des biens et des services précieux à l'économie et la communauté urbaines.

C. Processus institutionnels habilitants

77. Une tâche majeure des administrations locales ou un défi auquel elles font face est de concilier les intérêts divergents de ces différents acteurs et institutions et faciliter un processus de développement participatif durable. Dans la vie urbaine de tous les jours, différents acteurs se battent pour l'espace public, des services, marchés et autres ressources publiques; certains acteurs et institutions sont plus puissants que d'autres, et certaines administrations locales s'associent avec des groupes d'intérêt dominants. Ces réalités se reflètent dans les tensions politiques ou dilemmes auxquels sont confrontées les administrations locales, notamment les questions de savoir s'il faut promouvoir des intérêts privés ou le bien public, encourager ou réglementer le comportement des différents acteurs, assurer des subventions croisées aux communautés pauvres ou maintenir la compétitivité-coûts, promouvoir des programmes d'appui universel ou des programmes sélectifs ciblés, cibler les zones dans le besoin ou les zones à potentiel. Il est très important de reconnaître ces tensions politiques ainsi que ceux qui sont les gagnants et les perdants dans chaque décision.

78. Il est donc très important de promouvoir un système de gouvernance urbaine juste et inclusif. À cet égard, il convient d'impliquer les parties prenantes et de promouvoir un processus inclusif de prise de décisions et de définition de règles dans lequel elles sont toutes représentées. Pour que les travailleurs pauvres puissent améliorer leurs moyens de subsistance, leurs organisations doivent participer effectivement à tous les stades du processus décisionnel : de l'énumération et l'appel à des réformes, à la rédaction des lois, arrêtés/règlements, ainsi qu'au suivi de la mise en œuvre de ces lois, arrêtés/règlement et politiques. Toutefois, les pauvres des villes sont souvent désavantagées lorsqu'il s'agit d'exprimer leurs besoins et exigences − et de se faire entendre par les autorités locales. Dans

certaines villes comme Accra, Bangkok et Lima, des plateformes spéciales ont été créées pour le dialogue et les négociations entre leurs organisations et les autorités locales (voir l'annexe II, encadré 7). Dans d'autres, des discussions à plus long terme sont en cours entre les travailleurs du secteur informel et de la ville, notamment entre les vendeurs ambulants et la municipalité de Durban en Afrique du Sud, les collecteurs de déchets et la municipalité de Bogota en Colombie (voir l'annexe II, encadrés 10 et 11).

V. Elaboration, mise en œuvre et suivi des politiques

79. Dans le présent document de politique, il est fait état d'un programme complexe de développement économique urbain tiré par l'emploi, et notamment d'une vision et d'un ensemble de principes normatifs (sect. I), d'une série de problèmes de développement économique urbain (sect. II), d'un cadre de traitement des problèmes et la manière de procéder par ordre de priorité (sect. III), des principaux acteurs et processus institutionnels qui doivent être engagés (sect. IV).

80. Les objectifs et défis politiques sont très clairs. Cette section propose une conception de politiques en réponse aux défis et priorités auxquelles les villes et leurs parties prenantes doivent faire face pour promouvoir le développement économique urbain. La tâche est d'une très grande ampleur mais de nombreux exemples illustrent le potentiel de réussite (voir les encadrés à l'annexe II). L'extrême diversité des villes, de leurs économies et des problèmes qu'ils rencontrent défient toute solution trop normative. Au contraire, ce document suggère qu'un mandat clair pour le développement économique des villes doit être donné aux parties prenantes urbaines, en particulier les administrations locales démocratiquement responsables. Les sections suivantes mettent en exergue les exigences du processus de définition, de mise en œuvre et de suivi efficace de la stratégie.

A. Elaboration des politiques

81. Pour relever le défi du développement économique urbain, les villes doivent remplir deux séries de conditions. La première concerne les conditions sous-jacentes qui favorisent la capacité physique de développement économique de la ville, à savoir les infrastructures nécessaires au développement économique, les moyens de financer ces infrastructures et la capacité de planification de l'aménagement de l'espace et de l'occupation des sols pour en déterminer la structure et la séquence de développement. L'objectif doit être une ville compacte, bien desservie par les transports en commun, avec des services d'approvisionnement en électricité et en eau, d'assainissement et de télécommunications fiables, un cadre réglementaire et des institutions du marché transparents et efficaces, notamment un marché foncier qui fonctionne efficacement pour tous. Ces conditions sous-jacentes sont examinées en détail dans les documents de politique 5, 6 et 9 et ne sont pas développées ici, mais l'on n'insistera jamais assez sur leur importance pour le développement économique des villes.

82. La deuxième série concerne les conditions favorisant le processus de développement. La facilitation du développement économique est le principal rôle d'habilitation de l'administration locale, car elle permet d'assurer l'appui à la

stratégie de développement économique durable. Elle exige des hautes autorités de l'administration locale, notamment le maire, le conseil et les membres du personnel concerné, qu'elles engagent des discussions avec leurs parties prenantes (entreprises des secteurs formel et informel et société civile, notamment les établissements d'enseignement supérieur, syndicats et organisations non gouvernementales), en vue de définir une vision collective pour l'avenir de la ville et son économie. De telles discussions permettent de recueillir des informations inestimables pour l'élaboration de la stratégie. À la faveur d'une bonne étude économique, les planificateurs et décideurs locaux parviennent à comprendre leurs secteurs exportateurs sur les marchés régionaux et internationaux pour définir les mesures spécifiques à même d'améliorer leur compétitivité (recherche universitaire, technologie, compétences avancées, constitution de réseaux locaux − entre les entreprises, avec l'extérieur), et saisir de nouvelles opportunités offertes par l'économie mondiale. Elles permettent également de déterminer les services d'assistance aux entreprises nécessaires et les initiatives locales propres à positionner une communauté de sorte qu'elle puisse soutenir la concurrence pour les investissements et emplois locaux et extérieurs.

83. Comme indiqué précédemment, nous ne sommes pas favorables à une solution toute faite pour le développement économique urbain tiré par l'emploi. Nous ne sommes pas non plus pour un processus de planification et de conception de politiques technocratique du sommet à la base. Les solutions doivent être adaptées aux spécificités économiques, sociales et institutionnelles des villes, motivées par des consultations avec toutes les parties prenantes concernées et inspirées de la connaissance des réalités du terrain. Par conséquent nous recommandons un processus de conception de politiques prévoyant : a) un dialogue volontaire avec les principales parties prenantes, notamment les industries ou sous-secteurs ayant un potentiel de croissance et/ou une concentration des travailleurs pauvres, en vue de recenser les débouchés économiques et négocier des solutions communes face aux problèmes, notamment les intérêts contradictoires; b) le recensement des secteurs ou sous-secteurs clefs de la ville pour répertorier les débouchés et les obstacles auxquels sont confrontées les diverses entreprises − en particulier les petites et moyennes entreprises et celles du secteur informel – dans chaque branche d'activité ou sous-secteur.

84. Le dialogue volontaire avec les principales parties prenantes pour l'élaboration des politiques urbaines doit inclure des représentants de chaque groupe d'intérêt : gouvernement, entreprises du secteur privé, secteur informel et société civile. Il doit être constant, avec notamment un partage d'informations axées sur les perspectives économiques et l'innovation, des consultations pour comprendre les différents obstacles auxquels se heurtent les diverses parties prenantes et les débouchés qui s'offrent à elles, et des négociations en vue de parvenir à un accord sur les solutions politiques appropriées, notamment en ce qui concerne l'allocation et l'utilisation de l'espace public, des ressources et des services.

85. Un autre type de dialogue pour informer les autres doit porter sur le recensement des industries et sous-secteurs clefs afin de répertorier les opportunités et les contraintes (voir l'annexe II, encadré 12 sur le recensement des sous-secteurs). Ces dialogues volontaires et le recensement des industries ou sous-secteurs clefs ont pour but de répertorier aussi bien les débouchés du développement économique urbain que les contraintes qui y sont liées, encourager la compréhension et le consensus entre les différents acteurs économiques urbains et, ce faisant, déterminer les actions et solutions politiques les plus appropriées.

