

20356

Villes en transition

Résumé

Stratégie de la Banque mondiale pour les villes
et les collectivités territoriales

Banque mondiale
Groupe infrastructure
Développement urbain



Villes en transition

Résumé

Stratégie de la Banque mondiale pour les villes
et les collectivités territoriales

Banque mondiale
Groupe infrastructure
Développement urbain

Résumé

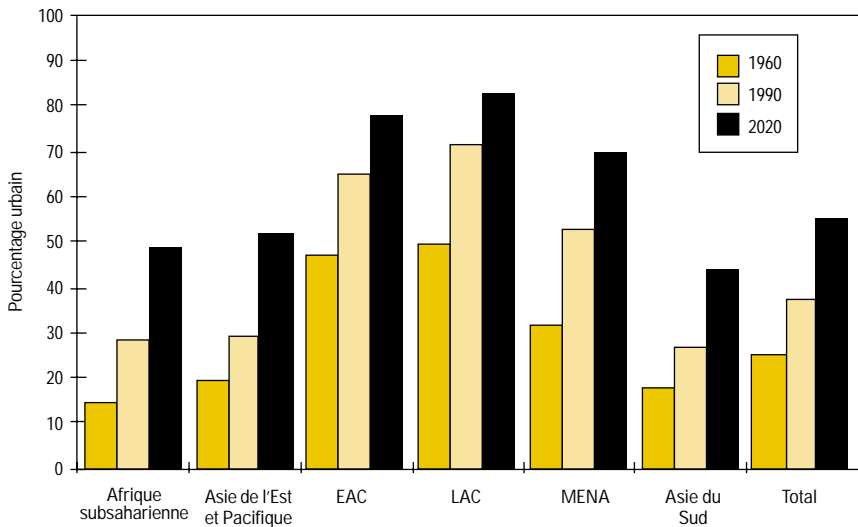


Le vent de changement qui souffle sur les villes et municipalités...

À l'aube du XXI^e siècle, les villes sont en première ligne de la campagne du développement. Dans moins d'une génération, les habitants du monde en développement vivront en majorité dans des agglomérations urbaines dont la population doublera pour atteindre plus de deux milliards de personnes. Cette urbanisation, qui se déroule à une échelle sans précédent, impose d'énormes impératifs à des pays au revenu national relativement faible qui doivent répondre aux besoins de leurs habitants. Elle offre aussi des occasions notables à ces pays d'améliorer la qualité de vie de leurs citoyens et à la Banque de s'acquitter de sa mission fondamentale, qui est de lutter contre la pauvreté. L'exploitation de ce potentiel dépend toutefois dans une mesure critique de la qualité de la gestion urbaine et des politiques nationales et municipales qui s'y rapportent.

Non seulement les villes croissent en taille et en nombre mais elles prennent de l'influence. Par suite de la décentralisation politique et budgétaire lancée dans toutes les régions, les autorités municipales ont maintenant plus de pouvoir — mais n'ont pas assez de moyens — pour prendre en main les services locaux qui influent sur la vie quotidienne de leurs résidents. Grâce à la démocratie locale participative, il existe désormais un vaste champ d'innovations permettant de connaître les besoins des citoyens et de les satisfaire. La mondialisation entraîne une restructuration

Figure 1.1 Dans moins d'une génération, le monde en développement sera en majorité urbain



Source : Données démographiques des Nations Unies

massive au niveau national ; les activités productives et commerciales délaissent de nombreux centres urbains traditionnels au profit des villes capables de démontrer qu'elles offrent un avantage marchand. Les gouvernements nationaux se réorientent de manière à faciliter les marchés, promouvoir la stabilité économique et sociale et assurer l'équité. Mais les réformes de la gestion du secteur public ou le développement du secteur privé ne répondront pas aux besoins du développement national, à moins que les mesures prises ne soient adaptées et correctement mises en œuvre au niveau municipal. C'est la municipalité qui est le visage quotidien du secteur public — le niveau d'administration qui assure la prestation de services publics essentiels aux particuliers et aux entreprises et le point de rencontre des politiques et des citoyens.

...souligne l'importance du rôle que joue le développement urbain dans la réalisation des objectifs nationaux

Bien gérée, l'urbanisation facilite une croissance économique soutenue et encourage ainsi de larges progrès sociaux. Les activités commerciales et industrielles, qui sont principalement implantées — et en grande partie desservies, commercialisées et financées — dans les villes, représentent entre la moitié et les quatre cinquièmes du PIB de la plupart des pays. Le regroupement des activités économiques qu'entraîne le processus d'urbanisation contribue à la croissance, par le secteur réel (en augmentant le rendement de la production et de l'emploi), par le secteur financier



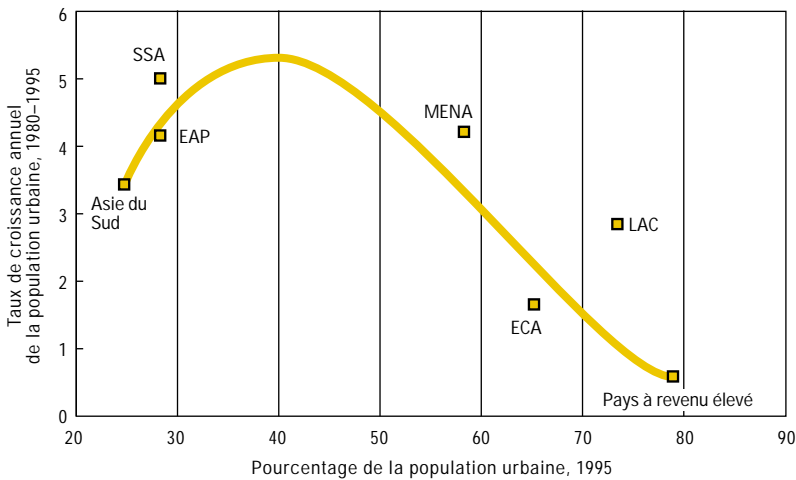
(en mobilisant et en redistribuant l'épargne et en permettant l'accumulation d'une richesse réelle sous forme de biens immobiliers) et par les flux budgétaires (les villes fournissant le plus gros des recettes fiscales).

Mais ces avantages de l'urbanisation peuvent être compromis par de mauvaises politiques. Comme l'a démontré la crise récente qui a secoué l'Asie de l'Est, les politiques liées à l'utilisation des terrains urbains et à l'investissement dans le logement ont d'énormes répercussions pour les ménages, les entreprises et la nation tout entière. Dans cette région, l'effondrement des marchés immobiliers a été provoqué par la mauvaise réglementation du secteur financier, mais il était aussi imputable aux faiblesses des politiques régissant l'immobilier urbain qui avaient créé des pénuries de terrains viabilisés et encouragé la spéculation. Dans beaucoup de pays, les distorsions des marchés intérieurs et des dépenses publiques ont accéléré l'urbanisation. À mesure que les gouvernements se mettent à corriger ces déséquilibres et que les consommateurs urbains paient les services et les ressources qu'ils consomment à des prix plus réalistes, l'urbanisation peut être mise à profit pour promouvoir une croissance plus équitable des revenus dans la nation tout entière.

Le développement urbain et le développement rural sont interdépendants

La synergie entre les économies rurale et urbaine est un moyen particulièrement important par lequel les agglomérations urbaines en croissance contribuent au développement national. Ce n'est pas parce qu'on parle de milieu « urbain » ou « rural » qu'il existe des systèmes fermés au sein d'un pays ; il s'agit plutôt d'une

Figure 1.2 La plupart des pays en développement se trouvent ou entrent dans une phase de haute croissance de l'urbanisation



Source : WDI.

suite continue d'activités économiques et de peuplements qui se distinguent par leur densité, leur dépendance à l'égard de l'agriculture ou de l'industrie et leur organisation sociale. Cette interdépendance est particulièrement évidente en Afrique subsaharienne, où les ménages urbains et villageois entretiennent des liens multiples et étroits par le biais de migrations saisonnières et de remises de fonds, créant un filet de sécurité informel.

Le développement des zones urbaines est étroitement lié à l'économie rurale par l'intermédiaire d'échanges de biens, de travail, de services, de capital, de transactions sociales, d'information et de technologie, ce qui bénéficie aux citadins comme aux ruraux. Un marché du travail bien intégré fait passer la croissance d'une région à une autre et les villes offrent des emplois de rechange pour des ménages ruraux même lorsque l'agriculture est prospère. Mais l'exode rural n'est pas la principale source de l'urbanisation. De plus en plus, la transformation structurelle et la densification des quartiers périphériques, en réponse aux possibilités commerciales intérieures et extérieures, rapprochent le milieu « urbain » du milieu « rural » dans l'espace comme dans les relations économiques. En Chine et au Viet Nam, par exemple, les décideurs s'aperçoivent que les liens entre les agglomérations urbaines et leur arrière-pays offrent des synergies positives qui peuvent être encouragées pour réduire la pauvreté nationale et stimuler la croissance, en faisant des villes des marchés efficaces pour les campagnes.

Les distinctions entre métropoles, villes et zones rurales n'ont presque plus lieu d'être à mesure que l'activité économique s'étend à de vastes régions

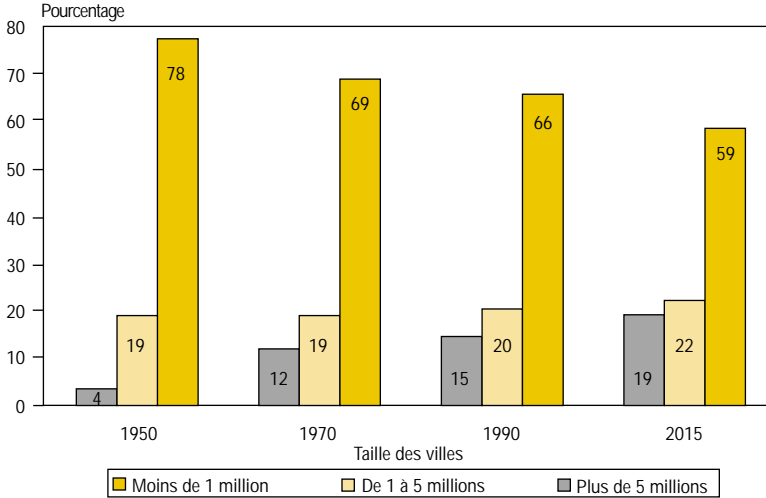


semi-urbanisées et industrialisées rurales telles que la Vallée centrale du Mexique, le corridor Mumbha-Pune-Nasik en Inde et la côte est de la Thaïlande. L'industrialisation des campagnes, déclenchée dans certains cas par les marchés extérieurs, peut stimuler l'économie rurale lorsque les marchés intérieurs du travail et des biens fonciers sont assez bien adaptés. En conséquence de l'industrialisation des campagnes et des petites villes situées dans le delta de la Rivière des perles en Chine qui a eu lieu dans les années 80, la production des entreprises de petites villes et de villages a dépassé celle du secteur des entreprises publiques, employant plus de 100 millions de salariés, soit la majorité de la main-d'œuvre industrielle en 1990 (Harris, 1997). Grâce à l'amélioration de l'infrastructure urbaine, des Chinois ruraux vont chaque jour travailler dans de grandes villes (de la province de Guangdong à Hong Kong, par exemple) ou travaillent à temps partiel dans des emplois urbains et ruraux.

