



Vingt-quatrième session

Nairobi, 15-19 avril 2013

Point 6 de l'ordre du jour provisoire*

**Dialogue sur le thème spécial de la vingt-quatrième
session du Conseil d'administration**

**Dialogue sur le thème spécial de la vingt-quatrième session
du Conseil d'administration : développement urbain durable :
le rôle des villes dans la création de meilleures opportunités
économiques pour tous, en particulier les jeunes et compte tenu
des sexospécificités**

Document thématique du Directeur exécutif

Résumé

L'objectif du présent document est de faciliter les débats à haut niveau qui auront lieu lors de la vingt-quatrième session du Conseil d'administration. Les représentants des gouvernements, des autorités locales et d'autres partenaires du Programme pour l'habitat examineront le rôle des villes dans la création de meilleures opportunités économiques pour tous, en particulier les jeunes et compte tenu des sexospécificités. Outre la formulation de nouvelles directives sur une priorité clé du programme de travail d'ONU-Habitat, ce dialogue permettra aux États membres et aux partenaires du Programme pour l'habitat de partager leurs données d'expérience sur la redynamisation du rôle des villes dans la promotion du développement économique durable. Le présent document contribuera aussi au processus préparatoire de la Conférence Habitat III prévue en 2016 ainsi qu'au programme de développement des Nations Unies pour l'après-2015.

Le thème du dialogue, tel qu'élaboré dans le présent document, témoigne de la reconnaissance par ONU-Habitat de l'importance de la promotion des villes en tant que moteurs du développement économique. Cette reconnaissance ressort également de l'inclusion de l'économie urbaine parmi les nouveaux domaines thématiques du plan stratégique d'ONU-Habitat pour 2014–2019.

Le présent document s'articule autour des sous-thèmes suivants :

- a) La contribution positive de l'urbanisation au développement économique et social national;
- b) Le rôle des villes dans la création de meilleures opportunités économiques pour tous;
- c) Les aspects économiques de la morphologie urbaine;
- d) Le financement du développement urbain par le biais de la propriété foncière.

* HSP/GC/24/1.

I. Introduction

1. Il est désormais largement admis qu'assurer le développement durable, c'est répondre aux enjeux auxquels le monde est aujourd'hui confronté, comme l'aggravation de la pauvreté, l'inégalité sociale, la dégradation de l'environnement et les changements climatiques. Dans un contexte d'urbanisation rapide, où plus de la moitié de la population de la planète vit désormais dans des villes, la question du développement urbain durable se pose avec une grande acuité. Il faut ainsi s'interroger sur les moyens d'améliorer la qualité de vie des citoyens, tout en faisant en sorte que les zones urbaines soient économiquement productives, socialement inclusives et écologiquement rationnelles pour les générations présentes et futures.

2. Le rapport d'ONU-Habitat intitulé *L'état des villes dans le monde 2012/2013* souligne que les villes ne sont pas simplement des lieux où l'on réside et où sont menées des activités de production de biens et de services. Grâce à leur propre dynamique interne, elles sont les moteurs essentiels de la croissance et du développement. Elles créent richesse et prospérité, servent d'incubateurs à l'innovation et à la transformation, génèrent des multiplicateurs, favorisent la redistribution des actifs et l'égalité des chances, améliorent la productivité et contribuent à un développement territorial équilibré.

3. Cependant, ces capacités régénératives des villes n'apparaissent pas spontanément. Elles doivent être maîtrisées et orientées, sinon elles peuvent conduire à de graves dysfonctionnements et à des externalités négatives. L'histoire du développement urbain regorge d'exemples de politiques inadéquates qui ont conduit à la prédominance des taudis et autres établissements informels, à la déficience des infrastructures, à des services inadéquats et à la médiocrité des moyens de subsistance.

4. Bien que ce soient leurs caractéristiques physiques et systémiques qui tendent à être plus apparentes, les villes sont par essence des constructions sociales témoignant d'une volonté humaine de renforcement des capacités et d'optimisation du bien-être. Le regroupement dans les villes a pour objet d'exploiter le potentiel offert par la densité et la vie collective pour donner effet à des aspirations et à des rêves, répondre aux besoins et transformer des idées en réalité. La mesure dans laquelle les villes permettent à tous les groupes sociaux, sans exclusion, de tirer parti des avantages et des opportunités est un déterminant majeur du développement urbain durable.

5. Les modèles conventionnels de développement urbain ont dans une large mesure échoué à créer des perspectives économiques pour tous. Parmi les groupes sociaux qui ne s'en sont pas bien sortis dans nombre de villes figurent les jeunes, les femmes et les personnes souffrant d'un handicap. Invariablement, des barrières et obstacles systémiques ont empêché ces groupes d'utiliser pleinement leur potentiel et, dans nombre de cas, les ont même rendus vulnérables au sein de la société au sens large.

6. A ce stade, alors que les centres urbains deviennent l'habitat dominant de l'humanité, on ne saurait trop souligner la nécessité d'élargir les perspectives offertes aux jeunes et de faire face aux conséquences du développement sur la problématique hommes-femmes, d'autant plus, comme on l'a vu plus haut, que les villes jouent un rôle moteur stratégique dans la promotion du développement global et du bien-être pour tous. Dans cette optique, le rôle que peuvent jouer les jeunes et les femmes, compte tenu des relations prévalant entre les sexes, constitue un levier important du développement durable. Du fait de leur seul nombre, ils sont à même d'imprimer l'élan nécessaire au développement et, si les ressources qu'ils représentent sont bien utilisées, peuvent accélérer la dynamique du changement et de la transformation. Ainsi, dans le contexte urbain, aucun effort ne doit être ménagé pour améliorer les perspectives économiques pour tous, mais surtout des jeunes et des femmes. De fait, l'impuissance à mobiliser totalement une force aussi puissante témoigne d'une grave distorsion structurelle.

7. Le présent document étudie le rôle des villes dans la création de meilleures opportunités économiques pour tous, en particulier les jeunes et compte tenu des sexospécificités. Il est fondé sur le Programme pour l'habitat et les résolutions et initiatives ultérieures et repose essentiellement sur l'hypothèse que des politiques efficaces sont indispensables à la création de perspectives économiques équitables pour tous les citoyens. Il faut donc avant tout veiller à mettre en œuvre des politiques appropriées en matière d'urbanisme, d'investissements dans le logement, l'infrastructure et les services, de développement économique local et de financement du développement urbain. Ce seront là les thèmes des quatre séances de dialogue qui se tiendront lors de la réunion du Conseil d'administration.

II. Mandat

8. Dans le Programme pour l'habitat, les gouvernements reconnaissent que les économies urbaines font partie intégrante du processus de transformation et de développement économiques et que, pour supprimer la pauvreté, il faut, notamment, disposer de politiques macroéconomiques rationnelles permettant de créer des emplois, de garantir à tous, hommes et femmes, l'accès, sur un pied d'égalité, aux possibilités économiques. Dans les paragraphes 158–161 du Programme, les gouvernements sont invités, entre autres, à concevoir et à mettre en œuvre des politiques financières favorisant la création d'un large éventail d'emplois urbains; à aider les entreprises du secteur non structuré à devenir plus productives; et à encourager un traitement équitable du secteur non structuré. Au paragraphe 119, ils sont encouragés à stimuler la création d'emplois productifs et tous les secteurs sont incités à promouvoir des politiques économiques ayant une incidence positive sur l'emploi et le revenu des travailleuses à la fois dans le secteur structuré et dans le secteur non structuré ainsi qu'à adopter des mesures concrètes pour faire face au problème du chômage – notamment à long terme – des femmes. L'objectif 1 du Millénaire pour le développement (cible 1B) encourage les gouvernements à promouvoir la possibilité pour chacun, y compris les femmes et les enfants, de trouver un travail décent.