B. Cadre de mise en œuvre

86. Le développement économique urbain est essentiellement un processus social par lequel les parties prenantes au sein de l'économie développent la même perception, partagent une vision réalisable sur la base de leurs priorités et engrangent le capital humain, financier et physique supplémentaire nécessaire à l'accroissement progressif de la productivité et l'amélioration des moyens de subsistance. Il ne fait aucun doute que, dans certains contextes, le développement économique s'accompagne d'exigences très techniques et à forte intensité de capital Mais le processus par lequel elles doivent être déterminées et les ressources nécessaires mobilisées n'est pas technique. Que les acteurs soient dans une ville et au sommet de l'économie de l'innovation ou tournés vers l'amélioration du niveau de vie des travailleurs dans une vaste implantation sauvage, le processus de détermination des prochaines étapes dans l'évolution de l'économie locale et des mécanismes de mise en œuvre de la stratégie est le fruit du dialogue et du leadership collaboratif.

87. Que peut-on dire du cadre de développement économique local à large champ d'application potentielle, étant donné l'extrême diversité de la typologie et du contexte des villes? Plusieurs éléments clefs ressortent de la littérature[32] et des cas prometteurs (voir les encadrés à l'annexe II).

Collaborer avec les parties prenantes au développement économique urbain pour définir une stratégie

88. Une collaboration sérieuse avec les parties prenantes − secteur privé, établissements d'enseignement, organisations communautaires, groupes de réflexion et syndicats − permet à la municipalité de réunir des informations, idées et aspirations pour justifier la stratégie. Surtout, la collaboration avec les parties prenantes permet d'élaborer une stratégie claire et cohérente à même d'inciter les partenaires à investir leur temps et leurs ressources dans la promotion des objectifs de la communauté. La stratégie de développement économique est le fruit du dialogue et de la collaboration entre les parties prenantes. Elle devrait également permettre à la ville de se positionner pour saisir les nouvelles opportunités qui se présentent, entretenir des relations avec des collaborateurs et des investisseurs extérieurs, et encourager les entreprises à développer des marchés extérieurs.

Faire de la recherche et des analyses

89. Une ville existe dans un contexte historique, géographique, environnemental et économique particulier. Il est important de comprendre la ville, son contexte et le processus de développement qui l'ont façonnée. L'analyse de données et la recherche extérieure peuvent déterminer une stratégie qui soit à la fois ambitieuse et crédible. Toutefois, étant donné que l'information n'est pas toujours parfaite, le dialogue avec les acteurs intervenant au sein de la communauté et dans son économie peut permettre de combler les lacunes et confirmer des conclusions. Les processus de recensement des secteurs tels qu'évoqués plus haut peuvent permettre

[32] Competitive Cities for Jobs and Growth: What, Who, and How. 2015, Groupe de la Banque mondiale, http://www.worldbank.org/en/topic/trade/publication/competitive-cities-a-local-solution-to-a-global-lack-of-growth-and-jobs.

aux parties prenantes de répertorier les lacunes et les possibilités, et de classer les actions éventuelles par ordre de priorité.

Concentrer les ressources humaines, financières et physiques sur la stratégie de développement économique urbain

90. Le développement économique est une activité transversale, qui exige l'engagement de l'entreprise dans son ensemble et l'alignement de ses politiques ainsi que sa culture. La structure organisationnelle et la culture doivent refléter l'urgence que la ville confère aux impératifs de développement économique. Une stratégie de développement économique ambitieuse peut être compromise par un cadre réglementaire contradictoire, irrationnel ou malveillant, même si cela ne veut pas dire que des normes raisonnables ne sont pas nécessaires. Une application judicieuse, cohérente, équitable, prévisible et efficace des politiques et de la réglementation à l'appui de la viabilité environnementale, la santé et la sécurité, et d'autres objectifs de politique publique qui reflètent les attentes des populations locales, favorisent la mise en œuvre d'une stratégie de développement économique viable, tandis que le renforcement des capacités des administrations locales par le développement d'un service professionnel et efficace peut contribuer à promouvoir le développement économique. La mise en place d'un service officiel chargé du développement économique dans l'administration municipale, qui relève du chef de l'administration ou du directeur municipal peut être utile pour les ressources de l'entreprise par rapport aux objectifs de développement économique urbain.

Soutenir et encourager l'entrepreneuriat dans les secteurs structuré et non structuré de l'économie

91. Par leur prise de risques et leurs innovations, les entrepreneurs sont ceux-là mêmes qui façonnent l'avenir de l'économie. Pourtant, par définition, les possibilités d'échec sont élevées. Ceux qui créent les entreprises n'ont souvent pas les connaissances ou les compétences nécessaires pour les faire prospérer au-delà de l'étape de la création. L'accès au mentorat, aux services consultatifs, aux groupes de pairs et aux réseaux de soutien peut améliorer considérablement les taux de réussite et aider à la croissance. L'appui explicite des municipalités aux entrepreneurs des secteurs structuré et non structuré de l'économie peut renforcer la communauté et contribuer à la création d'emplois.

S'assurer l'appui au plus haut niveau des gouvernements et organisations internationales

92. Au plus haut niveau, les gouvernements et organisations internationales ont accès à des ressources plus substantielles et des réseaux à même d'appuyer le développement économique urbain. Ils sont chargés des infrastructures régionales stratégiques essentielles pour relier les économies urbaines aux villes et marchés en réseau. Il importe également d'impliquer ces gouvernements afin qu'il soit tenu compte de la stratégie locale dans les décisions d'investissement à l'échelle nationale.

Renforcer le capital humain et social au sein de la communauté

93. Le développement économique est subordonné à beaucoup de choses, mais il est tout d'abord le fruit de l'ingéniosité et la détermination de l'homme. La capacité

de la communauté à prendre en charge l'éducation et le développement de ses citoyens est un préalable au processus de développement. L'éducation, l'innovation et la capacité d'entreprendre à tous les niveaux, de l'élémentaire au supérieur, doivent être prises en considération dans la stratégie de développement économique.

C. Indicateurs de réussite de la mise en œuvre, du suivi et de l'évaluation

94. La mise en œuvre de stratégies touche de nombreux aspects de la ville, notamment aux plans social, économique et physique. C'est d'abord un processus politique et social. Les décisions concernant l'allocation des ressources et les budgets se prennent en plusieurs étapes sur un laps de temps assez long. Les équipes sont constituées et mobilisées. Les parties prenantes sont impliquées. Dans cette phase de gestation, il n'existe pas assez de preuves physiques ou statistiques que la mise en œuvre de la stratégie est en cours. À mesure que les projets avancent selon leur processus de planification, des décisions sont prises de lancer des initiatives complexes. Dans le cas des grands projets d'infrastructures, cette phase de planification peut prendre entre 5 et 10 ans, tandis que pour les projets d'équipement caractéristiques du développement urbain, il n'est pas rare que cette étape s'étale sur 12 à 36 mois. La réalisation de grands projets urbains peut prendre 24 à 48 mois. En conséquence, il peut s'écouler cinq ans ou plus avant que les preuves physiques et statistiques de la mise en œuvre de stratégies soient disponibles.

95. Dans le temps, il importe de vérifier trois types d'indicateurs : les indicateurs procéduraux, les indicateurs structurels et les indicateurs socioéconomiques. Les indicateurs procéduraux comprennent des événements tels que l'élaboration et la publication d'une stratégie de développement économique urbain ou plan de développement spatial, la réorganisation des divisions municipales pour accompagner le développement économique, la publication de lois ou règlements, ou le lancement d'un programme d'appui à un aspect spécifique de la stratégie. Les indicateurs structurels mesurent le changement progressif entre les secteurs et les professions. Les indicateurs socioéconomiques mesurent le bien-être de l'ensemble des citoyens. Des indicateurs spécifiques peuvent porter sur l'éducation, le revenu des personnes, leur statut en matière de logement et les mesures de stabilité des ménages ainsi que les indicateurs qualitatifs comme les perspectives sur le bien-être personnel et communautaire, et les attitudes par rapport à l'avenir[33].