L'augmentation de la pauvreté et de l'inégalité trahissent la promesse du développement urbain

L'urbanisation offre des opportunités à tous les citoyens, et les bâtiments urbains peuvent enrichir l'identité culturelle d'une nation. Mais dans un trop grand nombre de pays, une urbanisation mal gérée débouche non pas sur une hausse largement partagée des niveaux de vie mais sur des coûts sociaux et écologiques importants. La pauvreté urbaine s'étend et s'approfondit, surtout à la périphérie des villes. Dans les deux régions les plus urbanisées où travaille la Banque, celles de l'Amérique latine et de l'Europe et Asie centrale, plus de la moitié des pauvres vivent déjà dans des agglomérations urbaines. D'ici 2025, les deux tiers des pauvres

Figure 1.3. La population urbaine du monde en développement reste concentrée dans des villes de taille moyenne, mais la part des grandes métropoles augmente



Source : Données démographiques des Nations Unies.

de ces régions vivront dans des villes comme le feront entre le tiers et la moitié des pauvres en Afrique et en Asie.

La pauvreté revêt des aspects multiples, dont l'un des plus importants est la privation de biens matériels (couramment mesurée par le revenu ou la consommation). Mais la pauvreté urbaine représente souvent, dans un sens plus large, le cumul de privations diverses ; conditions de vie sordides, mauvaise hygiène entraînant des risques pour la vie et la santé, pollution atmosphérique, criminalité et violence, accidents de la circulation et catastrophes naturelles, disparition des filets traditionnels de sécurité familiaux et communautaires : telles sont ses caractéristiques. En outre, dans beaucoup de villes, l'inégalité des revenus s'aggrave, ce qui signifie que les groupes à faible revenu sont encore davantage exclus des possibilités d'emploi, des services de base, de la représentation politique, des protections juridiques et sociales et des aménagements d'agrément. Le sentiment d'impuissance et de vulnérabilité individuelle et collective que crée la pauvreté urbaine sape le potentiel humain et le capital social. Les citoyens souffrent aussi particulièrement des chocs macroéconomiques et financiers, comme les crises qu'ont récemment connues l'Asie de l'Est et la Russie et qui ont rejeté certains ménages dans la pauvreté.

Dans les métropoles du monde en développement qui grandissent le plus vite, l'état de santé et de nutrition des habitants progresse plus lentement que dans les petites villes et les zones rurales ; dans certaines grandes villes, ces indicateurs ont en fait empiré depuis vingt ans. Les bidonvilles de beaucoup de métropoles s'étendent sans cesse et accueillent un pourcentage croissant de la population urbaine, ce qui

témoigne de l'échec des régimes fonciers et des programmes de logements et d'infrastructure à mettre en place les politiques ou les institutions voulues pour répondre convenablement aux besoins, même lorsque les habitants se sont montrés très disposés à payer. Les pauvres, surtout les enfants, souffrent particulièrement de la dégradation du milieu urbain. À mesure que les grandes villes se modernisent, les risques écologiques se diversifient et s'étendent à une surface croissante et, pour leur trouver des solutions, il faut s'attaquer à des problèmes complexes de gestion urbaine.

L'importance croissante des métropoles et municipalités appelle une nouvelle stratégie d'aide de la Banque...

L'importance que revêtent les problèmes urbains pour la réalisation des objectifs nationaux et mondiaux de développement durable est depuis longtemps reconnue dans les instances internationales, comme elle l'a été le plus récemment à la deuxième Conférence sur les établissements humains, Habitat II, et elle figure en bonne place dans le *Rapport sur le développement dans le monde 1999–2000*. Pour que la Banque puisse avancer dans sa mission primordiale de lutte contre la pauvreté, il lui faut établir d'étroites relations de travail avec le niveau d'administration le plus proche de la population. Encourager des synergies villes-campagnes et des stratégies urbaines bien intégrées pour aider les pays à réaliser la promesse de l'urbanisation représente une excellente occasion pour la Banque de mettre en œuvre un nouveau « cadre de développement intégré » dont a parlé le président Wolfensohn lors de l'Assemblée annuelle de la Banque mondiale et du Fonds monétaire international en 1998. Il est donc logique que la Banque renouvelle son engagement à soutenir un développement urbain efficace. C'est aussi une bonne stratégie commerciale pour la Banque du fait que des gouvernements et des municipalités toujours plus nombreux demandent son aide technique et financière pour améliorer la performance économique des villes et traduire les orientations politiques en réalités quotidiennes sur le terrain.

Si la Banque a décidé de revoir sa stratégie urbaine et municipale, c'est en raison des tendances extérieures et de l'augmentation des demandes d'assistance qu'elle reçoit mais aussi parce qu'elle se rend compte que les activités de développement urbain pourraient et devraient avoir plus d'effet sur la hausse des niveaux de vie des pauvres et la promotion de l'équité. En près de trente années de prêts à l'aménagement urbain et d'études et analyses sectorielles, la Banque a accumulé une vaste expérience opérationnelle qui constitue une base solide pour l'action. Depuis 1972, la Banque a consacré entre 3 et 7 % de ses prêts à des activités de développement urbain¹ :

- Réforme des finances municipales et renforcement des capacités
- Lignes de crédit pour des investissements municipaux multisectoriels

¹ Le présent document envisage les problèmes urbains et municipaux dans une large optique pour plaider en faveur de l'utilisation par la Banque d'un cadre de référence commun pour les résoudre, mais la stratégie opérationnelle se concentre sur les domaines d'action associés au développement urbain (décrits dans l'annexe 1).

- Opérations foncières et immobilières (financement de logements, cadastre, trames d'accueil, réforme des droits de propriété)
- Améliorations fondamentales des services sociaux et économiques et sécurité de jouissance dans les quartiers pauvres (amélioration des quartiers urbains)
- Aménagement de systèmes rudimentaires d'assainissement et de gestion des déchets solides
- Opérations de secours d'urgence et de reconstruction à la suite de conflits.

...tenant compte des leçons de l'expérience acquise dans l'aide au secteur urbain et municipal

Au cours des années 70 et 80, les projets de développement urbain de la Banque ont montré que l'on pouvait nettement améliorer les conditions de vie des citoyens, y compris celles des pauvres, et ce de manière économique. Pendant cette période, les projets urbains ont généralement porté sur des aspects spécifiques des services urbains ou du fonctionnement des municipalités, par exemple des investissements multisectoriels dans les quartiers pauvres. Ces activités ont porté leurs fruits mais elles n'ont pas suffisamment tenu compte du fait que, pour être durable, le développement urbain exige une approche encore plus intégrée — portant sur le milieu physique, l'infrastructure, les finances, les institutions et les activités sociales.

Les projets urbains du début ont été les premiers à faire appel à certaines des méthodes participatives que la Banque a par la suite adoptées dans les autres secteurs, mais l'initiative et le contrôle des ressources restaient souvent aux mains du gouvernement central ou d'organismes spécialement créés. Il s'est avéré que les politiques nationales ou municipales limitaient la rentabilité potentielle des investissements ou empêchaient d'en faire profiter un plus grand nombre de bénéficiaires — en grande partie parce qu'elles entravaient souvent la vitalité économique de la ville et sa base financière. En outre, les programmes d'assistance n'ont pas pleinement tiré parti des connaissances et des capacités des institutions informelles telles qu'organisations communautaires et petites entreprises de services, et ils ont souvent négligé de tenir compte de la diversité des demandes des usagers et de la nécessité pour la Banque de tirer les leçons de son expérience.

Il semble de plus en plus certain que, en offrant des services multiples, on peut accroître les avantages mais aussi que les stratégies orientées vers les services peuvent être compromises par des carences sociales ou institutionnelles. Depuis la fin des années 80, les projets urbains portent donc davantage sur la réforme des politiques et des institutions, et donnent l'occasion à la Banque d'approfondir son dialogue avec les autorités nationales sur les questions de réglementation, les systèmes d'incitations et les trames de relations — entre les collectivités locales, le secteur privé, les organisations informelles et les ménages — qui déterminent le fonctionnement des grandes villes. À mesure que la démocratisation, la décentralisation et les partenariats entre le secteur public et le secteur privé renforcent la communication et la collaboration entre ces parties prenantes, il devient indispensable d'adopter



une approche plus intégrée au développement urbain et c'est elle qui sous-tend la nouvelle stratégie de la Banque.

La Banque a une réserve de plus en plus abondante d'activités concernant le secteur urbain (annexe 2). Cette augmentation concerne non seulement les opérations de développement urbain, mais aussi d'autres branches — dont l'alimentation en eau et l'assainissement des villes, et les transports urbains (qui, ensemble, représentent 6 % de plus du total des prêts de la Banque), l'environnement, la gestion du secteur public et les secteurs sociaux — où les besoins urbains et municipaux sont devenus plus visibles et où les agences de coopération ont été décentralisées. Le programme d'activités urbaines s'approfondit aussi pour couvrir de nouveaux éléments d'un développement urbain durable comme la promotion de l'économie locale, l'accès aux capitaux privés, la réforme des marchés immobiliers, la protection du patrimoine culturel ainsi que la prévention et l'atténuation des catastrophes. Toutes ces tendances appellent une réaction plus vigoureuse de la part de la Banque, qui reste le plus gros pourvoyeur d'aide au développement urbain ayant une perspective à la fois mondiale et opérationnelle des problèmes urbains.

La nouvelle stratégie urbaine et municipale ne se borne pas à un remaniement du portefeuille de développement urbain ou à un renforcement de sa performance, même s'ils sont tous deux nécessaires. Elle fait plutôt valoir que la Banque devrait reconnaître les villes et métropoles comme un espace dynamique de développement où la convergence d'activités sectorielles et la collaboration entre communautés, niveaux d'administration et autres institutions publiques et privées peuvent créer un microcosme de développement durable pour le pays. La Banque traitera donc

l'analyse, les conseils et les stratégies concernant les économies urbaines et les municipalités avec la même rigueur et le même souci de qualité que les économies nationales et les administrations centrales. Pour assurer un bon fonctionnement des zones urbaines, il est indispensable de soutenir toute une gamme d'activités, au niveau national et local, qui influent sur les résultats et il faut, au sein du Groupe de la Banque, mobiliser des compétences et des ressources en faveur de cet effort auprès de plusieurs secteurs, groupes thématiques et groupes professionnels. La stratégie envisage donc la constitution d'une large coalition de forces venant de la Banque et de partenaires extérieurs qui travailleraient ensemble sur le front urbain selon des méthodes nouvelles et en collaboration avec des clients auxquels on aura confié de nouvelles responsabilités.

La stratégie vise en définitive à promouvoir des villes et métropoles viables qui répondent à la promesse de développement pour leurs habitants — en particulier en améliorant l'équité et les conditions de vie des pauvres — tout en contribuant au progrès du pays tout entier. La mise en œuvre d'une telle stratégie exige :

- un concept d'ensemble de ce qui fait une métropole viable, dans un cadre intégré de développement national,
- une bonne compréhension de la manière dont les opérations de la Banque peuvent appuyer ce concept,
- une prise de conscience des leçons qui se dégagent de la performance de la Banque et de ses capacités d'action, qu'elles soient bonnes ou insuffisantes.

Partant d'une vue nationale de l'urbanisation et de ses conséquences pour l'action des pouvoirs publics et du secteur privé...

Considérer l'urbanisation dans un cadre de développement intégré. La nouvelle stratégie vise à assurer que les pays profitent au maximum de l'urbanisation. Il est impossible d'apprécier les conséquences de l'urbanisation à partir des seuls chiffres démographiques. L'urbanisation agit sur la densité de la population, les schémas d'utilisation des sols, les structures et interactions sociales et sur la nature et l'échelle de la production économique. Chacun de ces facteurs influe sur la vie de chacun des habitants et sur les besoins de ressources et de gestion. L'urbanisation se traduit aussi par des systèmes divers de peuplement urbain dans différents pays et, même dans les villes et métropoles d'un pays donné, il peut y avoir d'énormes écarts dans l'étendue et la nature de la pauvreté, ainsi que dans les schémas et taux de croissance de l'investissement et de l'emploi, l'accessibilité ou la dispersion des quartiers résidentiels et commerciaux et la qualité de l'environnement et des agréments culturels. La nouvelle stratégie reflète l'idée que, si les villes (comme d'autres entités économiques) ont un potentiel et des cycles de vie différents, les mesures adoptées par les pouvoirs publics, conjuguées à des actions communautaires, à l'engagement du secteur privé, à la responsabilisation des municipalités et au soutien

marchés et les processus officiels de représentation politique lorsque cela est possible et qu'elle encourage les résidents à exprimer leurs choix et à satisfaire leurs demandes par d'autres dispositions moins officielles, le cas échéant.