9. Aux paragraphes 13, 33, 45 et 120 du Programme pour l'habitat, ONU-Habitat, entre autres, est encouragé à travailler en partenariat avec les jeunes aux fins du développement des établissements humains et à leur donner les moyens nécessaires pour participer à la prise de décisions concernant l'amélioration des moyens d'existence en zones urbaines et contribuer à des établissements humains durables. Dans le document final de la Conférence des Nations Unies sur le développement durable, intitulé « L'avenir que nous voulons », les gouvernements se sont aussi engagés à promouvoir l'adoption d'une stratégie intégrée de planification et de construction des villes et des établissements humains durables et la création d'emplois décents (paragraphe 135).

10. Au paragraphe 76 du Programme pour l'habitat, les gouvernements sont encouragés à appliquer, selon les besoins, des mesures d'incitation fiscale transparentes, de portée générale et équitables, afin d'encourager une occupation des sols fonctionnelle, simple et sans danger pour l'environnement et à recourir à l'imposition, notamment à des impôts de type foncier, afin de réunir les ressources financières dont les autorités locales ont besoin pour assurer les services de base. Il leur est aussi demandé d'envisager l'adoption de formules novatrices permettant de taxer les plus-values foncières et de récupérer le coût des investissements publics.

11. Le Conseil d'administration d'ONU-Habitat, dans sa résolution 20/7 de 2005, a prié les gouvernements et les autorités locales d'impliquer les femmes dans la prise de décisions à tous les niveaux de l'administration et de renforcer l'intégration de la parité hommes-femmes dans la gouvernance locale, y compris dans l'allocation des ressources et la fourniture de services essentiels, notamment les programmes d'approvisionnement en eau et d'assainissement. Par sa résolution 22/7 de 2009, le Conseil d'administration a prié la Directrice exécutive de lui faire rapport sur les progrès accomplis dans la mise en œuvre du Plan d'action pour l'égalité des sexes dans le cadre duquel ONU-Habitat et ses partenaires se sont engagés à encourager l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes dans le contexte du développement urbain durable.

12. Pour renforcer encore son travail sur les jeunes citadins, le Conseil d'administration, par sa résolution 21/6 de 2007, a prié ONU-Habitat de créer un Fonds d'opportunités pour un développement mû par la jeunesse urbaine, destiné à appuyer les initiatives menées par les jeunes dans le cadre du Programme pour l'habitat, y compris la facilitation de la formation professionnelle et de l'octroi de crédits pour promouvoir la création d'entreprises et d'emplois pour les jeunes, en collaboration avec le secteur privé et en coopération avec d'autres organismes des Nations Unies et parties prenantes.

13. Plus récemment, le projet de plan stratégique d'ONU-Habitat pour 2014–2019, qui a été approuvé par le Comité des représentants permanents en août 2012 en attendant son approbation par le Conseil d'administration à sa vingt-quatrième session, a fait de l'économie urbaine l'un de ses domaines prioritaires et accorde un intérêt particulier à l'aide à la création de moyens de subsistance et d'emplois décents en zones urbaines, notamment pour les jeunes et les femmes.

14. Les discussions qui se tiendront sur le thème envisagé à la vingt-quatrième session du Conseil d'administration offriront l'occasion non seulement de réfléchir aux travaux menés jusqu'ici dans le cadre du mandat mentionné ci-dessus mais aussi de fournir des orientations pour les travaux futurs d'ONU-Habitat dans ce domaine.

III. La contribution positive de l'urbanisation au développement économique et social national

15. Le monde a connu une urbanisation rapide. Aujourd'hui, plus de la moitié de la population de la planète vit dans des zones urbaines. Au cours des quelques prochaines décennies, le processus d'urbanisation devrait encore s'accélérer, notamment en Asie et en Afrique. D'ici à 2050, plus de 70 % de la population mondiale devraient vivre et travailler en zones urbaines. Les jeunes représentent une part croissante de la population urbaine, en particulier dans le monde en développement. On estime que d'ici à 2030, pas moins de 60 % de tous les résidents urbains auront moins de 25 ans. En outre, dans nombre de villes, notamment des pays développés, le pourcentage de personnes âgées progresse rapidement. Ce phénomène associé au fait que les femmes tendent généralement à vivre plus longtemps que les hommes, suscite quelques graves enjeux. D'après le rapport d'ONU-Habitat, *State of Women in Cities 2012/2013*, – le nombre de ménages dirigés par des femmes sera en augmentation dans les villes du futur.

16. L'urbanisation est source de retombées positives sur les plans économique, social et politique pour les résidents urbains comme pour les résidents ruraux. Les zones urbaines sont des milieux favorables à l'interaction, à l'innovation, à l'investissement et à l'activité économique. Elles attirent l'investissement et créent de la richesse. Elles rehaussent le développement social et mobilisent des ressources humaines et techniques, avec des gains sans précédent pour la productivité et la compétitivité.

17. Les villes contribuent sensiblement au produit intérieur brut (PIB) des pays. Aujourd'hui, plus de 70 % du PIB mondial sont générés dans les villes¹. Les villes des pays à haut revenu et à revenu intermédiaire représentent, respectivement, 85 % et 73 % du PIB. Dans les pays en développement, leur importance économique s'est accrue. Nombre de villes des pays en développement entrent pour une part très importante dans le revenu national. Par exemple, la part des villes dans le PIB de l'Inde est passée de 37 % en 1960 à 63 % en 2009. Mexico, où vivent 24 % de la population totale du Mexique, représente 27 % du PIB du pays. Shanghai, avec seulement 1,9 % de la population chinoise, génère plus de 13 % du PIB et Johannesburg, avec 6 % de la population sud-africaine, entre pour 15 % dans le PIB. L'accroissement de la contribution des villes au PIB de leurs pays respectifs est une indication claire de l'importance économique des zones urbaines².

18. La prospérité des villes se propage aux zones rurales alentours. Les villes peuvent améliorer l'accès des populations rurales à des débouchés, aux services d'éducation, aux soins de santé, à l'information, aux technologies et à d'autres services. Elles peuvent aussi servir de centres pour le commerce des produits ruraux et servent de passerelles pour les marchés mondiaux. Avec l'amélioration des interactions rurales-urbaines, les travailleurs qui sont employés dans les zones urbaines mais qui continuent d'habiter en zones rurales peuvent aussi beaucoup contribuer à la prospérité des villes.

19. Les économies urbaines se développent en capitalisant sur les avantages de l'agglomération. La proximité permet une utilisation plus efficace des ressources et des services ainsi que l'échange des connaissances et des idées. Elle accroît aussi la productivité, encourage l'innovation et stimule le développement. Cependant, l'urbanisation ne se traduit pas spontanément par des résultats positifs sur les plans économique et social. Une planification et une gouvernance appropriées sont indispensables pour permettre aux villes de tirer parti de leur potentiel et éviter les externalités négatives de la croissance, comme les encombrements, la pollution, la violence et la criminalité.

20. Les villes sont aussi des lieux où les jeunes, les femmes et les pauvres font la preuve de leur aptitude à gérer leur propre développement. La régénération des villes implique dans une large mesure l'analyse des pratiques qui fonctionnent sur le terrain, la facilitation de l'échange d'informations sur ces pratiques et leur montée en puissance. Dans cette optique, il importe que les parties prenantes établissent des partenariats avec les réseaux organisés de femmes et de jeunes au niveau communautaire.

¹ Sixième Forum urbain mondial, note conceptuelle sur l'avenir urbain (2012) disponible sur le site http://www.unhabitat.org/downloads/docs/11037_1_594393.pdf.

² ONU-Habitat, *L'état des villes dans le monde 2010/2011 : Réduire la fracture urbaine* (Londres, 2010).

IV. Le rôle des villes dans la création de meilleures opportunités économiques pour tous

21. Le dynamisme inhérent à la ville moderne se manifeste invariablement par une augmentation du stock d'actifs et d'équipements ainsi que par la présence des processus fonctionnels propres à la sphère de la production et de la consommation. Le défi dans nombre de milieux urbains est de savoir comment ces stocks et ces flux d'actifs physiques et immatériels peuvent se traduire par une hausse du revenu et une amélioration du bien-être de la population qui y réside. Aussi riches que soient les villes, tous leurs résidents ne bénéficient pas dans la même mesure des avantages de cette prospérité.