VI. Conclusion

96. En conclusion, le Groupe des politiques 7 souhaiterait vivement faire quatre recommandations essentielles :

a) Premièrement, le développement économique urbain doit être considéré comme une responsabilité intrinsèque des administrations nationales et locales. Comme indiqué dans le présent rapport, les différents niveaux de gouvernement jouent des rôles différents mais complémentaires dans la réalisation de la croissance

[33] http://www.worldbank.org/en/news/feature/2013/02/14/monitoring-and-evaluation-for-better-development-results.

urbaine durable et soutenue. Par conséquent, il importe que les gouvernements nationaux et les agences internationales collaborent avec les administrations locales et accompagnent leurs actions de renforcement de l'économie locale;

b) Deuxièmement, il y a lieu d'insister sur la nécessité de reconnaître et soutenir les travailleurs pauvres du secteur informel en tant qu'acteurs légitimes dans le processus de développement économique;

c) Troisièmement, il est essentiel d'aider les villes à créer les conditions sous-jacentes de leur développement économique, notamment les infrastructures nécessaires à ce développement, les moyens de financer ces infrastructures et la capacité de planification de l'aménagement de l'espace et de l'occupation des sols pour en déterminer la structure et la séquence de développement. L'objectif doit être une ville compacte, bien desservie par les transports en commun, avec des services d'approvisionnement en électricité et en eau, d'assainissement et de télécommunications fiables, un cadre réglementaire et des institutions du marché transparentes et efficaces, notamment un marché foncier qui fonctionne efficacement pour tous. Il est particulièrement important de réaliser une forme urbaine compacte et ouverte aux transports en commun, pour promouvoir le développement économique, la durabilité et la cohésion sociale. Les villes qui ne sont pas en mesure de créer les conditions sous-jacentes du développement économique auront du mal à réussir;

d) Quatrièmement, la communauté internationale doit également promouvoir les conditions propices au développement économique urbain tirée par l'emploi. Il y a lieu de souligner la nécessité de renforcer la capacité des administrations locales à mettre en œuvre des régimes fiscaux appropriés fondés sur la valeur des terres et d'autres stratégies pour financer les infrastructures et services locaux à l'appui du développement économique;

e) Enfin, s'agissant des perspectives, nous voudrions mettre en exergue le processus de conception et de mise en œuvre des politiques évoqué à la section V, à savoir :

i) Collaborer avec les principales parties prenantes au développement économique urbain – pouvoirs publics, entreprises du secteur privé, secteur informel, établissements d'enseignement et société civile – dans le partage de l'information, la consultation et les plateformes de négociation, afin d'élaborer une stratégie nationale de développement économique qui puisse emporter leur adhésion;

ii) Entreprendre des travaux de recherche et d'analyse pour déterminer le processus de conception, notamment le recensement des sous-secteurs et secteurs, et répertorier les débouchés et les contraintes;

iii) Soutenir et encourager l'entreprenariat dans les secteurs structuré et non structuré de l'économie;

iv) Concentrer les ressources humaines, financières et physiques sur la stratégie de développement économique urbain;

v) S'assurer l'appui au plus haut niveau des gouvernements et organisations internationales;

vi) Renforcer le capital humain et social au sein de la communauté.

Annexe I

Tableaux

Tableau 1
Taux de chômage (2007-2018)

Région	Taux (pourcentage)											
	2007	*2008*	*2009*	*2010*	*2011*	*2012*	*2013*	*2014*	*2015*	*2016*	*2017*	*2018*
Monde	5,5	5,6	6,2	6,1	6,0	6,0	6,0	6,1	6,1	6,1	6,1	6,0
Pays développés et Union européenne	5,8	6,1	8,4	8,8	8,4	8,6	8,6	8,6	8,4	8,2	8,0	7,9
Europe centrale et du Sud-Est (hors Union européenne et Communauté d'États indépendants	8,2	8,1	9,9	9,2	8,5	8,0	8,2	8,3	8,2	8,2	8,2	8,1
Asie de l'Est	3,8	4,3	4,4	4,2	4,3	4,4	4,5	4,7	4,8	4,9	4,9	5,0
Asie du Sud-Est et Pacifique	5,5	5,2	5,1	4,7	4,4	4,1	4,2	4,3	4,3	4,3	4,3	4,4
Asie du Sud	4,1	4,1	4,2	3,8	3,8	3,9	4,0	4,0	4,1	4,1	4,1	4,1
Amérique latine et Caraïbes	6,9	6,5	7,5	7,3	6,7	6,6	6,5	6,5	6,5	6,5	6,4	6,4
Moyen-Orient	10,2	10,1	10,3	11,1	10,8	10,9	10,9	11	10,9	10,8	10,8	10,7
Afrique du Nord	11,1	10,5	10,6	10,4	11,8	12,1	12,2	12,2	12,1	12,1	12,1	12,0
Afrique subsaharienne	7,5	7,7	7,7	7,6	7,6	7,6	7,6	7,6	7,5	7,5	7,5	7,5

Note : Les chiffres de 2013 sont des estimations préliminaires; les chiffres de 2014-2018 sont des projections; les limites supérieure et inférieure de l'intervalle de confiance sont présentées dans les chiffres de l'annexe 3. Source : BIT, Modèles économétriques des tendances, octobre 2013; voir également source du tableau A2 et annexe 5.

Source : Rapport 2014 de l'OIT sur les tendances mondiales de l'emploi (tableau, p. 1).

Tableau 2
Travailleurs pauvres (2 dollars des États-Unis par jour), pays en développement et régions (2000-2018)

Les deux sexes	Nombre de personnes (en millions)						Part dans l'emploi total (pourcentage)					
	2000	*2007*	*2011*	*2012*	*2013*	*2018*	*2000*	*2007*	*2011*	*2012*	*2013*	*2018*
Monde	1 199,2	989,5	878,1	851,0	839,0	736,2	45,9	33,7	28,7	27,4	26,7	22,0
Europe centrale et du Sud-Est (hors Union européenne et Communauté d'États indépendants	17,9	8,1	6,7	6,4	6,0	4,7	12,3	5,1	4,1	3,9	3,6	2,8
Asie de l'Est	412,9	224,1	144,6	123,5	111,6	52,4	55,1	28,0	17,7	15,0	13,5	6,2
Asie du Sud-Est et Pacifique	150,9	114,8	98,9	94,8	93,9	75,9	62,3	41,9	33,3	31,3	30,5	23,0
Asie du Sud	399,4	414,6	392,8	389,0	387,8	359,8	78,5	69,9	64,1	62,9	61,5	52,2
Amérique latine et Caraïbes	33,4	22,6	19,1	18,9	18,5	15,9	16,0	9,1	7,2	6,9	6,7	5,3
Moyen-Orient	3,8	4,9	4,9	5,0	5,0	4,9	9,3	8,7	7,6	7,5	7,4	6,4
Afrique du Nord	10,6	9,2	8,9	8,8	8,8	8,6	23,8	16,7	14,9	14,6	14,2	12,6
Afrique subsaharienne	170,3	191,1	202,2	204,6	207,4	214,0	75,4	68,9	65,0	63,8	62,8	55,6

(Voir note(s) page suivante)

Note : Les chiffres de 2012-2018 sont des projections. Les chiffres étant arrondis, les totaux ne correspondent pas nécessairement à la somme de leurs composantes. Source : BIT, Modèles économétriques des tendances, octobre 2013; voir également source du tableau A.2.

Source : Rapport 2014 de l'OIT sur les tendances mondiales de l'emploi (tableau A14b).

Tableau 3
L'emploi informel en pourcentage de l'emploi non agricole (2004-2010)

Asie du Sud : 82 %	Fourchette : 62 % à Sri Lanka à 84 % en Inde
Afrique subsaharienne : 66 %	Fourchette : 33 % en Afrique du Sud à 52 % au Zimbabwe à 82 % au Mali
Asie de l'Est et du Sud-Est : 65 %	Fourchette : 42 % en Thaïlande à 73 % en Indonésie
Amérique latine : 51 %	Fourchette : 40 % en Uruguay à 75 % en État plurinational de Bolivie
Moyen-Orient et Afrique du Nord : 45 %	Fourchette : 31 % en Turquie à 57 % en Cisjordanie et Gaza

Source : Vanek *et al.* 2014, également disponible à l'adresse http://wiego.org/informal-economy/statistical-picture.