La nouvelle stratégie urbaine vise donc à corriger les sources *d'échec du marché* dans l'économie urbaine — telles que des lacunes d'information entravant le fonctionnement des marchés foncier et immobilier — ainsi que les sources *d'échec des pouvoirs publics* — comme des réglementations inappropriées ou des comportements officiels qui créent des coûts de transaction excessifs ou des risques pour les investisseurs locaux. La stratégie vise aussi à aider les pouvoirs publics à tous les niveaux, le secteur privé (à but lucratif ou non), les groupes communautaires et les citoyens à fonctionner dans l'économie urbaine de la manière qui leur convienne le mieux. Cela implique, par exemple, de promouvoir une concurrence effective entre entreprises d'aménagement foncier et entre prestataires de services ; de rendre les budgets municipaux plus transparents et de réduire ainsi les risques perçus de partenariat pour les financiers privés ; d'accroître les circuits d'information et de collaboration entre groupes communautaires, opérateurs du secteur informel et organismes municipaux ; et d'affiner les outils de politique tels que subventions ciblées, planification fondamentale de l'utilisation des sols et gestion des transports urbains de manière à tenir compte des facteurs externes sociaux et environnementaux de l'économie urbaine.

...la stratégie urbaine est guidée par une idée claire de métropoles viables

Pour que les villes contribuent au bien-être de leurs habitants et des citoyens du pays, il faut qu'elles soient viables et fonctionnelles à quatre égards. D'abord et surtout, il faut qu'elles soient *habitables* — qu'elles assurent une qualité de vie raisonnable et une égalité de chances à tous les habitants, y compris les plus pauvres. Pour parvenir à ce but, il faut qu'elles soient *compétitives, bien gérées et gouvernées* et financièrement viables ou *bancables* (annexe 3). La stratégie propose un programme pour aider les villes à se développer selon ces quatre principes associés qui constituent un cadre de développement intégré pour la ville. Chacun de ces principes implique la mise en place de politiques nationales appropriées, y compris un bon cadre macro-économique et budgétaire, un solide secteur financier et la mise en place des politiques et institutions municipales nécessaires. Le programme urbain comprend des objectifs qui sont en gros communs à toutes les villes et collectivités locales. Mais il serait appliqué de manière très différente selon l'endroit ; et le rythme de réalisation, les priorités et les instruments opérationnels varieraient en fonction de l'engagement politique et des capacités de l'administration municipale et centrale et d'autres parties prenantes.

Qualité de vie

Pour améliorer la qualité de vie urbaine, la Banque s'efforcerait d'assurer que les pauvres aient un niveau de vie leur permettant de partager les ressources de la



société et de mener une vie saine dans la dignité. Offrir une qualité de vie raisonnable aux pauvres des villes exige bien davantage que des politiques nationales d'éducation, d'emploi et des filets de sécurité sociale. Il est également indispensable de surmonter les obstacles locaux qui limitent les droits de jouissance et l'accès à des logements satisfaisants, au crédit, aux transports, aux soins de santé et autres services. Ces obstacles ne tiennent pas seulement à ce que les prix sont trop élevés, mais souvent aussi à ce que les services de planification ne prennent pas suffisamment en considération les différences entre les sexes ou à ce que les pauvres sont exclus des décisions politiques et que leurs communautés sont géographiquement isolées.

Pour améliorer les niveaux de vie des pauvres, il faut aussi lever les obstacles auxquels se heurtent les petites entreprises et les entreprises du secteur informel, s'attaquer à l'inertie des fonctionnaires municipaux et au sentiment d'impuissance des pauvres et créer des systèmes de soutien à l'intention des mères qui travaillent, des personnes âgées et des jeunes. En favorisant l'établissement d'une économie locale dynamique offrant de larges débouchés et permettant aux familles d'investir dans un logement et des biens productifs, on améliore la santé des communautés urbaines et on renforce la contribution des villes à l'économie nationale. Pour rendre les villes plus habitables, il faut aussi prendre des mesures pour lutter contre la dégradation de l'environnement, prévenir les catastrophes naturelles, combattre la criminalité et la violence, préserver le patrimoine culturel et offrir des aménagements d'agrément à l'ensemble de la population urbaine.

Afin d'agir sur les multiples facteurs qui améliorent la qualité de vie urbaine, la Banque aiderait ses clients à établir de bonnes politiques au niveau national comme au niveau local, en mettant en jeu de nombreux secteurs et de nombreuses disciplines. Par exemple, en matière d'assistance au développement urbain, la Banque a

acquis une vaste expérience de programmes d'aménagement intégré de réseaux d'infrastructure et de services environnementaux (amélioration des taudis). De nombreux exemples ont montré qu'en améliorant des quartiers non viabilisés, on pouvait démarginaliser des communautés et améliorer le bien-être des ménages pauvres. Il faut renforcer les coalitions nationales et internationales pour qu'elles aident à amplifier les services urbains communautaires, notamment lancer des programmes sectoriels de transports urbains, d'alimentation en eau et d'assainissement de manière à répondre durablement aux nouvelles demandes de divers groupes d'usagers. À cet égard, il est essentiel d'adopter des méthodes de réinstallation involontaire souples et concrètes. Si la demande de programmes d'amélioration des taudis émane actuellement surtout de certaines des plus grandes métropoles qui ont d'énormes bidonvilles, l'assistance financière et technique de la Banque en matière de logement, de politiques foncières et d'amélioration de la gestion urbaine vise à aider d'autres villes plus petites à s'attaquer à des problèmes qui pourraient faire proliférer les taudis lorsque ces villes grandiront.

La Banque s'occuperait aussi davantage de faciliter la gestion participative du milieu urbain et d'aider les villes à évaluer leur vulnérabilité aux catastrophes naturelles. Alors même que la Banque aide les villes à surmonter des crises multiples et les effets d'une mauvaise gestion de la croissance, elle devrait aussi encourager l'adoption de méthodes de planification urbaine participatives et adaptées au marché. Elle s'efforcerait d'orienter les investissements futurs dans l'immobilier et les transports en commun de manière que les résidents aient tous accès à des emplois et à des logements dans des quartiers polyvalents plus compacts qui soient à la fois accueillants pour les habitants et respectueux de l'environnement.

Encadré 1. Relèvement de la qualité de la vie des citoyens pauvres en Indonésie grâce au Programme d'amélioration des kampung

L'exemple classique de programme d'amélioration des taudis reste le Programme d'amélioration des kampung en Indonésie, mené de concert par les autorités nationales et locales, qui, sur une durée de 30 ans, a permis d'aménager quelque 50 000 ha de quartiers non viabilisés et de toucher, selon les estimations, environ 15 millions de personnes. Le tiers de ces activités ont été menées dans le cadre de quatre projets financés par la Banque entre 1975 et 1988. L'évaluation de l'impact du programme financé par la Banque, faite en 1995, a confirmé que ces projets avaient déclenché des investissements privés dans les kampung et que les résidents avaient attribué au programme l'amélioration de leurs conditions de vie. Rien ne semblait indiquer que les habitants les plus pauvres avaient été évincés par l'embourgeoisement des quartiers, en partie du fait que le programme a été étendu à de très nombreux quartiers non desservis. Selon l'évaluation rétrospective, les investissements du programme ont eu un taux de rentabilité minimum de 12 %, même lorsque leur durée de vie utile était limitée à cinq ans en raison du réaménagement rapide des quartiers.

Ces programmes de développement urbain visant à améliorer les niveaux de vie et la qualité de vie urbaine devraient de plus en plus souvent être complétés par des activités d'autres équipes sectorielles et thématiques de la Banque, notamment de celles qui s'occupent d'analyse de la pauvreté, de développement social, de gestion de l'environnement, de microfinancements et de développement des microentreprises.

Compétitivité

L'amélioration de la qualité de vie urbaine exige une croissance dynamique et largement partagée de l'emploi, des revenus et de l'investissement ; et les méthodes adoptées pour promouvoir l'équité urbaine et les filets de sécurité sociale doivent être compatibles avec des systèmes d'incitations qui favorisent les entreprises productives et compétitives de toutes tailles. Les conditions indispensables à la productivité urbaine, décrites dans le document de politique urbaine de la Banque datant de 1991, sont aussi nécessaires pour que les villes lancent leurs produits sur le marché mondial et y soient compétitives. Le programme d'assistance au développement urbain continue à promouvoir ces conditions en encourageant la mise en place de marchés foncier, immobilier et des transports en commun efficaces et intégrés dans l'espace, car ces conditions influent sur la mobilité des travailleurs et leur accès à des emplois urbains. Les prêts au développement urbain portent aussi sur les problèmes de réglementation désastreuse ou de mauvaise administration publique. Ces problèmes entraînent des coûts de transactions élevés pour les entreprises, surtout les petites entreprises et celles du secteur informel, qui représentent

Encadré 2. Amélioration de l'efficacité des secteurs foncier et immobilier et de leur orientation vers le marché

Au Mexique, une série de quatre projets de logement approuvés entre 1986 et 1992 pour un montant total de 1 milliard de dollars a poussé les banques commerciales à prêter à des acheteurs immobiliers et à des ménages pauvres. Les projets ont permis de déréglementer le secteur du logement, ce qui a réduit les coûts du logement, de démanteler des organismes immobiliers publics inefficaces et de restructurer les subventions au logement. Pour la première fois dans un programme mexicain de logements sociaux, les projets ont fait participer les clients à la conception des logements et au choix des types de logements qui seraient construits et des endroits où ils seraient implantés ; ils ont aussi établi un contact entre des entreprises commerciales de bâtiment et une nouvelle clientèle à faible revenu.

Le Deuxième projet urbain du Mali (clos au cours de l'exercice 94) a soutenu la création d'un organisme géré par le secteur privé et chargé de vendre aux enchères de vastes terrains appartenant à l'État, subdivisés en parcelles individuelles assorties d'un titre de jouissance. Ces ventes aux enchères représentaient une méthode efficace et transparente qui a permis, vu sa grande ampleur, d'éviter la spéculation, de recouvrer la totalité des coûts et de dégager des bénéfices pour la ville et pour l'État.

Encadré 3. Comptabilité des collectivités locales en Afrique de l'Ouest

Le Programme ECOLOC de l'OCDE/Club du Sahel a conçu une méthode simple de comptabilité économique pour les collectivités territoriales d'Afrique de l'Ouest et a collaboré avec des partenaires gouvernementaux et non gouvernementaux dans ces économies locales pour analyser les atouts et les goulets d'étranglement des collectivités en question. Cette méthode, appliquée initialement à des régions du Sénégal, du Mali et de la Côte d'Ivoire et utilisant des données locales facilement accessibles, permet d'analyser les liens entre les principales activités économiques des collectivités territoriales et les marchés internes et internationaux.

une source importante et sous-estimée de dynamisme et de recettes budgétaires potentielles. Pour compléter le programme, la Banque financera des projets de réforme de l'infrastructure et d'investissements dans les secteurs de l'infrastructure (eau et assainissement, électricité, télécommunications et transports) et des programmes visant à établir des régimes commerciaux généralement favorables à l'industrie et un milieu propice à la concurrence.