22. Il est admis que les emplois, les moyens de subsistance et les perspectives sont autant d'éléments indispensables pour que la croissance économique urbaine conduise à une augmentation du revenu et à une amélioration du bien-être. Cela implique un accroissement de la capacité d'absorption du marché du travail ainsi qu'une amélioration des compétences, des actifs (y compris les ressources matérielles et sociales) et des activités qui offrent la possibilité de gagner sa vie.

23. Une prise en compte rigoureuse de la problématique sexospécifique est essentielle pour assurer l'amélioration de l'accès des femmes aux perspectives économiques. A cet égard, il est plus efficace de s'employer à supprimer les obstacles structurels et systémiques et à renforcer les mesures qui autonomisent les femmes, plutôt que de chercher à améliorer quantitativement les biens et services urbains. Pour ce faire, il faut remédier aux problèmes que constituent l'accès à des emplois décents, à l'éducation et aux compétences; le travail non rémunéré; les obstacles à l'acquisition de terrains et à la construction d'un logement décent; les déficiences dans l'accès aux services et aux infrastructures essentiels; l'acquisition d'actifs physiques et financiers; la garantie d'une protection sociale, de la sécurité et de la sûreté; et la participation effective à la gouvernance urbaine. La dimension sexospécifique des perspectives économiques urbaines concerne la nécessité non seulement d'assurer des possibilités d'accès et d'autonomisation pour pouvoir surmonter les vulnérabilités et faire preuve de davantage de dynamisme, mais aussi de garantir à tous la protection sociale.

A. Le défi du chômage urbain, eu égard notamment aux jeunes et aux femmes

24. Avec l'accroissement de la population, les économies urbaines doivent répondre à une demande grandissante d'emplois et de moyens de subsistance. Or, une proportion croissante des jeunes et des femmes qui n'arrivent pas à trouver un emploi décent sont obligés d'exercer un travail mal rémunéré, vulnérable et informel. La génération d'emplois et de moyens de subsistance pour tous, y compris les sans-abris, les habitants des taudis et autres établissements informels, les minorités ethniques, les migrants et les communautés du voyage, les femmes et les enfants handicapés, les seniors et les ménages dirigés par des femmes, joue un rôle central dans la réduction de la pauvreté et le relèvement des niveaux de vie. Le chômage et le sous-emploi restent de graves problèmes et touchent de façon disproportionnée les jeunes et les femmes, alors même que ces groupes offrent un grand potentiel d'innovation et de développement s'ils reçoivent un appui approprié.

25. Jamais dans l'histoire, le niveau d'instruction des jeunes hommes et femmes n'a été aussi élevé qu'aujourd'hui. S'ils passent à l'âge adulte dans un environnement garantissant un emploi et des perspectives économiques sûrs et équitables, en particulier grâce au développement de l'entrepreneuriat, ils peuvent devenir un facteur clé de la promotion du développement.

26. La forte progression du pourcentage de jeunes dans la population peut être un avantage pour les pays où elle se produit. C'est ce phénomène qui explique le succès économique des tigres asiatiques dans les années 80. L'Afrique, le continent le plus jeune, où 70 % de la population a moins de 30 ans, est riche du capital humain des jeunes. D'après l'Organisation internationale du Travail (OIT), réduire ne serait-ce que de moitié le chômage des jeunes pourrait ajouter, selon les estimations 2 200 à 3 500 milliards de dollars, soit entre 4,4 et 7 %, au PIB mondial.

27. Les jeunes, qui sont dans les phases les plus productives de leur vie, sont à même de démultiplier l'« avantage urbain », à savoir l'abondance de biens et de services, comme les soins de santé, les loisirs, les services d'éducation, les équipements et toutes les autres possibilités offertes par les villes. Mais la plupart des agglomérations sont confrontées au défi majeur du manque de moyens pour tirer parti des connaissances et de l'expertise des jeunes et des femmes ou pour créer les emplois et les moyens de subsistance dont ils ont besoin. Nombre des villes qui ont enregistré une croissance économique par le passé n'ont pas été en mesure de créer suffisamment d'emplois et de perspectives pour accompagner l'accroissement démographique. Durant les quinze prochaines années, 600 millions de personnes supplémentaires rejoindront le marché du travail mondial et la plupart d'entre elles

seront des jeunes originaires des villes de pays en développement.³ Ces nouveaux entrants sur le marché du travail se trouveront en concurrence avec les 184 millions de chômeurs existants et les 550 millions de travailleurs pauvres.

28. D'après le rapport du Secrétaire général sur la promotion d'un programme d'action concerté afin de réaliser les objectifs du Millénaire pour le développement d'ici à 2015 (A/64/665), en 2008, environ 633 millions de travailleurs gagnaient moins de 1,25 dollar par jour (travailleurs pauvres). La crise financière de 2008 a poussé 215 millions de travailleurs de plus dans la pauvreté et a fait grimper le taux de chômage mondial à 6,6 %⁴. Le chômage croissant des jeunes est la principale cause des troubles sociaux et politiques observés récemment dans le monde. Globalement, les jeunes ont trois fois plus de probabilité d'être au chômage que les adultes. Aujourd'hui plus de 75 millions de jeunes recherchent un travail et leur taux de chômage au niveau mondial est actuellement de 12,7 %.

29. La crise économique mondiale en cours a aussi aggravé l'incidence de l'emploi vulnérable et de la pauvreté chez les travailleurs. Il ressort des données désagrégées que plus de 50 % des femmes qui travaillent dans le monde exercent un emploi vulnérable. D'après une analyse menée par l'OIT dans 27 pays, on trouve plus de femmes que d'hommes parmi les travailleurs pauvres dans 22 pays. En outre, il est évident que les femmes travaillent surtout dans les secteurs qui sont généralement caractérisés par une faible rémunération, de longues heures de travail et l'informalité⁵. Il importe aussi de noter que le chômage est plus élevé parmi les jeunes femmes que parmi les jeunes hommes. En Afrique du Sud, par exemple, 54,6 % des jeunes femmes sont au chômage, contre 47,2 % des jeunes hommes. En Grèce, 40,6 % des jeunes femmes sont au chômage, contre 26,7 % des jeunes hommes.

30. Du fait du niveau élevé du chômage, les jeunes citadins et citadines sont obligés de gagner leur vie dans le secteur informel à faible productivité. Même en Europe, 17 % des jeunes travailleurs dépendent de l'économie informelle⁶. L'économie informelle est une source d'emplois pour la vaste majorité des citadins pauvres des pays en développement, notamment les femmes, et représente une part importante de l'activité économique de ces pays. Bien que le secteur informel soit largement reconnu comme une partie permanente et importante de l'économie nationale, seuls quelques pays, comme la Colombie, le Mexique, l'Afrique du Sud et la Thaïlande, ont réussi à élaborer des réglementations appropriées pour améliorer la productivité de ce secteur. Il importe aussi de noter que, dans nombre de villes des pays en développement, l'économie informelle s'accroît beaucoup plus rapidement que l'économie formelle, ce qui se traduit par une répartition des tâches selon les sexes et des conditions de travail médiocres pour les femmes. Face à un environnement économique mondial en voie de mutation rapide, le rôle important joué par les femmes grâce au travail non rémunéré qu'elles exercent dans les villes et les communautés doit être reconnu. Souvent, les femmes et leurs contributions à l'économie sont ignorées. Les règles de zonage déterminant la croissance urbaine et l'utilisation des sols, l'absence de définitions et de mesures appropriées pour apprécier et valoriser le travail des femmes et les violences dont celles-ci sont victimes sont autant de facteurs qui nuisent à leurs conditions de vie dans les villes⁷.

B. Comment les villes peuvent-elles créer des emplois et des perspectives économiques pour tous

31. Il faut souligner pour commencer qu'une croissance économique soutenue est une condition nécessaire mais pas suffisante à la création d'emplois et de moyens de subsistance. Le secteur privé représentant plus de 90 % de l'ensemble des emplois dans les pays en développement, les gouvernements devraient mettre en place des politiques propres à soutenir une croissance forte de ce secteur. Ces efforts devraient être complétés par des politiques et des programmes ciblés sur les pauvres, les jeunes et les femmes. Les villes doivent aussi mettre en œuvre des politiques et des programmes pour soutenir le développement de leur population active et inciter le secteur privé à créer des entreprises et à les développer ainsi qu'à former et à embaucher des travailleurs. Il faut aussi renforcer les stratégies d'autonomisation économique des femmes, grâce à une amélioration de la planification urbaine, de la gouvernance et des services de base, qui sont des conditions préalables indispensables à la prospérité urbaine dans des conditions d'équité.