Tableau 4
Investissements, besoins en investissement et déficits, et participation du secteur privé dans les principaux secteurs des objectifs de développement durable dans les pays en développement (2015-2030)

		Montant estimatif des investissements actuels, disponible, dernière année (milliards de dollars É.-U.)	*Total investissements requis*	*Déficit d'investissement*	*Taux moyen de participation du secteur privé dans les investissements actuels (pourcentage)*	
			Montants annualisés en milliards de dollars É.-U. (prix constants)			
Secteur	*Description*	*(a)*	*(b)*	*(c) = (b)-(a)*	*Pays en développement*	*Pays développés*
Électricité	Investissement dans la production, la transmission et la distribution d'électricité	~260	630-950	370-690	40-50	80-100
Transport	Investissements dans les routes, aéroports, ports et chemin de fer	~300	350-770	50-470	30-40	60-80
Télécommunications	Investissement dans les infrastructures (lignes fixes, mobiles et Internet)	~160	230-400	70-240	40-80	60-100
Eau et assainissement	Services d'approvisionnement en eau et d'assainissement pour l'industrie et les ménages	~150	~410	~260	0-20	20-80

Secteur	Description	Montant estimatif des investissements actuels, disponible, dernière année (milliards de dollars É.-U.)	Total investissements requis	Déficit d'investissement	Taux moyen de participation du secteur privé dans les investissements actuels (pourcentage)	
			Montants annualisés en milliards de dollars É.-U. (prix constants)			
		(a)	(b)	(c) = (b)-(a)	Pays en développement	Pays développés
Sécurité alimentaire et agriculture	Investissements dans l'agriculture, la recherche, le développement rural, les filets de sécurité, etc.	~220	~480	~260	~75	~90
Atténuation des changements climatiques	Investissements dans les infrastructures nécessaires, la production d'énergie renouvelable, la recherche et le déploiement de technologies sans incidence sur le climat, etc.	170	550-850	380-680	~40	~90
Adaptation aux changements climatiques	Investissements dans l'agriculture, les infrastructures, la gestion de l'eau, les zones côtières, etc. pour faire face aux effets des changements climatiques	~20	80-120	60-100	0-20	0-20
Écosystèmes/biodiversité	Investissements dans la conservation et la préservation des écosystèmes, la gestion des ressources marines, la gestion durable des forêts, etc.		70-210			
Santé	Investissements dans les infrastructures, par exemple, de nouveaux hôpitaux	~70	~210	~140	~20	~40
Éducation	Investissements dans les infrastructures, par exemple, de nouvelles écoles	~80	~330	~250	~15	0-20

Source : CNUCED, tableau IV.2.

Tableau 5
Liste des acteurs économiques urbains

Fonctions	Cadre législatif	Environnement des affaires	Logistique commerciale	Infrastructures et services	Accès au financement	Développement du capital humain
Gouvernements nationaux	Département des finances – trésorerie Département du commerce et de l'industrie (politique industrielle et commerciale) Département du territoire (politique foncière)	Département de la justice (respect des droits et médiation dans les conflits) Département du territoire (enregistrement des terrains et des biens)	Département des transports (politique de transport) Autorités nationales des ports, aéroports, chemins de fer et routes	Département des infrastructures et de la planification (cadre de politique) Département des finances (cadre de financement des infrastructures)	Département du commerce et de l'industrie (prêts aux entreprises, petites et moyennes entreprises)	Département de l'éducation, de la formation et de la main-d'œuvre Département de la santé

Fonctions	*Cadre législatif*	*Environnement des affaires*	*Logistique commerciale*	*Infrastructures et services*	*Accès au financement*	*Développement du capital humain*
	Département de l'environnement (politique d'environnement) Département de l'administration locale (relations intergouvernementales et régime de financement)		Département de la planification Autorités chargées des recettes nationales (taxes portuaires, d'import-export, etc.)			
Municipalités	Département de la planification et du développement (réglementation du commerce municipal et de l'occupation des sols par des lois)	Départements du développement et de la planification/ réglementation (octroi de permis), développement économique (services, incitations, zones commerciales, incubateurs, etc.)	Département des transports – réseaux routiers locaux, autorités portuaires	Compagnies municipale des eaux, de l'électricité et des infrastructures	Département du développement économique (partenariat avec les organismes de prêt)	Département de l'éducation, de la formation et de la main-d'œuvre Département de la santé (santé primaire, cliniques, hôpitaux locaux)
Acteurs internationaux/ mondiaux	Institutions multinationales et bilatérales (accords commerciaux internationaux et régionaux) Nations Unies (politiques d'environnement et déclarations) CNUCED, ONUDI, OMC, OIT, etc.			Banque mondiale Institutions bancaires régionales Donateurs multinationaux et bilatéraux	Organisations multinationales et bilatérales travaillant pour les moyens de subsistance	Donateurs multinationaux et bilatéraux dans les secteurs de la santé et des moyens de subsistance
Secteur privé		Associations d'entreprises Entreprises individuelles et industrie	Entreprises et fournisseurs de services (entreprises de dédouanement, d'expédition etc.) Sociétés d'import-export, fournisseurs/ producteurs	Entreprises privatisées des municipalités	Banques – (traditionnelles) Coopératives	Hôpitaux Établissements de formation et d'enseignement

Fonctions	*Cadre législatif*	*Environnement des affaires*	*Logistique commerciale*	*Infrastructures et services*	*Accès au financement*	*Développement du capital humain*
Société civile		Associations d'entreprises à but non lucratif Groupes de pression		ONG de services urbains	ONG intervenant dans les secteurs des moyens de subsistance et du commerce	ONG intervenant dans les secteurs de la santé et de l'éducation Syndicats
Secteur informel et travailleurs		Associations internationales, régionales Associations locales d'entreprises et de commerce, syndicats, coopératives et firmes		Fournisseurs de services locaux (eau, déchets récupération, assainissement)	Associations de crédits tournants et d'épargne	

Annexe II

Encadrés

Encadré 1
Villes « startup »

La fin du XX[e] siècle et le début du XXI[e] ont été marqués par l'apparition rapide de grandes villes et régions urbaines comme Boston et la Silicon Valley spécialisées dans la création de jeunes pousses, qui ont bouleversé les marchés traditionnels pour en créer de nouveaux[a]. La réussite de ces villes a donné lieu à une forte concentration d'innovation, de richesse et d'emplois à forte valeur ajoutée au cours des 20 dernières années[b]. Toutefois, aujourd'hui, l'entrepreneuriat technologique voit le jour partout dans le monde. La plupart des villes bassins de jeunes pousses sont des communautés situées dans de grandes agglomérations comme Londres, Berlin et Tel-Aviv, mais d'autres villes moyennes comme Austin et la région de Waterloo au Canada en accueillent également. Il est important de noter que ce phénomène ne se limite pas uniquement au monde développé. Les exemples de Bangalore, São Paulo et Santiago ainsi que Nairobi[c] démontrent que les villes d'accueil de jeunes pousses peuvent apparaître dans les pays en développement où les conditions s'y prêtent.

Quelles sont ces conditions? Les principaux facteurs sont notamment la concentration de professionnels du savoir créatifs, très motivés et ayant l'esprit d'entreprise (ingénierie, conception et aptitudes commerciales), le mentorat par des entrepreneurs en série et l'accès au capital-risque, mais les esprits créatifs qui montent de nouvelles entreprises sont les moteurs de l'écosystème des jeunes pousses. Leur aspiration à vivre dans des villes compactes dynamiques a donné lieu à un passage du capital-risque et des jeunes pousses de technologie, aux divers centres urbains[d] desservis par les transports en commun. Par conséquent, les villes d'accueil de jeunes pousses contribuent également au renforcement des objectifs de développement durable internationaux.

Ces villes n'en font pas moins face à des difficultés. Du fait de leur forte productivité et des rémunérations élevées qu'elles offrent, leurs marchés immobiliers peuvent être gonflés et inaccessibles aux travailleurs pauvres. Toutefois, en tant que sources de forte productivité et d'importantes innovations aux plans national et international, elles jouent un rôle important dans le développement d'une économie nationale compétitive.