Aider les villes à définir des stratégies actives pour renforcer leurs possibilités de croissance économique et de développement sur le marché mondial est un défi relativement nouveau pour la Banque, mais c'est un défi que des municipalités lui lancent de plus en plus souvent. La stratégie urbaine propose que la Banque facilite l'analyse économique et l'élaboration de plans stratégiques avec les municipalités clientes par un processus participatif mettant en jeu un grand nombre d'intéressés. Il conviendrait d'étudier des méthodes de développement économique local susceptibles de promouvoir une croissance diversifiée, par exemple en travaillant à la fois pour le marché intérieur et pour l'exportation et en cultivant le potentiel des petites entreprises et du secteur informel comme celui des entreprises plus grandes. La Banque peut aider à élaborer et à diffuser des outils analytiques à l'appui de ce processus, par exemple des évaluations de la réglementation urbaine et des indicateurs de performance urbaine axés sur des mesures spécifiques. Un dialogue macroéconomique soutenu est également essentiel pour assurer que le pays a mis en place les conditions fondamentales nécessaires à l'établissement d'économies locales solides.

Gestion et administration de qualité

Améliorer la qualité de vie et la compétitivité des villes exige beaucoup de la gestion et de l'administration urbaines. Une bonne administration implique que tous les groupes de la société urbaine participent à la définition et la poursuite d'objectifs communs et que les autorités municipales agissent de manière responsable, intègre et transparente. Une gestion compétente des affaires urbaines exige la capacité de s'acquitter de fonctions publiques en faisant appel à des partenariats pour obtenir les talents, les connaissances, les ressources et les méthodes voulues.

Les activités de développement municipal de la Banque s'efforcent dans une grande mesure d'encourager une interaction régulière et officielle entre les



autorités locales et les citoyens (notamment par l'intermédiaire d'organisations communautaires et non gouvernementales) dans le cadre de méthodes telles qu'une participation à la planification et à la budgétisation et une surveillance publique des dépenses et de la prestation de services. Un aspect important de ces efforts est qu'ils encouragent fortement les pouvoirs municipaux à rendre compte à leurs administrés de leurs résultats, conditions essentielles à la lutte contre la corruption. Le programme d'assistance au développement urbain s'est aussi traditionnellement intéressé à la répartition intergouvernementale des fonctions, des dépenses et des recettes qui détermine le système d'incitations et les ressources dont disposent les municipalités.

Maintenant que beaucoup de pays ont officiellement décentralisé les budgets, les membres des services de développement urbain de la Banque peuvent introduire le point de vue des municipalités dans le dialogue macroéconomique et budgétaire qu'ils mènent avec le gouvernement central et faire mieux comprendre les besoins et les problèmes de divers types de collectivités territoriales pour que les réformes soient mieux conçues et appliquées avec plus d'efficacité. Les projets urbains aident aussi les collectivités locales à définir le champ de participation du secteur privé et à faciliter les partenariats entre le secteur public et le secteur privé, avec la collaboration du Département du développement du secteur privé et les services d'infrastructure de la Société financière internationale (SFI). Il faut concevoir très soigneusement les modalités de participation du secteur privé à la prestation de services pour s'assurer que les pauvres auront accès à ces services, ce qui n'est souvent pas le cas lorsque les services sont fournis par des monopoles publics ou privés. Dans de

nombreuses grandes villes, le dialogue devra porter sur la nécessité d'aborder les problèmes de gestion au niveau de l'ensemble de la métropole, notamment pour ce qui est des aménagements relatifs aux transports et à l'environnement qui couvrent plusieurs circonscriptions.

En complément des services directs de renforcement des capacités et de formation du personnel municipal prévus dans les projets de développement urbain, on aura davantage recours à des programmes globaux ou à des arrangements intermédiaires permettant aux collectivités locales de procéder à des échanges d'expériences, de méthodes optimales, de services de formation et d'assistance technique. Ces échanges comprendraient les principaux partenaires des municipalités comme les services d'eau, gaz et électricité, les organisations communautaires et les prestataires de services du secteur informel. L'Institut de la Banque mondiale peut jouer un rôle important dans l'application de cette approche. Dans le cadre des projets urbains, des programmes de formation et des activités de recherche financés par la Banque mondiale, on s'efforcera aussi davantage de peaufiner et de diffuser des outils de gestion à l'intention des professionnels de l'urbanisme.

Le Réseau pour la lutte contre la pauvreté et pour la gestion économique de la Banque élabore actuellement une nouvelle stratégie qui devrait permettre de réformer plus facilement les institutions publiques et de renforcer la gestion du secteur public afin d'en améliorer l'impact sur la vie des pauvres. La stratégie urbaine, qui vise à améliorer la qualité de la gestion municipale et urbaine, servira de lien avec la nouvelle priorité que s'est donné la Banque de réformer les « règles du jeu » institutionnelles.

Encadré 4. Comprendre et combattre la corruption municipale

Pour que la corruption règne dans un système municipal, il faut que deux conditions soient réunies. La première est que les systèmes de gestion des affaires publiques soient vulnérables à la corruption ; la seconde est qu'il existe une série d'incitations qui poussent les personnes ou les groupes à tirer parti de cette vulnérabilité. Les programmes de lutte contre la corruption qui obtiennent des résultats opèrent au moins sur deux fronts. D'abord, ils comportent une réforme de la structure et des méthodes de l'administration municipale. Le cas le plus remarquable est celui de la Municipalité de La Paz, en Bolivie, pendant l'administration de M. Ronald MacLean au cours des années 80 et au début des années 90. Une restructuration complète de l'administration, y compris une réduction des effectifs et une refonte des méthodes, a permis à la municipalité de se sortir d'une situation catastrophique fondée sur la corruption pour entrer dans une période de stabilité et de bonne gestion. La deuxième caractéristique est une réforme des interactions des citoyens et des parties prenantes avec la municipalité. Comme exemple de cette réforme extérieure, on peut citer l'initiative de Campo Elias, au Venezuela, lancée par l'Institut de la Banque mondiale. La réforme a principalement porté sur une série d'actions publiques participatives, dont les suivantes : un budget participatif, des mécanismes pratiques pour assurer le flux d'information au public et la mise en place d'un système normalisé et intégré de procédures administratives.

Solvabilité

Dans beaucoup de pays, les métropoles sont très pauvres — sinon en ressources potentielles, du moins en moyens de mobiliser efficacement des recettes et des avoirs alors que de vastes couches de la société urbaine opèrent dans une économie parallèle. Il est donc important de s'efforcer d'intégrer les membres des communautés informelles et marginales en tant que citoyens de plein droit, contribuables et clients des services publics. Et un système équitable et durable de financement municipal est essentiel à la croissance des revenus et de l'emploi et à une saine gestion municipale.

Pour qu'une ville soit *bancable*, il faut qu'elle gère de manière solide ses recettes et ses dépenses et, dans certains cas, qu'elle soit suffisamment solvable pour avoir accès aux marchés des capitaux. Les activités de développement urbain de la Banque et le dialogue qu'elle poursuit à ce sujet encouragent l'adoption de systèmes de recettes et dépenses municipales clairs et cohérents, avec des transferts intergouvernementaux transparents et prévisibles, des conditions d'emprunt prudentes et des méthodes de comptabilité financière, de gestion des actifs et de passation des marchés généralement acceptées. Une part importante d'une bonne gestion financière urbaine consiste à traiter beaucoup de fonctions administratives et de services urbains selon une approche commerciale sans pour autant perdre de vue les préoccupations sociales. L'approche commerciale est aussi essentielle à la participation du secteur privé ou à la privatisation ultérieure des services urbains.

Pour les métropoles et les pays dont les systèmes de crédit municipal restent rudimentaires, les prêts de la Banque continueront à financer des intermédiaires financiers spécialisés tels que des fonds de développement municipal. Les opérations de prêt devraient viser de plus en plus à encourager la transition à des systèmes de crédit municipal fondés sur le marché, que les départements du développement du secteur privé de la Banque mondiale et de la SFI peuvent soutenir en travaillant sur l'infrastructure du marché.

Encadré 5. Renforcement de la capacité financière municipale

Des évaluations d'impact récemment menées par le Département de l'évaluation des opérations ont confirmé que, au Brésil et aux Philippines, les projets de fonds de développement municipal enseignent aux municipalités (généralement des métropoles de petite ou moyenne dimension) à adopter un comportement financier responsable tout en les aidant à établir une solide réputation de solvabilité. L'étude a découvert que les fonds de développement municipal avaient eu un effet appréciable sur les pratiques financières et la capacité institutionnelle des collectivités locales bénéficiaires par rapport aux collectivités qui n'en avaient pas bénéficié. Dans les deux pays, la municipalité demandant un prêt secondaire devait soumettre un plan de financement assorti d'un programme de réforme détaillé. Les municipalités ayant participé à l'un des projets brésiliens ont aussi déclaré que le projet les avait aidées à améliorer leurs méthodes de passation des marchés, leur professionnalisme, leurs systèmes informatiques et leur pratiques de participation communautaire.

Il faut aussi prévoir des activités sectorielles et des services autres que de prêt pour aider les pays à concevoir des cadres appropriés de politique nationale pour le financement des dépenses publiques municipales et aider les villes à entreprendre des investissements publics et des plans de financement dans le cadre de leur stratégie urbaine. Pour les villes susceptibles d'être solvables, l'aide de la Banque devrait viser à faciliter l'accès aux marchés des capitaux. Le Groupe de la Banque (Banque mondiale, SFI et Agence multilatérale de garantie des investissements — AMGI) envisagera aussi de participer à des montages financiers et de soutenir des programmes de partage des risques pour faciliter la transition aux marchés financiers privés de municipalités et de partenariats locaux d'équipement municipaux et privés. Il sera particulièrement important de trouver des formules originales et souples lorsque l'État ne souhaite pas, souvent à juste titre, continuer à fournir des garanties aux administrations territoriales décentralisées.

La performance du portefeuille de prêts au développement urbain a été bonne dans l'ensemble

Le portefeuille de projets de développement urbain a toujours été ambitieux et divers. Certains de ses objectifs — renforcement de la capacité des collectivités territoriales, recouvrement des coûts, gestion de l'environnement local, participation communautaire et réforme des droits de propriété — allaient au-delà de ce que beaucoup d'autres types de projets essayaient de faire à l'époque. La Banque s'est distinguée comme étant la première organisation internationale à soutenir l'amélioration des taudis en tant que politique urbaine nationale. Sa contribution en tant que premier organisme d'aide au secteur urbain et l'influence qu'elle a exercée sur de nombreuses réformes urbaines ont été reconnues lors de la Conférence Habitat II en 1996. Les consultations que la Banque a tenues avec d'autres grands organismes d'aide bilatérale et multilatérale au secteur urbain ont renforcé leur communauté de vues, comme le font aussi les activités que mènent parallèlement beaucoup de ces organismes, réaffirmant leur engagement à travailler aux problèmes urbains et municipaux.

Au cours des vingt premières années de prêts au développement urbain (1972–92), le portefeuille était l'un des plus solides de la Banque. Mais la réorganisation de la Banque de 1987 a dispersé le personnel central des projets urbains et laissé la gestion des projets à des cadres qui ne connaissaient pas ce secteur. La masse existante de travaux sectoriels, d'études de politique générale et de recherches n'a pas fait l'objet d'un suivi opérationnel adéquat et il n'en a pas suffisamment été tenu compte dans les stratégies d'assistance aux pays. Après le début des années 90, peu de travaux analytiques ont été entrepris. En conséquence de tous ces facteurs, les projets achevés vers l'exercice 95 ont obtenu des notes en forte baisse. Toutefois, les résultats se sont bien améliorés depuis et les projets achevés en 1997 et 1998 ont reçu des notes égales ou supérieures aux moyennes de la Banque. Une enquête extérieure menée auprès des clients pour la préparation de la stratégie a confirmé qu'ils



avaient une haute opinion des analyses de la Banque et de son aide au développement urbain sous forme de projets.