³ Rapport sur le développement dans le monde (2013). Emplois, Banque mondiale, Washington.

⁴ Bureau international du Travail, Tendances mondiales de l'emploi, (Genève, Organisation internationale du Travail (OIT), 2010).

⁵ Bureau international du Travail, « Making the crisis recovery work for women » (Genève, 2011).

⁶ OIT, « Panorama mondial de l'emploi » (Genève, 2012).

⁷ Jacqueline Leavitt et Regina K. Pritchett, « Women, cities and economic empowerment », procès-verbal de la réunion du Groupe d'experts sur l'autonomisation économique des femmes dans les villes, Université Harvard, Cambridge, Massachusetts, juin 2012.

32. Du fait de l'inégalité persistante des perspectives, les jeunes, les femmes et les groupes vulnérables se voient refuser le droit à la ville. L'inégalité d'accès commence dès l'enfance et se poursuit dans la jeunesse et à l'âge adulte. Il importe de reconnaître que la situation qui précède l'emploi, c'est-à-dire l'accès ou le manque d'accès à l'enseignement primaire, secondaire et tertiaire, détermine dans une large mesure les chances de trouver un emploi et de tirer parti des autres possibilités de génération d'un revenu. L'éducation est le meilleur moyen d'assurer l'égalité des chances.

33. La stabilité macroéconomique et les investissements dans le capital humain sont indispensables. Les villes doivent se préoccuper de la formation et du renforcement des compétences de leur population active, qui revêtent un rôle crucial dans la création d'emplois décents. L'expérience des pays industrialisés et des pays en développement durant la crise économique mondiale actuelle montre que les villes qui ont suffisamment investi dans l'enseignement primaire et secondaire, malgré les contraintes budgétaires, ont connu une reprise plus rapide. L'amélioration des compétences appelle l'établissement de liens entre le système d'enseignement et la formation professionnelle et technique, y compris les technologies de l'information et des communications (TIC). Des individus mieux formés auront une meilleure productivité, et donc la possibilité de bénéficier de salaires plus élevés et d'une amélioration de leurs conditions de vie. Les entreprises qui emploient des travailleurs plus productifs ont un meilleur retour sur investissement et une partie de ces rendements peut être utilisée pour augmenter les salaires des travailleurs et/ou être réinvestie, créant ainsi davantage de possibilités d'emplois.

34. Un pourcentage important des citoyens pauvres des pays en développement travaillent dans le secteur informel. A Hanoï, par exemple, plus de 50 % de la population active exercent un emploi informel. Dans les villes d'Afrique de l'Ouest, ce pourcentage est encore plus élevé – 76 % à Niamey et 83 % à Lomé. Dans toutes les villes, il y a plus de femmes dans le secteur informel que d'hommes. Par exemple, à Abidjan, 9 femmes actives sur 10 exercent des emplois informels, contre 7 hommes sur 10⁸. Les politiques, stratégies et programmes de développement économique des zones urbaines devraient tenir compte de la contribution importante du secteur informel au revenu national et à la création d'emplois. Le secteur informel n'est pas un secteur marginal et arriéré. En fait, sa productivité est indispensable à la productivité urbaine globale. Les autorités urbaines doivent donc soutenir le secteur informel au lieu d'essayer de le supprimer.

35. Les activités domestiques non rémunérées, qui désignent essentiellement les tâches ménagères et les soins aux personnes et qui sont largement ignorées par les décideurs, constituent l'une des contributions économiques et sociales les plus importantes apportées par les femmes au fonctionnement global des villes. Au Mexique, par exemple, les femmes exerçant un emploi rémunéré consacrent 33 heures supplémentaires par semaine à des tâches domestiques et à l'éducation de leurs enfants, contre seulement 6 heures pour les hommes⁹. Ces activités domestiques constituent une charge supplémentaire pour les femmes et pèsent sur leur aptitude à s'occuper de leur propre émancipation et bien-être économique. Elles font également obstacle au développement des capacités des jeunes générations de femmes qui s'y consacrent. Ce travail doit être reconnu et une valeur économique doit lui être attribuée par les responsables urbains au moyen de mécanismes comme les enquêtes sur l'emploi du temps et les vérifications de la prise en compte des questions d'égalité entre hommes et femmes, les systèmes de pension et les transferts monétaires à caractère social. Prêter une attention directe aux fardeaux que représentent la prise en charge des enfants et d'autres types de travail non rémunéré généralement réalisés par les femmes peut consister notamment à privilégier les options collectives de prise en charge, les crèches sur le lieu de travail ainsi que les maisons de santé et les installations privées et/ou publiques dédiées.

36. Des mécanismes destinés à soutenir les petites entreprises et les travailleurs indépendants sont indispensables. Il peut s'agir d'améliorer la formation, afin de renforcer la diversification des activités informelles concurrentielles, de faciliter l'accès au crédit à des conditions favorables, de promouvoir une amélioration de l'hygiène et de la sécurité professionnelles et de réduire et/ou d'éliminer progressivement les coûts du passage au secteur formel.

⁸ J. Herrera et autres, *Informal Sector and Informal Employment: Overview of Data for 11 Cities in 10 Developing Countries*, document de travail No. 9 (Cambridge, Massachusetts, Women in Informal Employment: Globalizing and Organizing (WIEGO), 2012).

⁹ Joke Swiebel, « Unpaid work and policy-making: towards a broader perspective of work and employment », Département des affaires économiques et sociales, document de synthèse No 4, 1999 disponible sur le site <http://www.un.org/esa/desa/papers/1999/esa99dp4.pdf>.

37. Grâce à des efforts de collaboration impliquant les administrations locales et les acteurs privés et non étatiques, les villes doivent identifier et exploiter leurs caractéristiques distinctives pour générer des possibilités d'emplois productifs et une augmentation des revenus de leurs résidents. Dans cette optique, elles doivent appréhender le fonctionnement de leur économie locale, notamment leurs atouts et leurs faiblesses, les possibilités qu'elles offrent et les menaces auxquelles elles sont confrontées. Outre leur localisation ou leurs avantages naturels, les villes doivent aussi tirer parti des économies d'agglomération, en utilisant des politiques d'occupation mixte des sols, des mesures incitatives et des investissements publics stratégiques afin d'encourager la densité, la connectivité et l'équilibre spatial des perspectives économiques et des services urbains.

38. Le développement économique local est désormais largement considéré comme un moyen efficace de favoriser une croissance économique sans exclusion et le développement territorial. Il doit s'agir d'un processus de développement participatif, induit au niveau local et visant à encourager le secteur public, les acteurs de la société civile, les femmes, les organisations de jeunes et les parties prenantes privées à travailler en partenariat pour concevoir et mettre en œuvre des stratégies de développement local, tenant compte des forces et des faiblesses des régions ou des localités. On s'accorde aujourd'hui à reconnaître que les stratégies de développement économique local qui renforcent les liens entre la croissance économique et la création d'emplois constituent de puissants outils. Ces initiatives contribuent à l'amélioration de la gouvernance locale grâce à une plus grande participation des parties prenantes, à l'établissement de partenariats entre les différents acteurs et à la promotion des relations entre les différents niveaux de l'administration.

39. Tous les aspects mentionnés ci-dessus montrent que la promotion d'une croissance économique endogène (c'est-à-dire une croissance économique générée au sein d'une localité, d'une région ou d'un pays en tant que résultat direct de processus internes) est indispensable à l'expansion de la production de biens et de services, à l'approfondissement des marchés et à l'élargissement des effets multiplicateurs du revenu et de l'emploi, tout en favorisant la durabilité. Il importe que les stratégies de développement économique local et les mesures incitatives correspondantes soient axées sur les secteurs produisant des biens non échangeables, les actifs locaux, les multiplicateurs locaux et les capacités locales de dépenses. Une priorité locale aussi forte, associée à l'aptitude à exploiter les marchés mondiaux, est aussi un facteur important dans la mise en place d'une économie résiliente.