---

[a] Compass, The Global Startup Ecosystem Ranking 2015.

[b] Florida R., King K. Rise of the Global Startup City: The Geography of Venture Capital Investment in Cities and Metros across the Globe, Martin Prosperity Institute, 2016.

[c] Greg Scruggs, How Nairobi built a thriving tech community Citiscope, avril 2015.

[d] Florida R., Startup City: The Urban Shift in Venture Capital and High Technology. Martin Prosperity Institute, 2014.

Encadré 2

Réformes macroéconomiques et développement économique en Chine urbaine

La Chine est le plus grand modèle de réussite de l'histoire contemporaine de la réduction de la pauvreté. Elle était la cinquième économie la plus pauvre dans le monde en 1981 en termes d'incidence de l'extrême pauvreté (Ravalion, 2009). Toutefois, entre 1981 et 2011, elle a réussi à sortir 753,75 millions de personnes de l'extrême pauvreté, contribuant ainsi de 79,6 % à la réduction de la pauvreté au niveau mondial au cours de la même période (http://iresearch.worldbank.org/PovcalNetPPP2005). Ce résultat tient à une croissance soutenue de la productivité. Entre 1981 et 2005, le PIB par tête d'habitant de la Chine s'est accru de 8,8 % par an, tandis que son indice de pauvreté par habitant passait de 84 % à 17 % (Ravalion, 2009). L'indice de développement humain (IDH) s'est également amélioré, passant de 0,501 en 2010 à 0,724 en 2014.

Qu'est ce qui explique donc cet énorme succès? Si la réponse fait l'objet de débat, il y a un consensus relatif sur le fait que la Chine a tiré parti de deux grandes transformations structurelles durant sa période de réformes macroéconomiques d'après 1978 (en particulier la politique de la porte ouverte) : le déplacement de la main-d'œuvre agricole vers les secteurs non agricoles et de celle du secteur public pour le secteur non étatique. Entre 1978 et 2004, la part de l'agriculture dans l'emploi est passée de 69 % à 32 %, et celle du secteur public dans l'emploi non agricole de 52 % à 13 %. Cela s'est traduit par une multiplication par 9 du nombre d'emplois dans le secteur non étatique, qui est ainsi passé de 48,9 millions à 446 millions sur la même période, tandis que dans le secteur non agricole le nombre d'emplois passait de 144 millions à 513 millions, soit une multiplication par 3,6 (Brand *et al*., 2008). Quatre facteurs, à savoir la croissance de la productivité dans l'agriculture, le transfert de la main-d'œuvre de l'agriculture à faible productivité vers les secteurs non agricoles à plus forte productivité, la réduction des obstacles au transfert de la main-d'œuvre et la croissance de la productivité multifactorielle dans le secteur non étatique, ont contribué à la croissance globale de la productivité du travail, le quatrième facteur y ayant concouru le plus avec 40 % (ibid.). En fait, ces quatre facteurs se sont renforcés mutuellement. La croissance de la productivité agricole a été favorisée par deux changements institutionnels (en particulier l'introduction du système de responsabilité des ménages à la fin des années 70), l'augmentation de la demande en engrais et l'absorption de la main-d'œuvre par des entreprises de communes et villages qui ont fait leur apparition pour répondre à la demande croissante en produits industriels à forte intensité de main-d'œuvre aux niveaux national et international. Le développement de ces industries rurales a suscité un accroissement de la demande en biens d'équipement, stimulant ainsi l'industrialisation et l'urbanisation en Chine (Zhang, 2015).

L'ouverture a joué un rôle important pour avoir permis aux entreprises de fabrication chinoises d'adopter un modèle de croissance axée sur les exportations de produits manufacturés. Alors que le stock intérieur d'IED en Chine est passé de 20,7 milliards de dollars des États-Unis en 1990 à 832,9 milliards en 2012 selon la CNUCED, la valeur des exportations s'est appréciée, passant de 18 milliards de dollars en 1980 à 2 209 milliards de dollars en 2013. Selon les statistiques officielles chinoises, le volume des exportations de produits manufacturés est passé de 9 milliards de dollars à 2 102 milliards de dollars des États-Unis entre 1980 et 2013, soit 95,5 % de l'ensemble des exportations au cours de cette période. En outre, la prospérité du secteur manufacturier a favorisé l'essor de l'industrie du bâtiment : entre 2003 et 2013, le nombre de personnes employées dans des entreprises urbaines dans le secteur manufacturier est passé de 29,8 millions à 52,6 millions, et de 8,3 millions à 29,2 millions dans le secteur du bâtiment.

La réussite récente de la Chine démontre le potentiel que recèlent des réformes macroéconomiques pour la création d'emplois productifs, la réduire la pauvreté et l'amélioration le bien-être à grande échelle.

Références :

Brandt, L., Hsieh, C.-T. et Zhu, X., 2008. Growth and Structural Transformation in China, L. Brandt et I.G Rawski, éd. 2008. China's Great Economic Transformation. Cambridge: Cambridge University Press. p. 683 à 728.

Ravalion, M., 2009. A Comparative Perspective on Poverty Reduction in Brazil, China and India. Policy Research Working Paper 5080; Washington: Banque mondiale.

Zhang, L.-Y., 2015. Managing the City Economies: Challenges and Strategies in Developing Countries. London: Routledge.

Encadré 3

Assistance aux implantations sauvages au Sénégal

Historique

Situé dans la partie occidentale de l'Afrique et d'une superficie de 196 722 kilomètres carrés, le Sénégal compte une population de 13 508 715 habitants, avec un taux de croissance démographique de 2,7 %. En 1976, 34 % de la population vivaient dans les villes et ce chiffre est passé à 45,2 % en 2013. Cette urbanisation a donné naissance à de vastes implantations sauvages qui représentent 30 % à 45 % de l'ensemble des zones urbaines. Généralement, elles ne sont pas dotées d'infrastructures telles que les routes, l'adduction d'eau, l'électricité et les systèmes d'assainissement. Elles n'ont pas ou pas assez d'infrastructures sociales telles que les écoles, terrains de sport et autres facilités communautaires. Certaines de ces implantations sont situées sur les plaines inondables et sont périodiquement envahies par les eaux, ce qui crée de graves problèmes environnementaux. Leurs résidents n'ont pas de permis d'occuper et sont souvent déplacés d'un endroit à l'autre et réinstallés ailleurs, loin des lieux de travail et des écoles.

Solution

Depuis 1989-1990, le Gouvernement a changé de politique vis-à-vis de ces implantations et des populations qui y vivent. Au lieu de les déplacer, il a décidé d'améliorer les implantions en les dotant d'installations et infrastructures, et en régularisant leur statut foncier. Les parcelles sont gratuites et les populations participent uniquement au financement des infrastructures. Le programme s'appuie sur un cadre juridique institué par décret n° 91-784 du 29 juillet 1991.

Mesures

Création d'un organisme public dénommé Fondation Droit à la Ville en 2000. Reconnu officiellement d'utilité publique, cette fondation a permis de créer le Programme d'amélioration de l'habitat et un fonds d'appui audit programme (institué par un décret n° 96-386 du 15 mai 1995), ainsi qu'un nouveau plan détaillé du site; il a également permis de procéder à l'aménagement et de fixer les dimensions des lotissements avec les populations, mettre en place des installations et infrastructures, et régulariser le statut foncier. Les bénéficiaires participent financièrement en donnant un peu d'argent. Si le site appartient à des privés, le Gouvernement peut l'acheter pour assurer un titre de propriété aux les résidents.

Le programme prévoit un appui économique aux femmes et la pleine participation des citoyens durant tout le processus (ils décident de la répartition des terrains, des installations et des d'infrastructures à mettre en place). La Fondation Droit à la Ville travaille pour les organismes locaux ou dans certains cas le Gouvernement.

Parties prenantes

Ce sont le Ministère chargé de l'aménagement urbain, les Départements de l'urbanisme et de l'architecture, la Fondation Droit à la Ville, le Ministère des finances, les organismes locaux, les bénéficiaires, la société civile, la Banque de l'Habitat du Sénégal, l'Agence allemande de coopération internationale (GIZ) partenaire au développement, l'Union européenne, ONU-Habitat et le secteur privé.

