



Synthèse des recommandations de la réunion
du Groupe de travail Gouvernance urbaine
Réunion thématique 4 :
"Habitat, accès aux services essentiels et lutte contre la pauvreté"

Ministère des Affaires Etrangères et Européennes, 1^{er} avril 2008

Réunion co-présidée par :

Violaine Billette de Villemeur, sous-directrice de la gouvernance démocratique, DGCID, MAEE et Yves Dauge, Sénateur d'Indre et Loire.

Introduction

Violaine Billette de Villemeur a salué la parution du rapport de synthèse du groupe de réflexion du GEMDEV sur la gouvernance urbaine intitulé « La gouvernance urbaine en questions » dont les participants au groupe de travail ont été destinataires.

La sous-directrice a également rappelé les principaux points issus de la séance précédente sur l'appui aux politiques foncières dont les participants ont reçu une synthèse.

Les interventions de la présente réunion se sont organisées comme suit :

- **Daniel Biau**, directeur de la division de la coopération technique à ONU-Habitat (Nairobi) ; a introduit la problématique à partir d'une réflexion sur les priorités de la coopération internationale dans le domaine de la lutte contre la pauvreté urbaine ;
- **Marc Lévy**, chef du bureau des politiques de développement et de la prospective (MAEE-CID/DPDEV/SPV) : a articulé la notion de pauvreté à celle de « croissance pro-pauvres ». Ce faisant, il a introduit le rôle des secteurs productifs et les rapports entre groupes d'acteurs en la matière ;
- **Cheikh Guèye**, chargé de mission au secrétariat exécutif d'ENDA Tiers Monde à Dakar a témoigné de l'action d'ENDA en faveur d'une « co-production » ou « co-invention » des villes du sud.
- **Pierre Laye**, chargé de la décentralisation au sein du bureau de la modernisation et de la gouvernance locale a dressé un panorama des différents « modes de gestions des services publics locaux » et s'est interrogé sur les enjeux associés à ce domaine.

Interventions ponctuelles :

- **Louis-Jacques Vaillant**, chef du service des collectivités locales et du développement urbain de l'AFD, est intervenu sur la position stratégique qui se met en place au sein de l'AFD, notamment sur le thème prioritaire du financement des collectivités locales.
- **Cédric Le Bris**, chargé de mission à Institut de la gestion déléguée (IGD), est intervenu sur le rôle de l'IGD à l'international, notamment sur les expériences des « quadrilogues ».

- **Gilles Antier**, responsable des affaires internationales à l'Institut d'aménagement et d'urbanisme de la région Ile-de-France (IAURIF), est intervenu dans le débat sur la production des villes nouvelles, ses enjeux, ses écueils.

Synthèse des recommandation et débats

Une première partie a été consacrée à une réflexion sur la ville et la pauvreté, la deuxième au « modèle français » en matière de services essentiels et d'habitat à partir de l'expérience des villes nouvelles.

Ville et pauvreté

Les contributions de Daniel Biau, de Marc Lévy et de Cheikh Guèye ont permis de centrer les débats autour d'une réflexion sur la pauvreté urbaine et sur les priorités à mettre en avant par la coopération française en la matière.

Voici quelques points importants de la contribution de Daniel BIAU. Cette présentation (PowerPoint) est en ligne sur www.isted.com

Pauvreté : globalement les engagements des Objectifs du millénaire pour le développement (OMD) ont été tenus grâce notamment à la réduction de la pauvreté dans les pays de l'Asie du Sud et de l'Est.

La croissance urbaine dans les pays en développement : elle n'est pas exponentielle, la croissance annuelle est en baisse, aujourd'hui plus de la moitié de la population urbaine est dans les petites villes (le réseau urbain existe).

Le défi des bidonvilles : l'urbanisation en l'Afrique subsaharienne se caractérise par la croissance des populations des bidonvilles (70 000 habitants / Jour).

La pauvreté et les inégalités urbaines : elle est de nature monétaire, se caractérise par le manque d'accès à un emploi décent (elle est calculée sous le seuil de 2 dollars de revenu par jour pour un dollars à la campagne). Elle est aussi spatiale et combine le manque d'accès aux terrains, aux services, à l'habitat. En outre en ville, la pauvreté est marquée par les écarts croissants en matière d'inégalités sociale et spatiale.

Selon ces critères 67% de la population urbaine africaine est pauvre (37% en Asie). Néanmoins, il est urgent que l'Afrique s'urbanise, les pays les plus pauvres étant les pays le plus ruraux.

Quelles priorités pour a coopération internationale ?

Les priorités des objectifs du millénaire pour réduire la pauvreté sont la santé et l'éducation. Dans le domaine urbain les priorités sont l'eau, l'assainissement et l'humanitaire (reconstruction).

En 25 ans, l'aide publique a évolué de l'assistance technique, au projet, au renforcement institutionnel puis à l'aide budgétaire.

Dans le champ qui nous intéresse, les services essentiels sont la priorité 1 (les impacts sont immédiats), suivie par l'appui aux stratégies urbaines (impacts de long terme) dont la volonté politique locale est indispensable.

La priorité 3 est le financement de l'habitat intégrant la sécurité foncière. Dans les pays émergents d'Asie et d'Amérique Latine des politiques nationales d'envergure ont été mises en œuvre. Peu de bidonvilles ont été améliorées *in situ*, aucune en Afrique. La croissance économique, la répartition des revenus et la redistribution des ressources sont indispensables.

Quelles priorités pour la coopération française ?