Les professionnels et les cadres travaillant dans le secteur urbain continuent à chercher des moyens d'améliorer encore les résultats. Des chefs d'équipe ayant l'expérience du secteur urbain ont été nommés dans les services régionaux de la Banque et, en 1997, un Partenariat pour la ville a été créé au sein du Groupe infrastructure en tant que mécanisme de réseau chargé de mettre à l'essai de nouvelles activités urbaines et d'encourager de nouvelles alliances extérieures. Des groupes thématiques (cercles de professionnels) ont été formés pour échanger des informations, élaborer des produits plus efficaces et assurer la formation du personnel. L'exercice de préparation d'une stratégie représente un gros effort de renouvellement et de renforcement du programme de développement urbain. Pour que l'assistance au secteur continue de progresser, il faudra que la Banque intéresse davantage de services au programme de développement urbain, qu'elle augmente les ressources consacrées à la formation et à la recherche, qu'elle traite les problèmes urbains de manière plus complète et plus cohérente dans les stratégies d'assistance

aux pays et qu'elle renforce les partenariats à l'intérieur de l'institution comme à l'extérieur — points qui sont tous couverts par la nouvelle stratégie.

La nouvelle stratégie urbaine et municipale vise à avoir plus d'effet

Le renforcement des pouvoirs dont disposent les collectivités territoriales, l'élargissement du programme d'activités urbaines et la croissance des demandes de conseils et d'aide financière que la Banque reçoit de villes appellent une nouvelle stratégie pour accroître l'effet des activités de la Banque dans les domaines suivants :

- *Reproductibilité* — encourager une amélioration durable des résultats, et notamment relever les niveaux de vie des pauvres à une échelle proportionnelle à leurs demandes.
- *Adaptabilité* — mobiliser des compétences et des connaissances sur toute la gamme de plus en plus large de problèmes urbains et offrir une assistance sous forme de projets conçus avec souplesse, comportant un calendrier d'exécution réaliste et assortis de formes de financement appropriées.
- *Portée* — veiller à atteindre directement (ou plus souvent indirectement) un plus grand nombre de municipalités de tailles diverses et d'administrations publiques intéressées plutôt qu'au travers de projets de développement urbain ou d'autres activités traditionnelles.

Principes et conditions de la stratégie

Pour atteindre ces objectifs stratégiques, la Banque devra d'abord se mettre en mesure d'établir une stratégie globale et d'intervenir de manière sélective en faveur des villes. Cela exige que la Banque considère les villes comme des entités faisant partie intégrante d'un cadre géographique, social, politique, environnemental, financier et économique particulier — en gros, comme pour les pays. Le cadre de développement intégré au niveau national donnera une idée de la contribution que font les villes à l'économie du pays. Conjugué à des travaux sur les perspectives de développement et les contraintes que connaissent les grandes villes du réseau urbain, ce cadre fournirait un programme commun liant les activités de développement urbain de la Banque à celles des clients et d'autres bailleurs de fonds. Mais cette conception globale de la ville ne se traduirait pas par l'élaboration de projets essayant de tout faire en même temps.

La Banque s'efforcera particulièrement de choisir parmi les villes à aider celles où de nombreux acteurs démontrent un engagement commun à la lutte contre la pauvreté et l'inégalité, et elle organisera pour elles des programmes bien intégrés conjuguant interventions directes et indirectes. Elle ciblera aussi son aide sur les villes qui se montrent déterminées à s'aider elles-mêmes — par exemple, celles qui sont disposées à accepter des modalités de financement compétitives reposant sur la demande, comme les fonds de développement municipal, ou à entreprendre des réformes pour devenir solvables.

Ensuite, la Banque s'engagera à amplifier son assistance au secteur urbain pour répondre aux problèmes urbains sur le point d'apparaître. Cela exigera des méthodes et des niveaux d'activité divers. La Banque devra compléter son assistance directe en passant davantage par des programmes globaux ou par des institutions et réseaux intermédiaires. Troisièmement, la nouvelle stratégie exigera que la Banque fasse un réinvestissement interne pour renforcer ses connaissances et moyens mis au service du secteur urbain. Enfin, tous ces efforts demanderont un renforcement des partenariats intérieurs et extérieurs.

Principaux éléments de la stratégie

Le nouveau programme d'aide au secteur urbain de la Banque se propose de mettre l'accent sur quatre activités principales :

1. *Formulation de stratégies urbaines nationales.* La Banque travaillera avec des homologues nationaux et locaux pour mieux comprendre et définir la manière dont l'urbanisation peut contribuer aux objectifs nationaux de croissance largement partagée et de lutte contre la pauvreté. Cet effort se concentrera donc sur les liens entre les zones rurales et urbaines et sur leurs conséquences. La Banque associera aussi l'élaboration d'une stratégie urbaine nationale à d'autres activités économiques et sectorielles pour le pays, afin d'identifier des stratégies nationales et des conditions institutionnelles propices à la viabilité des grandes villes. Ces activités pourraient porter sur les relations budgétaires intergouvernementales, les politiques nationales touchant aux filets de sécurité sociale, les règlements qui influent sur l'amélioration du milieu urbain, les réglementations nationales à prévoir pour améliorer le climat des affaires et les incitations à mettre en place en vue d'une collaboration entre le secteur public et le secteur privé dans l'infrastructure urbaine, ainsi que sur le développement des marchés financiers internes comme base du crédit municipal.

Une stratégie urbaine nationale viserait à bien insérer le programme urbain dans le cadre du dialogue macroéconomique et de la formulation d'une stratégie d'assistance au pays, de stratégie de lutte contre la pauvreté dans le pays en question et du cadre de développement intégré. Dans certains pays, les agents des services de développement urbain de la Banque s'efforceront d'élaborer une stratégie rurale/urbaine commune avec la collaboration de collègues des services de développement rural afin d'inscrire la lutte contre la pauvreté dans son contexte géographique. Ils devront aussi impérativement collaborer étroitement avec le personnel du Réseau pour la lutte contre la pauvreté et pour la gestion économique et du Réseau du développement écologiquement et socialement durable ainsi qu'avec d'autres services.

2. *Soutien aux stratégies de développement des villes.* La Banque donnera des conseils techniques en vue de l'élaboration de stratégies de développement des métropoles qui seront exclusivement conçues par les pouvoirs publics

Encadré 6. Établissement des bases financières d'une stratégie urbaine nationale

Les Philippines jettent actuellement les fondements d'une stratégie urbaine nationale en préparant un programme national d'action urbaine qui décrira les moyens et les conditions d'application des lois existant sur la décentralisation budgétaire. Le cadre de politique des services municipaux définira les rôles des participants, encouragera les municipalités à agir pour leur propre compte et les aidera à accéder à des crédits privés. On réduira leur dépendance financière à l'égard de l'État en appliquant une « politique de reclassement » qui permettra aux municipalités les plus solvables d'avoir accès à des capitaux privés sous forme de prêts de banques commerciales, d'obligations et de contrats de construction-exploitation-transfert, l'État n'accordant de crédits et de subventions qu'aux municipalités qui manquent de ressources et au titre des volets sociaux et environnementaux des investissements municipaux. La Banque collabore avec le gouvernement philippin pour définir et mettre en œuvre le cadre de financement qui soutiendra ce processus.

locaux et auxquelles ils adhéreront pleinement, et elle appuiera la mise en œuvre de ces stratégies. Dans ce contexte, le terme « métropole » désigne une zone économique urbaine qui constitue un marché complet, mais qui s'étend d'habitude au-delà des frontières administratives officielles pour englober des régions voisines susceptibles de comprendre des communes plus petites, des banlieues ou même des zones rurales adjacentes. Au cours du processus d'élaboration de la stratégie, on définira les grandes lignes de l'idée que se font les principaux acteurs de l'avenir de la métropole, on analysera ses perspectives de développement économique et on identifiera les priorités d'action. Les stratégies se concentreront sur les problèmes que les résidents jugent les plus importants pour améliorer la qualité de vie, et sur les conditions à remplir pour renforcer la productivité, la gestion et le financement de la ville. Elles constitueront aussi un outil important pour assurer équilibre et cohérence entre l'assistance intersectorielle aux villes et les activités concernant un secteur particulier comme les transports urbains ou l'eau et l'assainissement. L'existence d'une stratégie municipale ne sera toutefois pas considérée comme une condition préalable à l'octroi d'un prêt de la Banque à ces secteurs. Un prototype d'établissement d'une stratégie urbaine entrepris à Haiphong en 1998, avec l'aide de la Banque, a révélé de nombreuses possibilités de lier le développement de la métropole à celui des bourgs ruraux et des villages de son arrière-pays.

3. *Amplification des services en faveur des pauvres, y compris amélioration des quartiers à faible revenu.* De l'avis des clients urbains de la Banque qui ont répondu à l'enquête récente, la Banque devrait à l'avenir faire porter son assistance en priorité sur l'infrastructure de base en faveur des pauvres. La Banque s'engagera à mobiliser des fonds pour des programmes

Encadré 7. Recentrage du concept de développement d'une ville

Pour établir une stratégie de développement de Haiphong, il faut d'abord comprendre l'évolution rapide de sa structure productive, qui passe d'industries lourdes à des industries légères de transformation à forte intensité de main-d'œuvre et à vocation exportatrice. La première conclusion à tirer de cet exercice est que l'avenir de Haiphong repose autant sur la promotion de l'industrie légère pour l'exportation et sur un renforcement de la base de services que sur la promotion d'une zone franche industrielle et de parcs industriels. L'action à mener devra donc soutenir la création d'emplois dans les industries à forte intensité de main-d'œuvre pour l'exportation de chaussures et de vêtements et dans des services à caractère plus social à l'appui de la croissance future. En même temps, comme la protection de l'environnement et la bonne gestion des affaires publiques sont inextricablement liées à la réussite des investissements, il faudra intervenir sur ces deux fronts.

municipaux ou nationaux sur la base d'initiatives qui ont eu de bons résultats et ont été bien soutenues par les bénéficiaires et par les institutions qui en étaient responsables (il s'agit souvent d'organisations communautaires ou non gouvernementales), comme cela s'est passé au Guatemala et au Venezuela. L'élargissement des programmes reposera sur un accord avec ces parties prenantes et d'autres intéressés (administration municipale et centrale, services de l'eau, gaz, électricité, promoteurs privés, bailleurs de fonds) sur les conditions permettant d'assurer que les améliorations seront durables. On s'efforcera dans toute la

Encadré 8. Amélioration communautaire à El Mezquital, Guatemala

En 1994, la Banque a fourni une aide-projet à une initiative dynamique d'amélioration du secteur d'El Mezquital, à Guatemala, entièrement conçue et réalisée par des habitants du quartier avec l'aide de l'UNICEF. Cette communauté de 20 000 personnes a transformé son cadre de vie en quartiers solides et salubres. Les coûts totaux de l'aménagement de routes, des équipements d'alimentation en eau et d'assainissement, de l'achat de terrains, etc. n'ont pas dépassé la contre-valeur de 1 300 dollars par famille, coûts qui ont en grande partie été recouverts auprès des bénéficiaires. Au cours des deux années qui ont suivi l'achèvement des investissements, les taux de mortalité infantile ont baissé de 90 %, la criminalité de 40 % et on estime que la valeur des propriétés a décuplé. Mais la réussite la plus remarquable du projet a peut-être été d'encourager la participation des bénéficiaires finals à la planification, à l'exécution et au financement. Quelque 1 200 habitants étaient membres actifs des associations de résidents qui représentaient les communautés dans les négociations avec les responsables municipaux et assuraient les transactions financières pour le projet. La Banque aide à préparer un nouveau projet à plus grande échelle et diffuse largement dans d'autres villes les enseignements à tirer d'El Mezquital.