Résultats

Les personnes vivant dans des implantations sauvages peuvent désormais jouir du droit d'occupation; 3 031 bénéficiaires ont reçu leur titre de propriété (propriété foncière bâtie et non bâtie), et peuvent désormais emprunter de l'argent à la Banque de l'Habitat du Sénégal ou d'autres institutions financières en hypothéquant ce document; le site est équipé d'installations sociales et d'infrastructures adéquates, l'environnement et les conditions sanitaires ont été bien améliorés. Les nouveaux détenteurs de titres de propriété dans le cadre du programme peuvent obtenir un permis et construire leur maison. Des emplois sont créés dans le secteur informel avec la construction des installations et infrastructures.

Encadré 4

Prise de décisions participative à Çanakkale, une ville moyenne de Turquie

Çanakkale est une ville de taille moyenne du nord-ouest de la Turquie sur la côte asiatique du détroit des Dardanelles. Elle compte une population d'environ 160 000 habitants et occupe le deuxième rang parmi les six groupes établis pour l'indice de développement socioéconomique (SEGE 2011). Le niveau d'instruction des habitants est supérieur à la moyenne nationale et les résidents sont constitués par des retraités, fonctionnaires et étudiants.

Après la Conférence Habitat II, Çanakkale a été sélectionné parmi les villes pilotes pour le processus de mise en œuvre au niveau local d'Action 21. Une initiative civique locale, qui a déjà été lancée pour s'opposer à la construction du pont du détroit des Dardanelles, est venue en appui au modèle ascendant de prise de décisions pour la ville. Le Conseil municipal de Çanakkale a été créé en 2004 et le plan d'action de la ville préparé entre 2006 et 2008 avec une large participation des habitants. La municipalité a lancé le programme de budgétisation participative. Fevzipaşa, quartier situé au centre historique où vivent les Roms les plus pauvres, a été choisi comme site pilote. Le Conseil municipal a effectué une recherche en 2011 et créé un Conseil de quartier pour discuter des possibilités de faire participer la population rom à l'économie locale. Cette démarche a permis à cette frange de la population jusque-là désorganisée, de participer au processus de prise de décisions touchant leur quartier. Dans le cadre de l'initiative de budgétisation participative, la population locale s'était fixée comme priorités l'amélioration de l'espace public dénommé Zafer et le développement des activités culturelles et sociales. Cette initiative a été par la suite répétée dans d'autres quartiers de la ville de Çanakkale, mais celui de Fevzipaşa a rassemblé le plus grand nombre de participants.

Le résultat immédiat de ces efforts a été la création du centre social communautaire qui a été réalisée avec le soutien financier de la municipalité de Çanakkale, sous la coordination du Conseil de quartier et du Conseil municipal. Les femmes et les enfants constituent les groupes cibles. des cours de danse et de photographie sont organisés à l'intention des enfants et des cours de couture pour les femmes, avec le concours de volontaires et d'artistes. Les projets à venir ont comme objectif la réduction de la pauvreté à travers des activités de formation et de renforcement des capacités pour le secteur des services de la ville.

Références :

AKSAKOĞLU E, Participatory Policies in Local Development : Çanakkale Case Study, Thèse MS non publiée, Istanbul Technical University, 2007.

BAŞARAN UYSAL A, Determination of Improvement Strategy for Historical Center by Participatory Senaryo Techniques, METU JFA 2013/2, (30: 2), p. 137 à 162.

SEGE 2011- Socio Economic Development Ranking of Cities and Regions, Ministère du développement, Ankara, 2013.

Encadré 5
Villes compactes

À différents stades de développement, les villes sont en général dans des situations très différentes en termes d'infrastructure et de lieux de résidence et de travail. Ces situations ne peuvent être changées qu'avec le temps, mais elles peuvent avoir des répercussions considérables sur le développement économique urbain. Par conséquent, les stratégies économiques urbaines devrait être liées et ancrées dans les plans stratégiques à long terme des villes, prendre en considération et étudier les avantages de l'efficacité pouvant découler d'une modernisation des infrastructures et de la proximité entre les lieux de résidence et de travail.

Dans ce contexte, le concept de ville compacte apparaît en opposition à l'étalement urbain. Les villes compactes sont généralement liées à de fortes densités et un territoire urbain limité. Les marchés fonciers dynamiques permettent de promouvoir ces villes, dans la mesure où la cherté des terrains encourage l'économie dans l'occupation des sols en construisant en hauteur par exemple.

Les villes compactes offrent de nombreux avantages comme l'efficacité énergétique, la réduction du temps de déplacement, le renforcement des relations entre les individus, une population physiquement plus active, des quartiers dynamiques plus sûrs, une plus grande activité économique et plus de possibilités d'emploi. Elles présentent également des avantages pour les administrations locales dans la mesure où les infrastructures et installations publiques sont utilisées de manière plus intense, l'entretien de la ville est facilité, le nombre de déplacements pour le ramassage des ordures réduit, etc. La densité permet et exige des systèmes de transport public compatibles et. Lorsque associée à une utilisation et des revenus mixtes, elle peut conduire à l'émergence de quartiers dynamiques, plus sains, plus sûrs et plus diversifiés, avec davantage de possibilités de marche à pied au lieu des déplacements motorisés. La qualité et les espaces verts sont également des éléments essentiels pour ces quartiers plus compacts et il devrait y avoir compatibilité entre les infrastructures prévues et les densités plus élevées.

Encadré 6
Développement économique local à Morogoro, République-Unie de Tanzanie

En 2011, le Conseil municipal de Morogoro, République-Unie de Tanzanie, a lancé un programme de développement économique local avec l'aide de l'Association des autorités locales de la Tanzanie, la Fédération canadienne des municipalités et la ville de Kitchener. Morogoro est un centre de services régional, une ville secondaire carrefour du réseau d'autoroutes nationales. Son arrière-pays comprend une vaste zone agricole ainsi que l'une des plus importantes zones

protégées d'Afrique. La ville est un centre d'éducation abritant plusieurs universités importantes au niveau national. Le sisal représente le principal produit d'exportation agricole bien que nombre d'autres produits soient exportés de la région, tandis qu'une industrie touristique est en cours de développement.

Le projet de Morogoro a démarré avec un processus de planification stratégique auquel a participé un échantillon représentatif de l'économie locale. Les parties prenantes estimèrent que les possibilités de développement des filières constituaient un aspect essentiel pour de futurs investissements. Le Conseil municipal de Morogoro compte des cadres dans des domaines liés au développement économique, et notamment des agents commerciaux, au développement communautaire, au développement agricole, à la planification de l'occupation des sols et l'aménagement du territoire et à la gestion d'un marché central robuste. Toutefois, aucune fonction de développement économique centralisé n'était prévue dans la structure municipale.

Avec le programme, le Conseil municipal a commencé à travailler en collaboration avec la Chambre de commerce locale à la création d'un centre pour les petites entreprises. Il disposait d'un personnel formé en développement économique local et dans les filières économiques. La ville aida au lancement de six nouvelles initiatives dans divers micro et petites industries telles que le broyage des grains, la confection, la taille et le polissage des pierres précieuses et la fabrication de meubles. En 2015, 850 personnes, principalement des entrepreneurs, participaient à des initiatives de développement de filières afin d'améliorer leur compétitivité et de développer leurs entreprises. De nombreux entrepreneurs avaient déjà opéré strictement dans le secteur non structuré de l'économie.

Référence :

https://www.fcm.ca/Documents/case-studies/International/2015/PARTNERSHIP_BETWEEN_THE_MOROGORO_MUNICIPAL_COUNCIL_AND_THE_CITY_OF_KITCHENER_E.pdf.