40. Des réglementations excessives et inadaptées augmentent les coûts d'entrée et de fonctionnement et exacerbent la séparation de l'économie en secteur formel et secteur informel. Un environnement réglementaire propice, doublé d'un système d'incitation adéquat, peut effectivement diminuer les coûts de création et de fonctionnement d'une entreprise et accroître les avantages du passage à l'activité formelle. Dans cette optique, les pouvoirs publics devraient simplifier les procédures d'enregistrement et d'agrément et mettre en œuvre des politiques fiscales et commerciales équitables.

41. L'accès aux technologies de l'information et des communications est un autre aspect important qui doit être encouragé, car il permettra d'élargir les perspectives économiques en offrant des possibilités d'emploi. L'expansion et l'impact des applications sur téléphone mobile témoignent de l'existence d'un immense potentiel non exploité. Les jeunes, qui sont le plus grand groupe démographique utilisant les TIC, et les femmes, qui doivent arbitrer entre les activités domestiques et un travail rémunérateur ou à qui le marché local n'offre pas de perspectives, ont beaucoup à gagner d'une amélioration de l'accès aux TIC, à condition d'être soutenus par des politiques et des institutions appropriées.

42. Le secteur du logement est un moteur du développement économique national et local. La construction de nouveaux logements ainsi que l'amélioration des logements existants et la réalisation d'investissements dans des bâtiments écologiques créent un grand nombre de possibilités d'emplois, en particulier pour les jeunes. Le secteur du logement génère aussi une très forte demande de facteurs de production et de matériaux et contribue ainsi dans une large mesure à l'économie nationale et locale.

43. La construction directe de logements résidentiels occupe entre 7 et 10 % de la population active dans les économies en développement¹⁰. Mais la participation totale de la population active au secteur du logement, y compris les industries connexes, est beaucoup plus grande. La construction de logements à faible coût emploie un grand nombre de jeunes non qualifiés et offre aux femmes des possibilités d'établir de petites entreprises. La production locale de matériaux de construction et

¹⁰ Anna Kajumulo Tibaijuka, *Building Prosperity: Housing and Economic Development* (Londres et Sterling, Virginie, Earthscan, 2009).

l'entretien et la réparation des logements créent un grand nombre d'emplois et d'autres possibilités de génération de revenu dans les zones urbaines.

44. Un parc plus important de logements dans les villes accroît directement la base de l'impôt foncier et, si celui-ci est effectivement recouvré, peut augmenter les recettes des autorités urbaines locales. Les recettes municipales supplémentaires peuvent être utilisées pour améliorer les infrastructures et les services urbains. En outre, les activités économiques résultant des effets d'entraînement en amont et en aval de la construction de logements et de l'amélioration des logements résidentiels contribuent aussi aux recettes des autorités locales grâce à diverses formes d'impôts et de redevances.

45. Des logements mieux situés, mieux desservis et de meilleure qualité ont des incidences positives, en particulier pour les femmes. Le temps et l'énergie requis pour les activités domestiques quotidiennes peuvent être réduits et les femmes peuvent avoir plus de temps libre pour participer à des activités productrices génératrices de revenu. Cet aspect, associé à l'amélioration de l'accès aux installations d'alimentation en eau et d'assainissement, améliorera la santé et réduira le temps que les femmes doivent consacrer au travail reproductif.

46. Les entreprises à domicile, comme le petit commerce de détail, la production alimentaire et les services, entre autres la confection et les réparations, sont un autre élément important du développement économique local. Grâce à l'aménagement multifonctionnel de l'espace et à des réglementations locales et d'urbanisme appropriées, les administrations locales peuvent créer des contextes favorables aux activités productives à domicile. Par exemple, 77 % de toutes les entreprises du Botswana et de la Zambie sont des entreprises à domicile; au Venezuela, 45 % des travailleurs de l'industrie de l'habillement travaillent chez eux ; et à Dar es Salaam (Tanzanie), 64 % des ménages dirigés par des femmes utilisent leur foyer pour des activités économiques.

47. Étant donné que les ressources publiques sont limitées dans nombre de villes, il importe de mieux prendre en compte et tirer parti du rôle joué par les femmes et les jeunes au niveau local dans la planification de leur propre évolution, en encourageant l'effort de développement communautaire et les organisations, alliances et réseaux concernés.

48. L'infrastructure est un autre facteur important qui contribue au développement économique et social à long terme et à la création d'emplois, notamment en période de crise économique. Les investissements dans l'infrastructure et les énergies renouvelables contribuent dans une large mesure à la création d'emplois et à l'amélioration des perspectives économiques. D'après l'OIT, un milliard de dollars dépensé au titre de grands projets d'infrastructure dans les économies avancées crée environ 28 000 emplois, à la fois directement et indirectement à peu près dans les mêmes proportions. En revanche, les dépenses d'infrastructure dans les pays en développement ont un bien plus grand impact sur la création d'emplois. Par exemple 1 milliard de dollars dépensé au titre de l'infrastructure en Amérique latine peut créer environ 200 000 emplois directs.¹¹ L'amélioration de l'infrastructure implique aussi qu'un temps précieux peut être économisé par tous. Elle renforce l'intégration sociale en facilitant la circulation des personnes s'occupant des enfants, des seniors et des handicapés. Elle contribue aussi à la sécurité urbaine et au développement des équipements récréatifs et de loisirs dans l'intérêt de tous.

49. Un accès plus facile à l'eau potable permet aussi d'économiser un temps précieux qui peut être utilisé pour des activités productives, réduisant la charge pesant sur les femmes et les jeunes filles et améliorant la santé de l'ensemble de la population. L'eau est un actif économiquement productif et des investissements adéquats dans l'infrastructure d'eau potable sont donc importants. Les économies totales de temps qui peuvent être réalisées au niveau mondial en atteignant la cible 7 C de l'objectif du Millénaire pour le développement concernant l'eau et l'assainissement devraient, selon les estimations, représenter 4 milliards de journées de travail par an¹². L'amélioration de l'accès à l'eau réduira donc la pénurie de temps à laquelle les femmes sont confrontées dans nombre de pays en développement et améliorera leur participation au marché du travail.

¹¹ OIT, « Investments in infrastructure: an effective tool to create decent jobs », note de synthèse No. 1 du Pacte mondial pour l'emploi (Genève, 2010).

¹² Andrew Scott et Prachi Seth, « Infrastructure services post-2015 » (Londres, Overseas Development Institute, 2012).

50. Bien que ce soit le secteur privé qui crée le plus d'emplois dans les économies de marché, en période de crise économique les gouvernements doivent jouer un rôle plus actif dans la création d'emplois, car l'aptitude du secteur privé à créer des emplois diminue alors fortement¹³. La création directe de possibilités d'emploi grâce à des programmes de travaux publics d'urgence et à des programmes de garantie de l'emploi sont deux des moyens par lesquels l'État peut créer des emplois en situation de crise. Les pouvoirs publics devraient aussi établir les bases nécessaires à la protection sociale des personnes vulnérables et des pauvres, en particulier lorsque les temps sont difficiles. Sans ce filet de sécurité et ce soutien ciblé, les progrès durement acquis dans la réduction de la pauvreté peuvent facilement être perdus. Des politiques et innovations sociales bien conçues, qui facilitent l'accès des pauvres aux services sociaux, comme l'éducation et la santé, ont des incidences positives directes sur la capacité de production et de reproduction de la société.

51. Il faut souligner ici que la bonne gouvernance urbaine est indispensable à l'édification de villes durables, équitables, efficaces, transparentes, redevables et sûres. Des villes bien gouvernées créent des perspectives économiques équitables pour tous, en particulier les jeunes, les femmes, les handicapés, les minorités et les groupes marginalisés. L'implication des jeunes et surtout des femmes dans les processus décisionnels à tous les niveaux doit être encouragée, en reconnaissance du rôle crucial que les femmes jouent pour susciter des changements positifs dans la société. Les villes devraient aussi tenir compte des besoins spécifiques des femmes, des seniors, des handicapés et des groupes défavorisés dans la conception et la mise en œuvre des mesures d'urbanisme, des textes de loi et des allocations budgétaires.