Encadré 9. Conseils sur la gestion et le financement urbains après l'apartheid

La Banque a donné des conseils à des Sud-Africains sur la conception et l'exécution de réformes du système de subventions financières que l'État accorde aux collectivités locales. Les modalités en place reposaient sur des objectifs raciaux et créaient des incitations qui ont eu, entre autres, pour effet négatif d'entraîner des déficits budgétaires au niveau des collectivités territoriales. Ce travail consultatif a duré plus longtemps que les opérations d'assistance technique généralement financées par le budget des études sectorielles de la Banque en l'absence de toute opération de prêt. Selon une évaluation indépendante de ce travail, les clients l'ont beaucoup apprécié, tant par son style que son contenu, et l'ont jugé opportun et bien adapté à leurs besoins. Au Cap et à Johannesburg, la Banque donne des conseils techniques sur les mesures et les institutions à mettre en place pour entreprendre une restructuration massive des services municipaux et des méthodes de gestion métropolitaine.

mesure du possible de tirer des leçons des projets réussis et de les diffuser, afin de mieux connaître et de mieux comprendre le concept d'amélioration des taudis et sa place dans les programmes de travaux communautaires et de lutte contre la pauvreté. Il faudra aussi prévoir des activités d'évaluation et de formation mettant en jeu des institutions du secteur informel comme du secteur officiel.

4. *Accroître l'aide au renforcement des capacités.* En complément de son aide-projet et de ses programmes de formation directe en développement municipal (méthodes ciblées), la Banque s'efforcera désormais d'acheminer son aide à des réseaux d'intermédiaires (méthodes globales) en vue d'un échange de connaissances et d'informations entre municipalités et autres organismes s'occupant de gestion urbaine et de prestation de services. Elle encouragera la diffusion de pratiques optimales, la formation et l'assistance technique en accordant son appui à des associations nationales et régionales de municipalités, des instituts de formation et des centres de recherche et à des accords de jumelage de villes. Elle cherchera aussi des sources de financement pour offrir des services de conseil ne comportant pas de prêt, ce qui permet de fournir à des municipalités clientes des services d'assistance technique plus souples et plus rapides sur diverses questions de gestion urbaine, indépendamment des prêts de la Banque.

La nouvelle stratégie exige aussi un renforcement des secteurs d'activités normaux de la Banque en matière de développement urbain afin de lui permettre de répondre à la croissance de la demande d'assistance dans le secteur urbain et d'aider à mettre en œuvre les priorités stratégiques susmentionnées, dont chacune devrait, à moyen terme, créer une demande supplémentaire d'opérations. L'assistance de la Banque sous forme de prêts ou d'autres activités s'oriente déjà dans des directions compatibles avec la nouvelle stratégie. Mais il faut qu'elle continue d'évoluer pour :

- Reconnaître la nécessité de s'engager à plus long terme à soutenir la réforme des politiques et des institutions municipales (notamment en accordant des prêts à des programmes évolutifs) et identifier certaines villes comme partenaires stratégiques à long terme. La Banque pourrait utiliser les prêts au développement des connaissances et à l'innovation dans les villes qui ont besoin de projets pilotes pour mettre à l'épreuve la participation locale.
- Placer les projets de finances municipales, de logement et d'aménagement immobilier dans le cadre d'objectifs plus larges de renforcement du marché et identifier des conditions de « reclassement » appropriées pour le financement des programmes de crédit municipal.
- Intégrer les perspectives culturelles dans l'assistance urbaine.
- Élaborer des programmes de prévention et d'atténuation des catastrophes urbaines.

La mise en œuvre de la stratégie exige un engagement et des ressources de tous les services de la Banque

La stratégie nécessitera l'établissement d'alliances actives entre services du Groupe de la Banque. Elle exige aussi la reprise de grands programmes d'études par pays sur le secteur urbain, de travaux de recherche sur le secteur et d'élaboration d'outils afin de compenser la faiblesse relative des fonds qui ont été consacrés à ces activités ces dernières années. Les travaux de recherche-développement nécessaires seront en grande partie menés par l'intermédiaire de partenariats de plus en plus nombreux noués avec des associations professionnelles, des institutions locales de recherche et des spécialistes du secteur privé. Pour appliquer les recommandations stratégiques, il faudra recruter des spécialistes dans les domaines où la demande augmente, compenser le départ des vétérans du développement urbain et renforcer la formation et la collaboration du personnel qui travaille en réseaux sur les problèmes urbains.

Pour donner de l'élan à la mise en œuvre de la stratégie, la Banque, en conjonction avec le Centre des Nations Unies pour les établissements humains (CNUEH/Habitat), a créé en mai 1999 l'Alliance pour l'avenir des villes. Ce partenariat de bailleurs de fonds vise à mobiliser 40 millions de dollars au cours des trois prochaines années à l'appui de deux des quatre axes prioritaires de la stratégie — l'élaboration de stratégies de développement de métropoles et l'amplification des services en faveur des pauvres — ce dernier point dans le cadre d'un plan d'action dénommé « Villes sans taudis » dévoilé lors de la première réunion de l'Alliance pour l'avenir des villes en décembre 1999. La Banque identifie actuellement des villes et des pays susceptibles de faire l'objet d'activités dans ces domaines ou d'autres domaines prioritaires, sur la base de son dialogue permanent avec les pays sur ses stratégies d'assistance et sur leurs propres plans de lutte contre la pauvreté. La Banque organise actuellement des débats sur la stratégie urbaine au niveau régional pour encourager les services de chaque région à collaborer sur les questions

urbaines et pour renforcer les partenariats internes et externes susceptibles de participer aux stratégies urbaines nationales, aux réseaux de villes et à des services de conseils hors prêts et d'apporter leur soutien à ces activités.

La nouvelle stratégie urbaine et municipale appelle à reconnaître que le développement urbain est un atout qui peut servir à atteindre les objectifs nationaux d'amélioration équitable et durable des niveaux de vie, à prendre des initiatives pour que le personnel et les chefs de service de toute la Banque reconnaissent l'importance du développement urbain et à trouver des ressources compatibles avec l'importance stratégique du développement urbain. Une adhésion enthousiaste de toute l'institution à la stratégie renforcerait le prestige et l'efficacité de l'aide que la Banque apporte au développement urbain et permettrait de forger une large coalition interne et externe et de mobiliser des fonds supplémentaires auprès des partenaires. Un tel effort serait une marque probante de la confiance immuable qu'a la Banque dans l'avenir d'un monde de villes.



ANNEXE 1. SECTEURS D'ACTIVITÉS URBAINES — EXEMPLES

Secteur d'activité	Projets achevés ou avancés	Nouveaux projets
<p>Gestion urbaine</p> <p>Interventions de prêt et autres visant à renforcer collectivement la solidité et l'efficacité du système municipal en fournissant des investissements multisectoriels pour des services municipaux essentiels ; octroi d'assistance technique pour l'exploitation et l'entretien ; aide à la réforme de l'administration municipale et aux initiatives de développement institutionnel ; et renforcement des capacités financières, administratives et techniques des municipalités.</p>	<p>Bénin : Projet de réhabilitation et gestion urbaines (ex. 92)</p> <p>L'objectif immédiat de ce projet était de soutenir des programmes gouvernementaux de remise en état de l'infrastructure et d'assainissement en cours dans les deux plus grandes villes du pays, Cotonou et Porto-Novo, par des méthodes qui visaient à optimiser l'effet des projets de travaux publics sur l'emploi et les revenus des citoyens pauvres, et à encourager le développement des PME privées locales et la participation d'ONG et de résidents. Les objectifs à long terme du projet étaient de financer la préparation d'une stratégie d'investissements publics dans le secteur urbain et de jeter les bases de réformes pour améliorer la gestion du développement urbain au Bénin.</p>	<p>Senégal : Projet de décentralisation et d'urbanisme (ex. 98)</p> <p>Ce projet innovateur, en cours d'exécution, rend les municipalités responsables des services urbains. Celles-ci reçoivent des subventions et certains prêts en échange de quoi elles doivent signer des contrats municipaux contenant des plans d'investissement et des objectifs chiffrés d'amélioration de la gestion. Le projet fait suite à deux autres projets qui ont renforcé la gestion sous contrat et l'exécution des travaux pour les municipalités en créant un organisme de gestion ayant délégation de pouvoirs.</p>
<p>Finances municipales</p> <p>Interventions de prêt et autres visant à renforcer le financement et les capacités des collectivités territoriales en établissant un cadre approprié de relations budgétaires intergouvernementales (délégation de pouvoir en matière de recettes et de dépenses, transferts intergouvernementaux) ; renforcer la mobilisation de fonds et leur administration (impôts et redevances, recouvrement des coûts) ; améliorer la prestation de services et l'infrastructure (participation des communautés et du secteur privé, coopération locale) ; renforcer la</p>	<p>Brésil : Projet de développement des municipalités du Parana (ex. 89)</p> <p>Ce projet a utilisé un prêt de la Banque et des fonds de contrepartie de l'État du Parana pour capitaliser un fonds de développement urbain spécialement créé, qui fournit une ligne de crédit pour des investissements relatifs à des infrastructures urbaines et des services municipaux dans tout l'État. La conception du projet exigeait que les prêts du fonds soient accordés aux municipalités qui entreprenaient des réformes financières et institutionnelles.</p>	<p>Inde : Projet de développement urbain, Tamil Nadu II (ex. 98)</p> <p>Ce deuxième projet vise à donner une orientation plus commerciale au fonds de développement urbain qui finance des infrastructures urbaines en Inde. Il aide le Fonds de développement urbain de Tamil Nadu à mobiliser des ressources sur le marché des capitaux par l'émission d'obligations. Le projet marque le passage d'une opération d'investissement public dans le développement urbain intégré à une opération concernant un</p>

ANNEXE 1. SECTEURS D'ACTIVITÉS URBAINES — EXEMPLES (suite)

Secteur d'activité	Projets achevés ou avancés	Nouveaux projets
<p>gestion financière(méthodes de budgétisation et de comptabilité, opérations de trésorerie, gestion de la dette et des actifs, planification du capital, transparence financière) ; créer des intermédiaires financiers municipaux et d'autres moyens de financer des équipements ; accroître la solvabilité des collectivités territoriales et faciliter le processus de notation financière ; et renforcer les capacités de gestion des collectivités territoriales.</p>	<p>Philippines : Projets de développement municipal I et II (ex. 84-93) Ces projets ont créé un fonds de développement municipal pour donner aux municipalités directement accès à des financements abordables à long terme. Ils ont aussi établi un intermédiaire financier chargé d'aider les municipalités à identifier, préparer et exécuter des projets d'infrastructure prioritaires. Ces projets sont les premiers aux Philippines à avoir utilisé une méthode compétitive d'auto-sélection des villes et des municipalités à partir de la base ; les services municipaux qualifiés devaient initier et préparer des propositions d'investissement et accepter d'apporter les améliorations nécessaires aux procédures budgétaires, administratives et à la gestion pour recevoir des fonds par l'intermédiaire des projets.</p>	<p>intermédiaire de financement tourné vers le marché.</p> <p>Zimbabwe : Projet d'équipement municipal (ex. 00 envisagé) Ce premier prêt au Zimbabwe pour des programmes évolutifs comprendra deux phases établies sur 12 ans et représentera la « stratégie de sortie » à l'appui de la politique de décentralisation du gouvernement. Le projet comprend trois volets complémentaires qui visent à aider les municipalités à devenir de plus en plus efficaces, autonomes, responsables et participatives. Le volet prévoyant l'octroi de subventions de développement aux districts devrait évoluer pour soutenir un système transparent et durable de transferts budgétaires intergouvernementaux, comprenant des subventions de péréquation, des subventions forfaitaires et de contrepartie. Le deuxième volet prévoit l'octroi de subventions égales aux financements mobilisés auprès du secteur privé et sur le marché des capitaux (sans garantie de l'État) pour les municipalités qui démontrent leur solvabilité à des investisseurs privés (essentiellement caisses de pension et compagnies d'assurances). Les subventions de contrepartie devraient diminuer avant de se tarir, mais elles faciliteront la transition du fisc central au marché des capitaux comme principale source de financement des investissements.</p>

Logements et immobilier urbains

Interventions de prêt et autres visant à aider les pouvoirs publics nationaux et municipaux à formuler des politiques et programmes permettant de loger convenablement toute la population, notamment adoption d'une stratégie axée sur l'établissement de droits de propriété plus solides, développement du financement par hypothèques, rationalisation des subventions au logement, construction d'infrastructures pour l'aménagement de quartiers résidentiels, réforme de la réglementation applicable au développement foncier et immobilier, privatisation des logements appartenant au secteur public, renforcement de l'efficacité de l'industrie du bâtiment et mise en place d'un cadre institutionnel de gestion du secteur du logement. Un deuxième objectif consiste à mieux lier le développement immobilier au développement économique général et à la lutte contre la pauvreté en fournissant l'infrastructure et les institutions nécessaires pour que les marchés fonctionnent de manière plus efficace et plus équitable.