Encadré 7

Plateformes d'information, de dialogue et de négociation

Le réseau WIEGO et ses partenaires ont vu des progrès significatifs dans les villes où les élus et l'administration entretiennent une collaboration positive avec les travailleurs du secteur informel pour étudier des solutions mutuellement bénéfiques. Dans ces villes, notamment Accra, Bangkok et Lima, plusieurs types de plateformes ont été développés avec succès en tant que mécanismes permettant d'assurer un dialogue productif entre les villes et les travailleurs du secteur informel urbain. Figurent parmi les types de plateformes ou approches spécifiques :

- Des plateformes de partage d'informations-espace d'échange d'informations et de discussion régulière sur des questions d'intérêts communs entre les travailleurs du secteur informel urbain, autorités gouvernementales et ONG/chercheurs et universitaires;
- Des plateformes de dialogue – objectif et sans confrontation – ont permis de faciliter les échanges entre les travailleurs et les autorités gouvernementales pour la sensibilisation et la compréhension, et pas nécessairement des accords ou des résultats spécifiques;
- Des plateformes de négociation en tant qu'espace de dialogue et de négociation entre les travailleurs du secteur informel urbain et les autorités gouvernementales pour parvenir à des accords sur des questions spécifiques, avec la capacité à conclure des accords.

Ces plateformes s'appuient sur des activités de renforcement des capacités pour accompagner les organisations de travailleurs du secteur informel urbain engagés dans les plateformes, ainsi que la recherche et la documentation pour mettre à disposition les informations nécessaires à prise de décisions judicieuses au niveau de la ville.

Encadré 8
La loi relative à l'opération urbaine de São Paulo

São Paulo a mis en place un mécanisme d'intervention urbaine appelée « opération urbaine », qui a été adoptée ultérieurement par la loi générale sur l'urbanisation des villes au Brésil (statut de la ville). Cet instrument est destiné à des zones qui appellent des transformations structurelles et à une amélioration de la situation sociale et de l'environnement. Il comporte un mécanisme de récupération des plus-values qui permet de réduire au minimum les investissements publics nécessaires pour couvrir les coûts de sa mise en œuvre, tels que les infrastructures et le logement social.

Dans une zone donnée, une opération urbaine définit le périmètre urbain, les objectifs, le plan-cadre urbain et les nouvelles infrastructures requises. Le financement peut être obtenu par la vente aux enchères de certificats qui peuvent être convertis par le promoteur en droits de construire au-dessus du coefficient d'occupation du sol jusqu'à la limite autorisée par la loi. En fait, les promoteurs achètent une option de densification dans certaines parties de la ville. Les certificats sont vendus aux enchères à la bourse des valeurs et supervisés par un organisme de réglementation qui garantit la crédibilité et la transparence de la procédure. Le système s'appuie également sur la participation communautaire en impliquant la société civile, du processus de planification jusqu'à la phase de réalisation.

Du point de vue de développement économique, c'est un instrument puissant car, outre la récupération des plus-values et la possibilité d'investissements clefs que le budget de la ville n'aurait pas pu supporter, il peut favoriser la transformation des quartiers conformément à la vision à long terme de la ville. Par exemple, l'opération urbaine « Água Espraiada » apporte les fonds pour l'aménagement d'un couloir de transport et la transformation d'implantations précaires en logement sociaux de qualité bien situés, tout en aidant à la configuration du troisième quartier d'affaires de la ville. Elle devrait donner lieu à la transformation de zones industrielles à faible densité en quartiers inclusifs denses à revenus et occupation mixtes et dotés d'infrastructures de transport en commun.

Encadré 9

Administration locale, investissement dans les transports et équité : le cas de Medellin, Colombie

La prise de décisions concernant les infrastructures de transport est au cœur des actions de nombreuses administrations municipales. Souvent ces décisions profitent davantage à certains groupes, par exemple en contribuant à des hausses de prix des terrains situés dans des quartiers plus aisés ou en permettant d'accéder plus rapidement aux véhicules dans les banlieues. Elles peuvent orienter la croissance urbaine ou, et c'est tout aussi essentiel, constituer un puissant moyen de répartir plus équitablement les retombées de la croissance économique, sinon de marginaliser davantage des populations et des personnes.

Deuxième ville de la Colombie, Medellin est un exemple remarquable d'investissement socialement progressiste dans les infrastructures de transport et l'amélioration physique des quartiers à faible revenu, qui a permis de compenser les inégalités de revenus de plus en plus marquées, la violence et la dislocation sociale profondément ancrées. Il s'agit principalement de trois lignes de téléphérique qui permettent de relier rapidement des zones de collines partiellement isolées et fortement peuplées, marquées par un niveau de chômage élevé et la violence. Lancé au début des années 2000, ce mode de transport rapide à faible émissions inspiré des remonte-pentes a été utilisé pour la première fois pour réduire les niveaux élevés de ségrégation spatiale si omniprésente dans de nombreuses villes d'Amérique latine. En termes financiers, l'investissement public dans la création ou la rénovation des espaces publics et petits parcs, des routes, structures d'éducation et de loisirs, et dans le renforcement des capacités de la population locale, a éclipsé les investissements dans les lignes de téléphérique. Une base de revenu stable, un système cadastral et un système sophistiqué d'impôt sur les plus-values ont été déterminants dans ces interventions dans une ville de 3,5 millions d'habitants. De même, la décision d'employer les habitants des quartiers concernés dans tous les travaux publics s'est avérée tout aussi importante.

Ces investissements ont pu être réalisés grâce aux actions coordonnées d'institutions publiques locales solides et très respectées comme Empresas Públicas de Medellín (EPM), une société de services publics. En effet, EPM est une entreprise publique multinationale dont les actifs dépassent 10 milliards de dollars des États-Unis qui, entre 2010 et 2012, a transféré un excédent de près de 1,4 milliard de dollars des États-Unis à la municipalité, pourvoyant ainsi aux besoins en liquidités pour les projets, notamment en faveur des implantations agitées et à faibles revenus.

Référence :

Dávila, Julio D (éd.), 2013, Urban Mobility and Poverty: Lessons from Medellín and Soacha, Colombia, DPU-UCL and l'Universidad Nacional de Colombia (librement téléchargeable et également disponible en espagnol).

Encadré 10
Vendeurs ambulants en Afrique du Sud

En Afrique du Sud, un tiers de toutes les personnes économiquement actives est engagé dans l'économie informelle, et dans les zones urbaines près de 30 % des travailleurs du secteur s'adonnent au commerce. En dépit de la prédominance du commerce informel dans ce pays et ailleurs, il existe très peu de bons exemples de planification urbaine inclusive pour les marchands ambulants. Pendant de nombreuses années, Warwick Junction, un des quartiers déshérités de Durban accueillant jusqu'à 8 000 vendeurs ambulants et commerçants des marchés les jours d'affluence, a été considéré comme le meilleur exemple de gestion et de soutien aux marchands ambulants du fait des sérieuses consultations entretenues avec eux et de l'appui qui leur est offert, notamment la construction d'abris, la fourniture de services d'infrastructures et la conception d'équipements.

Mais en février 2009, à la surprise générale, la municipalité de Durban/eThekwini annonça son intention d'accorder un bail de 50 ans à un promoteur privé pour la construction d'un centre commercial à Warwick Junction, sur le site du Early Morning Market, un marché de produits frais qui allait célébrer son centenaire en 2010. Cette mesure devait donner lieu à une nouvelle reconfiguration de tout le quartier pour faire en sorte que la circulation piétonnière impliquant 460 000 personnes par jour selon les estimations, passe devant le centre au lieu des commerçants, menaçant ainsi la viabilité de tous les marchands ambulants et commerçants de Warwick Junction.

Il s'en suivi une vague d'opposition au projet et une importante campagne de la société civile. Il y a une longue histoire sur l'organisation des vendeurs ambulants à Durban en général et à Warwick Junction en particulier. Leurs organisations reçurent l'appui du Congrès des syndicats d'Afrique du Sud et du Parti communiste sud-africain dans la province du KwaZulu-Natal qui s'opposèrent publiquement à la démarche. Durban est également le siège de l'alliance internationale des

organisations de marchands ambulants appelée aussi « Streetnet ». Les organisations de la société civile se réunissent chaque semaine dans le cadre de la campagne « World Class Cities for All » de Streetnet. Les professionnels de l'urbanisme et les universitaires se joignirent à la campagne – écrivant des lettres à la presse, organisant des débats publics et apportant une assistance technique. Au centre de cette campagne, il y eut la série de poursuites engagées par le Legal Ressources Centre, un cabinet juridique d'intérêt public à but non lucratif.