V. Les aspects économiques de la morphologie urbaine

52. Une bonne planification urbaine est indispensable à la construction de villes et des régions urbaines efficaces, fonctionnelles, équitables et durables. Par morphologie urbaine, on entend la configuration d'une ville ou d'une région urbaine, c'est-à-dire les formes, les caractéristiques spatiales et les qualités de la structure urbaine. La morphologie urbaine est étroitement liée à la dynamique de l'activité économique d'une ville. Certaines caractéristiques de cette morphologie, notamment une forte densité, une grande connectivité et une occupation mixte des sols, peuvent améliorer l'efficacité des activités économiques¹⁴.

53. Parmi les composantes essentielles d'une bonne morphologie urbaine figurent la densité, l'aménagement multifonctionnel du territoire, la connectivité des transports, l'édification sur terrain intercalaire et la création d'espaces publics. Il importe de noter que ces différents aspects, qui sont définis ci-après, sont indissociables les uns des autres. Par exemple, la densité n'a d'intérêt que si elle s'accompagne de la connectivité des transports et de l'existence d'espaces publics.

54. *Accroître la densité démographique jusqu'à des niveaux durables.* Des activités et une occupation des sols plus intensives se traduisent par une densité de population durable qui limite ou réduit l'étalement urbain et le gaspillage de ressources limitées. Une plus grande proximité facilite à son tour l'offre et la distribution de biens et de services. Une implantation efficace, associée à des lois et des politiques foncières adéquates, peut réduire le coût de l'infrastructure. Outre la densification suburbaine et la lutte contre l'étalement urbain, l'occupation des sols peut être intensifiée grâce à des opérations de réaménagement, à la planification de nouvelles zones à plus forte densité, à la récupération de friches industrielles (c'est-à-dire la décontamination et l'aménagement de terrains laissés à l'abandon suite à une activité industrielle ou certaines activités commerciales), à la conversion de bâtiments et à des aménagements axés sur les transports en commun.

55. *Encourager la diversité sociale et l'aménagement multifonctionnel du territoire.* La planification de l'occupation des sols doit permettre de regrouper certaines activités dans des lieux appropriés, avec la flexibilité nécessaire pour s'adapter à l'évolution des besoins de la population. L'urbanisme doit faciliter le déploiement d'espaces communs permettant des rencontres, des interactions et un dialogue entre les différents groupes sociaux et ethniques. En outre, les structures urbaines matérielles facilitent la communication entre les activités économiques et les zones résidentielles, assurant l'emploi et les services à l'échelle du voisinage, avec des effets positifs sur la productivité, l'infrastructure, l'équité, la qualité de vie et l'environnement. La morphologie urbaine renforce et autonomise les structures par le biais de l'infrastructure et des équipements (éducation, soins de santé, commerce, activités manufacturières et culture/loisirs). Dans le cas d'une

¹³ Maikel Lieuw-Kie-Song et Kate Philip, *Mitigating a Job Crisis: Innovations in Public Employment Programmes*, Rapport sur l'emploi No. 6 (Genève, OIT, 2010).

¹⁴ KyeongAe Choe et Brian Roberts, *Competitive Cities in the 21st Century: Cluster-based Local Economic Development* (Philippines, Banque asiatique de développement, 2011).

relocalisation, une attention particulière devrait être accordée à la connexion entre la résidence des intéressés et les possibilités d'emploi et de moyens de subsistance.

56. *Concevoir des stratégies multimodales pour les déplacements.* Les plans d'urbanisme doivent permettre d'offrir des solutions de rechange à la dépendance généralisée actuelle à l'égard des véhicules privés motorisés et d'accroître l'utilisation des transports publics, en association avec des modes de transport non motorisés et des trottoirs bien adaptés. Une stratégie intégrée de transport urbain améliore la productivité et réduit les temps de trajet. L'amélioration des systèmes de transport a aussi des effets positifs sur l'environnement, comme une meilleure qualité de l'air du fait de la réduction des gaz d'échappement. L'accessibilité à tous les utilisateurs potentiels, notamment les handicapés et les seniors, est indispensable pour assurer des possibilités de déplacement égales pour tous.

57. *Planifier l'aménagement sur terrain intercalaire et l'expansion encadrée.* Les plans d'urbanisme doivent associer l'aménagement sur terrain intercalaire et l'expansion encadrée afin de favoriser une densité adéquate et l'offre de terrains urbains abordables. L'édification de bâtiments sur terrain intercalaire peut revitaliser les zones délabrées d'une ville. Dans les pays en développement connaissant une urbanisation rapide, de nouvelles zones doivent être aménagées pour les nouveaux arrivants afin d'éviter l'expansion des zones de taudis. Une implantation spatiale bien planifiée peut réduire les pressions s'exerçant sur les terrains, faciliter la fourniture de services urbains et atténuer la charge pesant sur les infrastructures existantes. En outre, une planification prospective peut décourager la spéculation foncière, tout en facilitant l'accès à des logements et à des services urbains abordables.

58. *Promouvoir des espaces publics viables et des rues animées.* Les espaces publics et les rues doivent être considérés comme des zones multifonctionnelles propices aux interactions sociales, aux échanges économiques, aux modes de subsistance urbains et à l'expression culturelle entre des citadins, femmes ou hommes, d'origines très diverses. C'est aux planificateurs qu'il appartient d'organiser ces espaces publics et de les concevoir de façon à encourager leur utilisation, favorisant ce faisant un sentiment d'identité et d'appartenance. La sécurité et la sûreté sont des dimensions importantes à prendre en compte dans cette planification, ainsi que l'infrastructure indispensable. Les plans d'urbanismes doivent assurer, grâce à des consultations, que les intérêts et les préoccupations de l'économie informelle sont pris en compte dans la planification et la conception des espaces publics. Planifier des villes sans tenir compte des activités et des contributions de l'économie formelle n'est plus possible ni justifié.

59. L'absence de l'un de ces éléments, notamment la forte densité, est associée à une morphologie urbaine déficiente et a des incidences négatives sur le fonctionnement de la cité. Une faible densité urbaine comporte de nombreux inconvénients, qui se traduisent par des coûts pour la ville, les entreprises et les résidents. La construction et l'entretien de l'infrastructure urbaine et la fourniture de services, comme le maintien de l'ordre, la poste et l'entretien des bâtiments, deviennent plus coûteux dans une ville très étendue, ce qui soumet à des pressions budgétaires supplémentaires les pouvoirs publics et oblige à alourdir l'impôt que les citoyens doivent acquitter pour financer les nouvelles infrastructures nécessaires. Les distances à parcourir dans des zones urbaines à faible densité augmentent le temps et l'énergie requis pour que les personnes et les biens puissent se déplacer, accroissant ainsi les coûts de la production de biens et de services. Cela influe à son tour sur la rentabilité des entreprises et leur propension à réinvestir et à accroître l'emploi. Sauf si elles sont dotées d'avantages naturels plus importants, les villes de faible densité tendent à être moins attrayantes pour les entreprises et les travailleurs en quête de meilleurs débouchés et perspectives.

60. Une morphologie urbaine déficiente a aussi des conséquences sociales négatives. Pour les résidents, la faible densité urbaine implique des durées de déplacement plus longues et des coûts qui pèsent souvent de façon disproportionnée sur les groupes déjà défavorisés. Dans des villes comme Ciudad Juarez au Mexique et Johannesburg en Afrique du Sud, certains ménages urbains consacrent 30 % de leur revenu mensuel au transport.