Chine : Projet de réforme de la sécurité sociale et du logement (ex. 94 à maintenant)

Ce projet aide quatre municipalités à appliquer une stratégie expérimentale de réforme visant à libérer les entreprises de la responsabilité directe d'assurer un logement et des filets de sécurité sociale à leurs salariées et à leurs retraités ; à lancer le développement d'un système de logements fondé sur le marché ; à renforcer la portée et la gestion du système de sécurité sociale de base et à faciliter la réforme du système d'entreprise.

Mexique : Série de quatre projets de logement (approuvés de l'ex. 86 à 92)^a Ces projets, qui ont traversé une décennie de crises économiques, ont poussé les banques commerciales à prêter à des acheteurs de logements et encore davantage à des propriétaires à faible revenu. L'emprunteur a activement demandé à la Banque de lui apporter appui et conseils pendant toute la durée des projets, qui ont débouché sur le démantèlement des sociétés immobilières publiques traditionnelles, qui étaient inefficaces et très controversées.

Albanie : Projet d'aménagement de terrains urbains (ex. 98)

Ce projet fait appel à une méthode originale de développement du marché foncier. Il offre aux occupants officiels de terres agricoles situées à la périphérie des villes la possibilité de faire aux plans et aux coûts d'installation d'infrastructures une contribution proportionnelle à la taille de la parcelle qu'ils revendiquent. Une fois l'infrastructure en place, ils peuvent obtenir un titre de propriété transférable en payant la différence entre la pleine valeur et le montant qu'ils ont déjà investi dans l'infrastructure.

Amélioration de quartiers urbains

Interventions de prêt et autres visant à aider les pouvoirs publics nationaux et locaux à améliorer les conditions de vie des communautés les plus pauvres, dénuées de services essentiels, en améliorant l'infrastructure et les installations existantes et en mettant en place un système clair et sûr de droits de jouissance du terrain où vivent les pauvres.

Indonésie : Série de quatre projets à l'appui du Programme d'amélioration des kampung (ex. 74–80)
Ces projets ont permis d'améliorer les logements et l'infrastructure dans des quartiers pauvres moyennant des investissements peu coûteux, et ils ont

Guatemala : Projet d'amélioration des quartiers pauvres (en préparation)
Ce projet vise à étendre au niveau de toute la ville un projet pilote réussi réalisé dans le secteur d'El Mezquital de Guatemala. Il comprendra des

ANNEXE 1. SECTEURS D'ACTIVITÉS URBAINES — EXEMPLES (suite)

Secteur d'activité	Projets achevés ou avancés	Nouveaux projets
<p>activités de prêt et autres visant à améliorer les conditions de vie urbaine par la réalisation de travaux prioritaires d'infrastructure primaire (drainage, gestion des déchets solides et liquides et petites installations d'hygiène domestique) et promotion de services environnementaux urbains durables^b.</p>	<p>aussi servi de prototype à des investissements et à des améliorations menés ailleurs. Au bout de quatre ans environ, les kampung non visés par les projets avaient rattrapé les kampung bénéficiaires des projets pour ce qui est du logement, de l'infrastructure, de l'éducation, de la santé et des autres indicateurs socio-économiques. Ce résultat était attribuable aux progrès macroéconomiques et aux mesures prises par l'Indonésie, mais aussi aux efforts officiels et informels qui ont été déployés pour reproduire ce qui avait été fait dans le cadre du programme d'amélioration des kampung.</p>	<p>sous-projets communautaires — aménagements d'infrastructure et renforcement des moyens sociaux et techniques des communautés à participer à l'amélioration des conditions de vie dans les quartiers spontanés ; régularisation des titres de jouissance — octroi de titres officiels de propriété foncière aux personnes installées sur des terrains publics dans les quartiers du projet ; et renforcement des institutions.</p>
<p>Environnement urbain</p>	<p>Indonésie : Troisième projet d'urbanisme de Djabotabek (ex. 91) Le projet devait contribuer à l'aménagement d'une infrastructure de base et à la mise en place de services socio-économiques pour des quartiers pauvres grâce à un programme intégré d'amélioration des kampung, étendre le programme de gestion de déchets solides et renforcer la lutte contre la pollution. Le projet comprenait trois volets relatifs aux déchets solides : construction d'une station de transferts des déchets, programmes pilotes et études portant sur le traitement accru des déchets (recyclage, compostage) et octroi de fonds pour l'achat de véhicules de transport de déchets, dont la moitié au moins étaient loués au secteur privé pour promouvoir le développement des entreprises de camionnage.</p>	<p>Philippines : Projet de gestion des déchets solides et de renforcement écologique (ex. 00 envisagé) Ce projet vise à améliorer le cadre juridique et réglementaire et les mécanismes de recouvrement des coûts du secteur de la gestion des déchets solides afin de protéger l'environnement et d'encourager la participation du secteur privé ; à accroître les capacités techniques, administratives et réglementaires aux niveaux national et municipal afin d'améliorer la gestion et le fonctionnement du secteur ; à améliorer les services d'évacuation des déchets solides et à étendre leur couverture aux villes participantes ; et à atténuer l'impact social du projet sur les chiffonniers et promouvoir le recyclage et le compostage de déchets qui s'y prêtent.</p>

Secours d'urgence aux villes et reconstruction à la suite de conflits

Activités de prêt et autres visant à prévenir et atténuer les catastrophes naturelles (tremblements de terre, inondations, ouragans, éruptions volcaniques, incendies de forêts, sécheresses) dont sont victimes les villes, et à réagir à leurs effets ainsi qu'aux effets de désastres technologiques (marées noires, gros accidents industriels) et aux besoins de reconstruction à la suite de conflits. Ces activités comprennent la reconstruction des équipements comme l'infrastructure urbaine, la restauration du capital social et humain, le renforcement des capacités nécessaires pour atténuer et prévenir les catastrophes, et la gestion des risques de catastrophes.

Bosnie-Herzégovine : Projet d'aide d'urgence — réparation de logements (ex. 97)

Ce projet a dépassé ses objectifs matériels. Le projet pilote avait réussi à mettre à l'épreuve l'approche d'exécution, les méthodes d'évaluation des dégâts, les modalités de passation des marchés, les critères de choix des bâtiments et les procédures de signature de contrats pour les réparations publiques et privées. Les réparations de logements appartenant au secteur public ont été faites conformément aux prévisions pour ce qui est des volumes et des délais. Les réparations de logements privés ont été plus importantes que celles des bâtiments publics. Les conditions de vie ont été rendues convenables pour les réfugiés qui sont rentrés dans leur pays et les personnes déplacées, ce qui a aidé à atténuer les tensions sociales après le conflit.

Turquie : Projet de secours d'urgence à la suite d'inondations et d'un tremblement de terre (ex. 99)

Ce prêt multisectionnel vise à reconstruire des logements, infrastructures et autres installations essentielles de manière à permettre la reprise de l'activité économique à Erzurum, ville touchée par un tremblement de terre ; reconstruire l'infrastructure municipale et construire des ouvrages de lutte contre les inondations et l'érosion à Senirkent et Sutculer, villes envahies par une coulée de boue ; concevoir des mesures de renforcement sismique pour les hôpitaux d'Istanbul et d'Izmir ; et améliorer les modalités institutionnelles et financières de secours à la suite de catastrophes en Turquie.

ANNEXE 1. SECTEURS D'ACTIVITÉS URBAINES — EXEMPLES (suite)

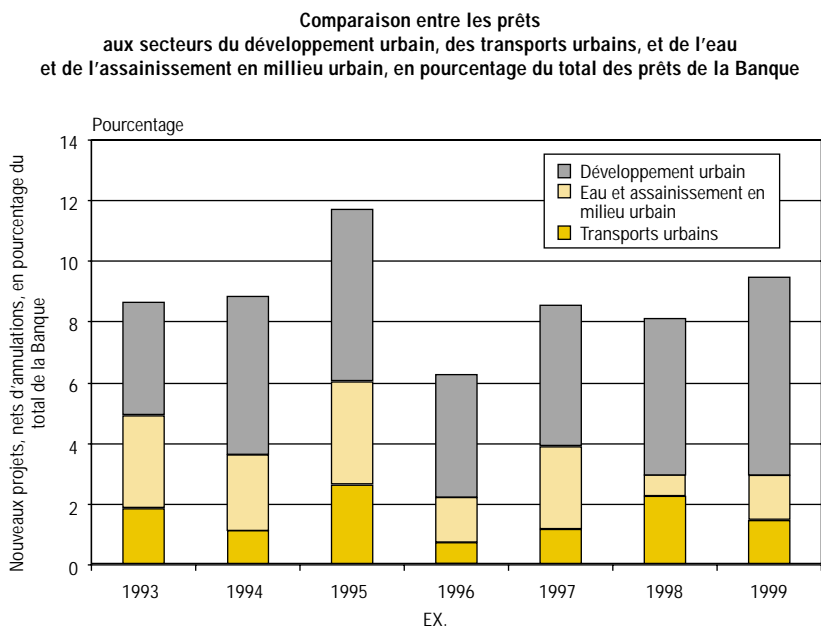
Secteur d'activité	Projets achevés ou avancés	Nouveaux projets
<p>Patrimoine culturel</p> <p>Nouveau type d'activités de prêt et autres visant à aider les municipalités à promouvoir l'identité culturelle de leur pays ou d'une région particulière et à exploiter au mieux le potentiel culturel pour accélérer le développement social et économique.</p>	<p>Indonésie : Infrastructure urbaine à Bali (ex. 97)</p> <p>Ce projet prévoyait un programme d'investissements visant à renverser la dégradation du milieu urbain de Bali et à mettre en place des infrastructures pour faire avancer le plan stratégique provincial, avec le patrimoine culturel comme thème commun. Il comprenait un programme de renforcement de la capacité institutionnelle de gestion urbaine et environnementale aux niveaux provincial et local. Ce projet a été jugé le meilleur des 110 projets présentés au Conseil en 1997 que le Groupe d'assurance de la qualité avait évalués.</p>	<p>Maroc : Projet de réhabilitation de la médina de Fès (ex. 98)</p> <p>L'objectif primordial de ce projet est de soutenir la conservation et la réhabilitation de la médina de Fès en déclenchant un processus d'auto-réhabilitation. Ce projet élargira et accélérera les activités de conservation, consolidera les partenariats noués entre le secteur public et le secteur privé (y compris l'industrie du tourisme) et utilisera le processus de réhabilitation pour réduire la pauvreté et atténuer ses effets sur l'environnement.</p>

^a Mexique : Financement de logements (ex. 98), Logements sociaux (ex. 95), Développement du marché immobilier (ex. 92) et Aménagement de logements (ex. 96)

^b La plupart des projets entrant dans cette catégorie du portefeuille de développement urbain comprennent des volets de gestion des déchets solides, et de petits travaux d'assainissement et de drainage. Les grands projets d'assainissement sont financés dans le cadre du portefeuille de projets relatifs au secteur de l'eau.