Les poursuites avaient pour but de s'opposer au processus par lequel la municipalité a attribué le contrat à un promoteur privé, en s'inspirant d'une loi administrative. Cela nécessitait l'examen d'un très grand nombre de documents de la municipalité que cette dernière était tenue de mettre à la disposition de l'équipe de juristes. Le procès n'aurait certainement pas été gagné sur la seule base des droits socioéconomiques. S'agissant du processus, l'affaire était une composante majeure d'une vaste campagne de la société civile, d'une part, et, d'autre part, l'appui et la contribution de la société civile étaient des facteurs de réussite essentiels. Asiye eTafuleni, une organisation non gouvernementale locale apportant un soutien technique à l'économie informelle opérant dans le domaine, facilita l'accès aux requérants du LRC et assura un suivi quotidien de l'évolution de la situation, informant le LRC du harcèlement dont les commerçants faisaient l'objet tous les jours de la part de la municipalité. Ces derniers bénéficiaient de l'appui d'un puissant réseau d'organisations de commerçants qui opéraient dans le domaine depuis de nombreuses années et par les organisations de la société civile de manière générale, qui étaient solidaires à leur cause. Finalement, un groupe de professionnels de l'urbanisme fit sienne la question et apporta son expertise – conseils sur les processus d'évaluation des effets sur l'environnement, législation relative au patrimoine, conception des villes et aspects relatifs à l'architecture, autant d'éléments dont sont inspirés les documents du tribunal.

En avril 2012, le Conseil municipal revint finalement sur sa décision de 2009, à savoir donner sous bail le terrain du marché pour la construction du centre commercial, en soulignant « qu'il y avait peu de chances que les difficultés juridiques entourant la proposition actuelle soient aplanies ». Ce fut une grande victoire pour les marchands ambulants de Warwick Junction. En 2014, avec l'appui d'un grand nombre des mêmes alliés, le Legal Resources Centre gagna un autre procès où la sentence fut prononcée contre la confiscation des biens des marchands ambulants considérée comme illégale, anticonstitutionnelle et immorale.

Encadré 11
Collecteurs de déchets en Colombie

Depuis des décennies voire des siècles, les *recicladores* (collecteurs de déchets) de la capital colombienne Bogotá, gagnent leur vie en recyclant des métaux, du carton, du papier, du plastic et du verre, qu'ils vendent en passant par des intermédiaires. Aujourd'hui, ils sont estimés à 12 000 à Bogotá. La collecte de déchets est un travail difficile et ceux qui s'y adonnent souffrent d'une fixation arbitraire des prix par des intermédiaires, de harcèlement et de discrimination dans les rues.

La privatisation des services publics, notamment la collecte de déchets, constitue une menace quant aux moyens de subsistance des *recicladores*. Les municipalités ont été autorisées à octroyer des contrats exclusifs à des sociétés privées pour la collecte, le transport et la destruction des déchets et articles recyclables. Au cours des 10 dernières années, les *recicladores* se sont battus pour l'enlèvement des déchets et ont esté en justice pour préserver leur profession. Des organisations comme l'Asociación de Recicladores de Bogotá, une organisation-cadre regroupant des coopératives représentant plus de 2 500 collecteurs de déchets à Bogotá, a joué un rôle majeur en rassemblant les plaintes et en poursuivant l'action judiciaire.

Les *recicladores* ont enregistré une victoire historique en 2003, lorsque la Cour constitutionnelle déclara que la municipalité avait violé les droits fondamentaux de la communauté des collecteurs de déchets. Dans leur défense, l'association et ses avocats pro bono ont invoqué la disposition de la Constitution relative au droit à l'égalité, en faisant valoir que les collecteurs de déchets devraient jouir d'un traitement préférentiel et d'une mesure d'action positive judiciaire dans les processus d'appel d'offres et de soumission, pour les contrats gouvernementaux de gestion des déchets.

Dans des affaires ultérieures, il a été fait appel aux dispositions constitutionnelles, notamment le droit de survie en tant qu'expression du droit à la vie (art. 11 de la Constitution), pour défendre le droit de s'adonner à la collecte de déchets en tant que moyen de subsistance, et le droit de faire des affaires et du commerce (art. 333), pour faire valoir que la coopérative des collecteurs de déchets – et pas les sociétés uniquement – peuvent prétendre à des marchés de recyclage de déchets. La décision de justice la plus récente intervenue en décembre 2011 a suspendu l'octroi de contrats d'un montant total de 1,7 milliard de dollars des États-Unis à des entreprises privées pour la collecte et l'enlèvement de déchets dans la ville de Bogotá pour 10 ans. Le tribunal exigea que les coopératives de collecteurs de déchets aient le droit de soumissionner pour les appels d'offres de la municipalité et donna à l'Asociación de Recicladores de Bogotá jusqu'au 31 mars 2012 pour présenter à la municipalité une proposition concrète pour la gestion des déchets solides en y incluant la communauté des collecteurs de déchets. Avec l'aide de ses alliés, l'association prépara la proposition dont les éléments furent inclus dans la proposition officielle faite par l'agence en charge des services publics de la municipalité. En mars 2013, la

municipalité commença à payer les collecteurs de déchets pour leurs services, y compris le transport. Toutefois, depuis lors, le sort politique de l'intégration du modèle de collecte de déchet de Bogotá dans la gestion des déchets solide a connu des hauts et des bas, et demeure incertain : le maire de la ville, qui a mis en œuvre la décision constitutionnelle de 2011 en faveur des collecteurs de déchet, a été poussé à la démission, mais un décret national exigea que le modèle de Bogotá fut reproduit dans d'autres villes du pays.

Encadré 12
Recensement des sous-secteurs

Un sous-secteur est constitué par un réseau d'acteurs et d'entreprises intervenant dans la production et la distribution d'un produit ou d'un service donnés. Certains sous-secteurs sont représentés par un produit fini (vêtement), d'autres par une matière brute (déchet recyclé) ou un produit de base (oignon), d'autres par un type de service précis (collecte et destruction de déchets).

Le recensement des sous-secteurs renvoie à l'identification et l'analyse des principales fonctions, des participants et des chaînes ou flux dans un sous-secteur. Il permet aux planificateurs et décideurs de répertorier les contraintes et les débouchés qui se présentent aux différentes entreprises, notamment les petites et moyennes entreprises et celles dites informelles intervenant dans les secteurs clefs de l'économie locale. Il doit se faire en consultation avec les acteurs de chaque sous-secteur clef, en vue de les aider à faire face aux difficultés et saisir les opportunités, et ainsi améliorer leur productivité tout en renforçant l'économie locale.

Les mesures suivantes doivent être prévues dans le processus :

a) Les fonctions, tâches et opérations clefs dans le sous-secteur doivent être spécifiées : de l'apport d'intrants à la production, de l'assemblage ou le traitement à la commercialisation;

b) Les principaux acteurs du sous-secteur doivent être répertoriés selon leurs fonctions et leur lieu d'implantation : fournisseurs d'intrants, producteurs, assembleurs ou prestataire de services de traitement; commerçant de gros, de détail ou informel;

c) Les principales chaînes – les transactions– où passent les biens et les services doivent être indiquées, pour que soit comprises les relations entre les différents acteurs et que soient répertoriées les difficultés et les opportunités sur l'ensemble de la chaîne du sous-secteur.

Le recensement des principaux sous-secteurs de l'économie de la ville, s'il est effectué en consultation avec les acteurs, permettrait de répertorier les opportunités et les contraintes au développement économique local, les grappes de production et de distribution sur la chaîne du sous-secteur, de favoriser la compréhension et le consensus entre les acteurs et, partant, de déterminer les mesures politiques les plus appropriées pour augmenter la productivité de tous les acteurs du sous-secteur.

Références :

Chen, Martha A. (éd.) 1996. Beyond Credit: A Subsector Approach to Promoting Women's Enterprises. Ottawa, Canada: Aga Khan Foundation Canada.

Haggblade, Steven et Matthew Gamser. 1991. « A Field Manual for Subsector Practitioners ». Tools for Microenterprise Programs: Nonfinancial Assistance Section. Washington: The GEMINI Project, Development Alternatives, Inc.