61. Une forte densité urbaine, en revanche, peut contribuer à absorber la croissance de la population, encourager les économies d'agglomération, améliorer la productivité urbaine et préserver la qualité environnementale régionale. Un aménagement urbain multifonctionnel et à forte densité peut accroître les interactions économiques et sociales entre des individus ayant des niveaux de revenu différents. Les trajets plus courts rendus possibles par la forte densité et l'aménagement multifonctionnel permettent aussi l'adoption d'autres moyens de transport, comme la bicyclette, et contribuent à la croissance de la productivité et à l'équité. La ville de Fribourg en Allemagne a transformé et aménagé des terrains militaires abandonnés en un éco-village qui accueille un nombre relativement élevé d'habitants par hectare dans un voisinage multifonctionnel, offrant des possibilités

d'emploi sur place accessibles par une infrastructure de transport essentiellement non motorisée¹⁵. En outre, des transports publics réservés aux femmes permettent d'assurer des conditions de sécurité très nécessaires pour les femmes, les jeunes filles et, souvent, les enfants scolarisés.

62. La densification urbaine peut être assurée par des dépenses publiques appropriées, des mécanismes réglementaires et des incitations. Parmi les mesures envisageables figurent une utilisation plus efficace des terrains urbains, la réduction de la taille des parcelles, la promotion de constructions à plusieurs étages, l'augmentation du plafond légal de densité et la mise en œuvre de règlements urbains qui permettent à des entreprises de s'installer dans les zones résidentielles. Par exemple, la stratégie de densification mise en œuvre au Cap en 2009 a montré comment la ville pouvait à la fois subdiviser des terrains en lots de plus petite taille et regrouper des blocs afin d'accroître la densité des quartiers existants¹⁷.

63. Ces approches diffèrent de nombre de projets et d'initiatives fondés sur le concept de voisinage qui ont eu tendance à ignorer la forme de la ville dans son ensemble, comme cela a été le cas à Buenos Aires¹⁶ ou à Dakar¹⁷. Si l'on dispose de peu d'informations sur les écarts entre les dépenses publiques au sein d'une ville, une étude de Buenos Aires a montré que 11 % de la population ont bénéficié de 68 % des retombées positives des dépenses publiques locales dans les années 90¹⁸. L'inégalité spatiale a donc, dans une certaine mesure, une origine locale.

64. Un aménagement à plus forte densité présente toutefois de multiples enjeux et risques auxquels il faut faire face. Les administrations locales doivent avoir une capacité réglementaire et une autorité suffisantes pour contrôler la morphologie urbaine et améliorer la qualité. Un changement des niveaux de densité urbaine peut aussi rendre nécessaires l'élaboration et la mise en œuvre de lois plus complexes sur la propriété et l'occupation afin de réglementer les droits de propriété foncière et l'espace constructible. Les villes doivent évaluer avec soin leur aptitude à concevoir et à appliquer des réglementations équitables lorsqu'elles cherchent à influencer sur la densité urbaine. Par exemple, un programme radical de restructuration des établissements mené à Ouagadougou a essayé de condenser des établissements informels occupant 71 % de la superficie de la ville sur un espace représentant seulement 7 % de cette superficie. Le fait de n'avoir pas prévu une infrastructure suffisante pour desservir ces nouvelles zones densément peuplées a conduit à une spéculation foncière non souhaitée et à la réapparition de l'étalement urbain¹⁷.

65. L'analyse présentée ci-dessus amène à penser qu'une évolution non encadrée dans le sens d'une expansion spatiale à faible densité, notamment une évolution vers la polycentricité et la décentralisation de l'activité économique dans les grandes zones urbaines, pourrait rendre les villes moins efficaces du point de vue économique et du point de vue de l'équité sociale.

VI. Financement du développement urbain par le biais de la propriété foncière

66. L'inadéquation des moyens financiers disponibles pour encourager et soutenir un développement urbain rapide constitue l'un des principaux problèmes auxquels sont confrontées les autorités urbaines des pays en développement. Nombre d'entre elles manquent grandement de ressources et ne sont donc pas en mesure de répondre à la demande toujours croissante de services de base, de nouvelles infrastructures et de travaux d'entretien des infrastructures et des services existants. Afin de répondre efficacement à ce défi, les autorités urbaines doivent envisager des mécanismes novateurs pour générer des ressources supplémentaires, notamment des emprunts auprès des marchés des capitaux, l'identification de projets pouvant bénéficier d'un concours financier du secteur privé, la privatisation du recouvrement des recettes municipales et de la fourniture de services municipaux et la constitution de partenariats public-privé.

¹⁵ ONU-Habitat, *Urban Patterns for a Green Economy: Leveraging Density* (Nairobi, ONU-Habitat, 2012).

¹⁶ Adriana Clemente et autres, « Arguments regarding inclusion in the city: continuities and ruptures in the production and appropriation of habitat in Latin America: the case of the metropolitan area of Buenos Aires (AMBA) 2002-2012 », document présenté au Forum urbain mondial, Naples, 2012.

¹⁷ Michael Cohen, « Aid, density, and urban form: anticipating Dakar », *Built Environment*, vol. 33, No. 2 (31 mai 2007).

¹⁸ Michael Cohen et Dario Debowicz, « Las cinco ciudades de Buenos Aires : pobreza y desigualdad urbana », *Medio Ambiente y Urbanización*, vol.56, pp.3-20 (2001).

67. Les terrains urbains constituent un facteur clé de production et une source de financement des perspectives économiques. Des méthodes de financement novatrices, comme la récupération des plus-values foncières, sont des moyens efficaces de lever des recettes lorsque les ressources traditionnelles des autorités locales sont insuffisantes. Le recours à un remembrement des terres participatif et inclusif peut être un instrument utile pour générer des recettes et répartir les charges et les avantages de l'expansion ou de la rénovation urbaine. En outre, encourager une plus forte densité et l'aménagement multifonctionnel augmente la valeur foncière de chaque bien et renforce la base d'imposition d'une ville.

68. La récupération des plus-values foncières, si elle est adéquatement conçue, peut, à côté d'autres instruments, constituer une méthode très utile de financement public, grâce à laquelle l'augmentation de la valeur des terrains privés générée par les investissements publics est récupérée en totalité ou en partie par le secteur public à des fins publiques. La valorisation des terrains privés (plus-values) imputable aux investissements publics représente des bénéfices non acquis pour les propriétaires de biens fonciers qui ne supportent aucun coût en contrepartie. Ces bénéfices peuvent être récupérés, indirectement, au moyen d'impôts fonciers, de taxes d'impact sur l'environnement ou d'autres formes de prélèvement, ou bien, directement, en les convertissant en avantages sur le plan foncier, comme des travaux de viabilisation sur site et l'échange de droits au développement urbain. La récupération des plus-values foncières est un moyen d'internaliser les externalités positives des investissements publics et de réorienter ce capital vers les services et les équipements publics.

69. Le financement au moyen de la récupération des plus-values foncières va généralement de pair avec des améliorations coûteuses de l'infrastructure des transports. Étant donné que ces améliorations augmentent la valeur des terrains privés, récupérer ne serait-ce qu'une petite partie de ces plus-values peut contribuer à financer les projets d'infrastructure de transport. Il importe de veiller à ce que l'imposition foncière ou toute autre imposition des biens, y compris la récupération des plus-values, ni ne pénalise ni ne décourage les investissements privés dans les terrains et qu'elle ne nuise pas non plus aux droits d'occupation pour tous, en particulier les pauvres des zones urbaines, les jeunes et les femmes. L'infrastructure des transports favorisant le développement, il est normal que celui-ci contribue à subventionner les transports.

70. Lorsque les autorités locales utilisent les terrains urbains pour générer des recettes, elles doivent tenir compte des droits et des responsabilités des citoyens. Garantir les droits à la terre et à la propriété à tous, notamment les groupes vulnérables, comme les pauvres des zones urbaines et les femmes, et rendre les marchés des terres et des biens plus efficaces et transparents contribuent à élargir les possibilités de création de richesses et d'emplois dans les villes.