Il convient d'agir selon certaines priorités et « spécialisations ». La France a des compétences dans certains domaines :

- la réhabilitation des centres anciens
- la gestion des services urbains
- l'appui aux autorités locales
- les échanges politico-culturels sur la ville.

En outre, l'aide publique française peut intervenir à l'échelle des villes petites et moyennes, nous ne maîtrisons pas les investissements dans les très grandes villes.

Ces priorités relèvent de la gouvernance politique, objet central de ce groupe de travail. Or ces priorités sont peu défendues sur la scène internationale, il conviendra qu'elles le soient à Nankin en novembre prochain à l'occasion du Forum urbain mondial.

Il convient de garder à l'esprit le fait que **l'impact du développement spatial** sur le développement économique reste incompris par beaucoup de gouvernements.

Cette réflexion, qui a permis de complexifier la notion de pauvreté, a été complétée par l'intervention de Marc Lévy.

Quel est l'intérêt de parler de croissance partagée (ou pro-pauvres, ou inclusive) plutôt que de lutte contre la pauvreté ? Cette présentation est en ligne sur www.isted.com

La notion de croissance « pro-pauvre » (ou croissance partagée) présentée par Marc Lévy, permet de lier la lutte contre la pauvreté (services sociaux, éducation, santé) aux conditions d'insertion et d'accès aux ressources dans les secteurs productifs. A cet égard, il existe des modèles de croissance qui réduisent la pauvreté et qui créent des emplois et d'autres non. Cette notion renvoie à la question des moyens publics mobilisables sous forme non seulement de dépense (de la coopération) mais de recettes (impôts, de l'action publique, politiques sociales). En y incluant la notion d'*empowerment* (dimension politique), la pauvreté est abordée sous une forme multidimensionnelle et non seulement monétaire. Il en résulte le triptyque : croissance, pauvreté, inégalités. Pauvreté et inégalités ne sont pas synonymes, il peut y avoir réduction de la pauvreté et augmentation des inégalités. Le dilemme, en termes de politiques publiques, réside dans le coût de l'équité (inclusion sociale) à court terme et le bénéfique de moins d'exclusion sociale à long terme.

Cette réflexion devrait se poser au niveau des collectivités locales : en tant que collectivités publiques, quel modèle de croissance (partagée) adoptent-elles ?

Cheikh Guèye a témoigné de l'action d'ENDA Tiers Monde basée à Dakar en faveur d'une « co-production » ou « co-invention » des villes du Sud.

Cette présentation est en ligne sur www.isted.com

A la fin des années 90, ENDA se donne de nouvelles orientations stratégiques et de nouvelles missions. Il s'agissait non plus d'aider des pauvres à survivre mais d'interroger différentes formes de pauvreté qui touchent les citoyens afin de pouvoir agir sur leur fabrique. La prise de responsabilité individuelle et collective, qui a ses ressorts propres, devient un nouveau champ d'action et de réflexion. Elle appelle un nouvel état d'esprit de la part des citoyens, d'ENDA, et des bailleurs. Tous sont protagonistes et doivent co-construire des citoyennetés effectives et actives.

Services essentiels

Pierre Laya, s'est interrogé sur les enjeux des différents modes de gestion des services publics « à la française », notamment lors de leur exportation dans les pays du Sud. Cette présentation est en ligne sur www.isted.com

Si la fourniture des services d'intérêt général peut être organisée en coopération avec le secteur privé ou confiée à des entreprises privées ou publiques (par exemple, régies municipales), la définition des obligations et missions de service public, en revanche, reste du ressort des pouvoirs publics à l'échelon approprié, sous réserve que les pouvoirs publics concernés aient à leur disposition une expertise et des instruments adéquats. La délégation de service public, qui a acquis ses lettres de noblesse en France, exportée à l'étranger et notamment au Sud, y a trouvé avec la concession, des limites qui ont tué l'idée « de modèle français », et ce « modèle » se trouve aujourd'hui également contesté en France.

Au Sud le PPP renvoie à une pratique d'implication multi-partenariale débouchant sur de la contractualisation spécifique. C'est ce que développe l'IGD avec les « Quadrilogues » pour l'accès de tous aux services essentiels, avec l'appui financier du MAEE. Ces expériences réintroduisent la dimension politique de la gestion partagée dans la confrontation des intérêts des différentes parties.

L'expertise et la spécificité françaises sont reconnues dans ce domaine, mais leur réussite repose sur une maîtrise d'ouvrage locale forte (liée à la décentralisation) or elle est souvent faible voire inexistante. Cette question de la capacité de la maîtrise d'ouvrage est en quelque sorte le versant économique de la gouvernance.

Éléments sur la production des villes dans le monde

Les villes nouvelles sont un élément de l'intervention publique. Dans le monde, trois grandes tendances se dessinent :

- méga-quartiers, grands projets urbains avec de l'investissement privé (par exemple villes nouvelles en Chine) ;
- très grandes réalisations avec forte intervention publique à l'échelle d'un pays, avec des capitaux d'origine pétrolière (exemple, Arabie saoudite, Maghreb) ;
- villes nouvelles « vertes », en Chine il en existe six ou sept construites avec des investissements publics ou des opérateurs privés. Les villes nouvelles de l'Inde possèdent tout ce que ne possèdent pas les villes traditionnelles.

Dans ce contexte, les villes nouvelles des années 70 ne sont pas reproductibles, il reste une expérience, un concept à renouveler et une expertise qui peuvent être mises à profit notamment dans les pays en transition de l'est de l'Europe.