71. Outre la recherche de nouvelles sources de recettes, les autorités urbaines devraient aussi mettre en place des mécanismes plus efficaces et efficaces pour recouvrer des recettes à partir des sources existantes. Des systèmes appropriés et à bas coût d'enregistrement et de recensement des propriétés foncières peuvent fournir des informations vitales pour la mise en œuvre de mécanismes de financements efficaces par le biais de la propriété foncière. Bien que les impôts fonciers soient la source la plus courante de recettes municipales, il en est rarement tiré parti. Dans nombre de cas, les autorités urbaines ignorent diverses charges et redevances, comme les droits sur les permis d'exploitation des commerces, qui sont une source intéressante de recettes. Les municipalités doivent aussi instaurer des charges et des droits qui reflètent les prix du marché et peuvent être acquittés par la majorité de la population. Compte tenu de l'élargissement progressif du rôle des collectivités locales et du secteur privé dans la fourniture de services, les autorités municipales doivent améliorer leur gestion, leur organisation et leur capacité de se financer durablement. L'un des facteurs indispensables à cet égard est l'existence de la capacité et de la volonté politique nécessaires pour élaborer et appliquer des réglementations. L'administration centrale devrait donner aux autorités municipales une plus grande autonomie financière aux fins de la restructuration de leur base d'imposition et une plus grande compétence sur le recouvrement des recettes. En outre, lorsque des emprunts sont jugés nécessaires pour lever des recettes, des dispositions spécifiques devraient être appliquées aux différentes villes en fonction de la solvabilité de chacune d'entre elles. Les autorités urbaines devraient aussi étudier les possibilités de partenariats public-privé afin de cerner et de mettre en œuvre les moyens les plus appropriés d'améliorer l'infrastructure et les services.

VII. Conclusion

72. Le présent document appelle l'attention sur l'urgente nécessité de tirer parti du potentiel productif des villes, notamment pour la création de perspectives économiques pour tous. Il réaffirme que le dynamisme économique des villes constitue une base solide pour un développement urbain durable, notamment lorsque la prospérité est répartie de manière équilibrée et équitable. Bien que le potentiel de croissance des villes dépende de nombreux facteurs, il n'entre pas en jeu spontanément. Il doit être planifié, guidé et maîtrisé.

73. Pour être efficaces, les politiques urbaines doivent se concentrer d'abord sur l'emploi et la génération de revenus. Sans ces composantes essentielles, la vie en zones urbaines n'est pas envisageable. L'enjeu consiste à transposer ces préoccupations au niveau des mesures concernant l'urbanisme, l'allocation des investissements et des crédits, le fonctionnement des économies locales, structurées et non structurées, le financement du développement urbain par le biais de la propriété foncière et la morphologie fonctionnelle des villes. Après avoir mis en lumière les problèmes et les questions qui pourront être examinés, le présent document a identifié nombre d'instruments pouvant être appliqués pour répondre à cet enjeu, depuis l'infrastructure, les politiques, la fiscalité et les réglementations jusqu'à des instruments de planification spécifiques, toujours présentés dans un cadre économique.

74. Accorder une attention particulière aux jeunes et aux femmes lorsqu'on s'interroge sur les perspectives économiques appelle un examen attentif des aspects systémiques du développement urbain. Outre les évolutions démographiques et la composition de la population par sexe, il faut prendre en considération une série de facteurs qui influent sur la capacité de ces groupes sociaux d'exploiter pleinement leur potentiel. La nécessité de reconnaître les contributions des femmes et des jeunes, de s'inspirer de leurs pratiques et de leurs stratégies grâce à des partenariats et de faciliter leur montée en puissance est aussi mise en évidence.

75. L'échange de données d'expérience, qui devrait intervenir au cours du dialogue, permettra d'avoir un aperçu concret et fondé sur des faits des principales interventions stratégiques à même d'améliorer les perspectives économiques pour tous en milieux urbains. En réfléchissant à des expériences vécues, les États membres et les partenaires devraient mettre en lumière certains des défis et des revers qu'ils ont dû surmonter et des leviers qui peuvent être exploités. Le dialogue pourra sans doute contribuer à mieux définir le rôle qu'ONU-Habitat est à même de jouer aux niveaux local, régional, national et mondial en soutenant les interventions visant à assurer à tous de meilleures perspectives économiques. Les interactions avec les partenaires de développement devraient aussi faire apparaître les domaines où un soutien pourrait être apporté à court, moyen et long terme.

76. L'importance de la productivité et de l'équité est soulignée. De fait, il est impossible de maintenir l'un sans l'autre, et c'est en tenant compte de ces deux objectifs qu'il faut s'employer d'urgence à répondre aux besoins des segments les plus pauvres et les plus vulnérables de la population urbaine et aux besoins des jeunes et des femmes. On ne saurait mettre l'accent sur la croissance interne ou endogène sans reconnaître dans le même temps que, s'il est essentiel de mettre en œuvre des politiques appropriées au niveau local, les administrations municipales doivent également être conscientes des conditions économiques et des menaces prévalant aux niveaux national et mondial, notamment les changements climatiques et l'instabilité financière.

77. En termes opérationnels, cette approche implique que quatre domaines nécessitent une attention plus ciblée de la part d'ONU-Habitat : le développement économique local endogène pour créer des emplois et des débouchés économiques; l'autonomisation économique des jeunes et des femmes; la forme urbaine et son impact sur l'efficacité économique et la durabilité; les modes innovants de financement fondés sur la propriété foncière pour couvrir les coûts des infrastructures et des services urbains et soutenir ainsi le développement économique. Progresser dans l'un ou l'autre de ces domaines peut aussi avoir une incidence positive sur l'ensemble d'entre eux et, ce faisant, contribuer à orienter le travail d'ONU-Habitat vers les secteurs prioritaires pour les pays en développement.

VIII. Questions à examiner

78. Les participants souhaiteront peut-être examiner les questions ci-après :

a) Quels sont les principaux obstacles à la création d'emplois et de moyens de subsistance pour les jeunes et les femmes dans les villes ? Quelles sont les expériences réussies qui peuvent être partagées ?

- b) Que peuvent faire les pays qui ne disposent pas d'une base manufacturière solide pour créer des possibilités d'emploi adéquates dans d'autres secteurs ? Que peuvent faire les villes et les gouvernements pour mettre la technologie au service de l'expansion des perspectives économiques ?
- c) Comment les villes peuvent-elles évaluer l'impact sur l'emploi des politiques économiques et faire en sorte que les gains de productivité se traduisent par la création d'emplois, en particulier pour les jeunes et les femmes ?
- d) Comment les villes peuvent-elles maîtriser et améliorer l'accès aux actifs économiques corporels, comme la terre, le logement et les infrastructures publiques, en particulier pour les jeunes et les femmes ?
- e) Que peuvent faire les villes pour accroître la participation effective des femmes et des jeunes aux processus de prise de décisions et de gouvernance concernant les budgets et la mobilisation des ressources, la création d'emplois, l'urbanisme et les mesures de contrôle de la sécurité, compte tenu de l'importance démographique de ces groupes ?
- f) Comment les prestataires de services de base en zones urbaines pourraient-ils créer davantage d'emplois, tout en répondant à la demande grandissante de services urbains, d'infrastructures et de croissance verte ?
- g) Comment les villes peuvent-elles tirer parti des mesures d'adaptation aux changements climatiques et des mesures d'atténuation pour créer des emplois verts pour les jeunes et les femmes ?
- h) Comment les politiques d'utilisation des sols en zones urbaines et les décisions sur la densité influent-elles sur les économies urbaines et la création de perspectives économiques dans les villes ? Qu'avons-nous appris à cet égard ?
- i) Que peuvent faire les autorités urbaines pour s'assurer que les politiques d'urbanisme et les décisions d'investissement dans l'infrastructure contribuent à la création d'emplois et de moyens de subsistance dans les villes ?
- j) Que peuvent faire les villes pour améliorer la mobilité urbaine et renforcer ainsi la productivité économique et les perspectives pour tous ?
- k) Quels sont les instruments fiscaux et les instruments de financement novateurs fondés sur la propriété foncière que les autorités urbaines des pays en développement peuvent utiliser pour améliorer leur base de recettes ?
- l) Quelles sont les expériences novatrices dont vous pouvez faire part en matière de récupération des plus-values comme moyen de financement du développement urbain ?
- m) La récupération des plus-values foncières comme outil pour lever des ressources financières supplémentaires n'est pas très utilisée dans les villes des pays en développement. Pourquoi ?
-