ANNEXE 2 PRÊTS ET PROJETS DE DÉVELOPPEMENT URBAIN

Figure 1.3 Prêts de développement urbain en pourcentage des prêts de la Banque



Source : Système d'information opérationnel du 3 mai 1999.

Tableau 1.3 Projets de développement urbain par région, mai 1999

Régions	Nombre de projets actifs	Pourcentage des projets actifs	Encours des engagements (USD millions)	Pourcentage des engagements
Afrique subsaharienne	27	29	1 078	15
Amérique latine et Caraïbes	13	14	1 214	17
Asie de l'Est et Pacifique	19	21	2 191	32
Asie du Sud	2	2	61	1
Europe et Asie centrale	18	20	1 464	21
Moyen-Orient et Afrique du Nord	13	14	996	14
Total	92	100	7 004	100

Note : Encours du portefeuille au 3 mai 1999.

Source : Système d'information opérationnel.

Mission urbaine et objectifs généraux de la stratégie : promouvoir des villes et métropoles viables qui réalisent leur promesse de développement pour leurs habitants — notamment en améliorant l'équité et la qualité de vie des pauvres — tout en contribuant aux progrès du pays tout entier

ANNEXE 3. MATRICE DES IDÉES STRATÉGIQUES ET DES MESURES À PRENDRE À L'APPUI DE MÉTROPOLIS VIABLES

Buts et objectifs pour des métropoles viables	Composantes et conditions préalables	Mesures à prendre et cadre institutionnel	Instruments de la Banque et mesures de soutien ^a
QUALITÉ DE VIE			
• Qualité de vie convenable pour tous, y compris niveau de vie minimum pour les pauvres	• Aptitude des ménages à accumuler des biens et à être moins vulnérables aux aléas économiques	• Suppression des obstacles à l'accès au logement, aux terrains, au crédit et à l'infrastructure	• Stratégies urbaines et plans d'action nationaux (L, P)
• Faible niveau de pauvreté et d'inégalité	• Droit de jouissance assuré pour tous les ménages, y compris ceux qui ont une femme à leur tête	• Participation des résidents à la conception des services et des programmes, notamment par l'intermédiaire d'institutions informelles	• Programmes fournissant des services aux communautés pauvres, tels que programmes d'amélioration des taudis (L)
• Environnement sain (air et eau non pollués, évacuation salubre des déchets)	• Infrastructure et services sociaux, emploi et formation et filets de sécurité sociale disponibles pour tous les groupes, tenant compte des besoins différents selon le sexe et pour d'autres raisons	• Cadres réglementaires et systèmes de prestation de services en faveur de l'emploi du secteur informel	• Stratégies de développement des villes et plans d'action (L, P)
• Sécurité et sûreté (notamment faible niveau de criminalité, de violence et de catastrophes naturelles)	• Communautés viables dotées d'un capital social solide	• Programmes nationaux efficaces de subventions ciblées (logement, nourriture, transports), assurance-chômage et programme de sécurité sociale	• Bilans de la pauvreté urbaine et de la pauvreté de villes spécifiques (L, P)
• Pleine intégration de tous les groupes dans la société urbaine, y compris des femmes et des minorités	• Représentation politique équitable et possibilités de participation	• Politique d'emploi tenant compte des besoins des femmes (garde des enfants, par exemple)	• Stratégies de gestion du milieu urbain et plans d'action (L) et projets de gestion et d'amélioration (L, P)
• Préservation du patrimoine culturel dans les zones urbaines de manière que tous les habitants en profitent	• Prévention et atténuation des effets des accidents et catastrophes naturelles	• Développement équilibré du point de vue écologique et social des transports en commun	

- Schémas de croissance urbaine qui minimisent l'impact négatif sur l'environnement et les encadrements
- Structure urbaine donnant accès à des emplois et à des logements dans des quartiers polyvalents relativement compacts qui encourent le sens communautaire et ont un effet minimal sur l'environnement
- Protection et accessibilité universelle des espaces verts publics, des équipements collectifs de loisir et des biens culturels
- Système de justice respecté et appliqué équitablement
- Engagement du secteur public et du secteur privé à respecter et à préserver les espaces publics, les droits de passage et le patrimoine culturel, par exemple planification de l'utilisation des sols participative et favorable au marché
- Abris pour les personnes sans domicile et programmes pour les enfants des rues
- Programmes de prévention et de gestion des catastrophes et d'aide connexe (L, P)
- Réforme de l'infrastructure sociale et économique et programmes d'investissement (y compris transports en commun et eau et assainissement) (P)
- Microcrédit pour les ménages et les petites entreprises (P)
- Conseils sur les politiques et programmes de protection sociale (P)

COMPÉTITIVITÉ

- Croissance et augmentation de la productivité de la ville, emploi, investissement et commerce largement diversifiés répondant aux possibilités du marché
- Marchés des facteurs efficaces (terre, travail, capital), bien intégrés entre les économies rurale et urbaine
- Marchés de l'infrastructure efficaces et adaptés à la demande
- Administration locale efficace et favorable aux entreprises
- Cadres juridique et réglementaire qui offrent des incitations appropriées aux entreprises et imposent des coûts de transaction minimaux
- Partenariats secteur public/privé pour identifier les possibilités du marché et supprimer les obstacles au développement des sols, de l'infrastructure et des biens culturels
- Planification des sols, de l'immobilier et des transports qui favorise une utilisation des sols efficace et une offre adéquate de terres aménagées pour des usages commerciaux et résidentiels
- Stratégies urbaines et plans d'action nationaux (L, P)
- Stratégies et plans d'action d'aménagement des villes (L, P)
- Programmes d'aménagement de logements et de biens immobiliers et réformes du financement immobilier (L, P)

ANNEXE 3. MATRICE DES IDÉES STRATÉGIQUES ET DES MESURES À PRENDRE À L'APPUI DE MÉTROPOLIS VIABLES (suite)

Buts et objectifs pour des métropoles viables	Composantes et conditions préalables	Mesures à prendre et cadre institutionnel	Instruments de la Banque et mesures de soutien ^a
	<ul style="list-style-type: none"> Structures industrielles saines (avec fluidité d'entrée et de sortie pour les entreprises de toutes tailles) qui intègrent les entreprises du secteur informel Investissement et développement industriel correspondant à l'avantage économique comparatif de la ville Services de communication et de technologie modernes 	<ul style="list-style-type: none"> Protection de la légalité et des droits de propriété 	<ul style="list-style-type: none"> Audits de la réglementation urbaine (terrains, logements, entreprises, travail) (L, P) Programmes d'investissement et de réformes dans le sous-secteur de l'infrastructure, y compris analyse du cadre public/privé de l'infrastructure (P) Dialogue macroéconomique et cadres de Prêts à l'ajustement structurel visant la stabilisation et la libéralisation économique (P)

BONNE GESTION

DES AFFAIRES PUBLIQUES

- Responsabilité, transparence et intégrité de la municipalité
- Institutions municipales sensibles aux besoins des résidents pauvres et désavantagés et aux besoins différenciés de services selon le sexe
- Large participation de tous les groupes au gouvernement urbain par des voies et institutions à la fois officielles et informelles
- Inciations claires à obtenir des résultats à tous les niveaux de l'administration s'occupant de développement urbain
- Cadre clair d'affectation et de délégation intra et inter-gouvernementales des fonctions, responsabilités, recettes et dépenses
- Mécanismes d'examen objectif et indépendant de la performance de la municipalité
- Stratégies urbaines et plans d'action nationaux (L, P)
- Services de conseil hors-prêts (L, P)

ANNEXE 3. MATRICE DES IDÉES STRATÉGIQUES ET DES MESURES À PRENDRE À L'APPUI DE MÉTROPOLIS VIABLES (suite)

Buts et objectifs pour des métropoles viables	Composantes et conditions préalables	Mesures à prendre et cadre institutionnel	Instruments de la Banque et mesures de soutien ^a
SOLVABILITÉ			
<ul style="list-style-type: none"> Bonne gestion financière permettant la réalisation des obligations de service Contrat social avec les usagers concernant les services payants Municipalités solvables capables d'avoir accès au crédit aux conditions du marché 	<ul style="list-style-type: none"> Système de financement intergouvernemental qui soit prévisible et offre des incitations appropriées Effort fiscal soutenu par rapport à la base de revenus Gestion transparente et efficace des dépenses, recettes et biens municipaux, avec audit et publication Marché interne viable des finances municipales 	<ul style="list-style-type: none"> Moyens de gestion financière et systèmes d'information dans les municipalités Institutions financières viables qui soient disposées et aptes à supporter le risque de crédit municipal Infrastructure réglementaire et institutionnelle pour l'élaboration d'instruments municipaux de marchés des capitaux (obligations) Politiques relatives au secteur financier qui encouragent l'élaboration d'instruments d'épargne interne à long terme 	<ul style="list-style-type: none"> Examens des institutions et enquêtes de lutte contre la corruption qui incluent les municipalités (P) Projets de fonds de développement municipal (L) Examens des finances municipales (dépenses, recettes et investissements) (L) Services de conseil hors-prêts sur les finances municipales (L) Octroi de prêts d'ajustement aux collectivités territoriales et municipalités (L, P) Dialogue et prêts à l'appui du programme de réforme budgétaire intergouvernementale (P) Assistance technique et services de conseil sur le développement d'un marché des capitaux (P) Financement ou garantie des investissements municipaux publics/privés en vue d'un renforcement du crédit et d'une atténuation des risques (P)

^a Les lettres « L » et « P » indiquent que l'Unité sectorielle de développement urbain sert de leader ou de partenaire dans l'activité en question. Les rubriques en caractères gras représentent des nouveautés de la stratégie proposée.

La nouvelle stratégie de la Banque mondiale pour un monde en cours d'urbanisation décrite dans *Cities in Transition: World Bank Urban and Local Government Strategy* repose sur l'idée que les villes sont en première ligne de la campagne menée pour lutter contre la pauvreté et exploiter les possibilités de développement. Guidée par une idée claire de ce que sont des villes viables habitables, compétitives, bien gérées et gouvernées, et aussi bancables, l'étude fait valoir que la Banque mondiale doit établir une stratégie globale et intervenir de manière sélective, faciliter un processus de développement impulsé par la ville et appuyer des politiques urbaines nationales judicieuses ; investir largement dans la constitution et la diffusion de connaissances sur le secteur urbain et renforcer les capacités en ce domaine ; et enfin agir, dans le cadre de solides partenariats entre les secteurs public et privé, aux niveaux local, national et international.

Cities in Transition propose quatre activités principales pour compléter et renforcer les efforts poursuivis par la Banque aux fins du développement urbain, qui consistent à : 1) appuyer les stratégies urbaines nationales, 2) soutenir les stratégies de développement des villes, 3) développer les services dont peuvent bénéficier les pauvres, et 4) accroître l'assistance fournie à la diffusion du savoir et au renforcement des capacités. Cette étude est un outil précieux, ne serait-ce que parce qu'elle se fonde sur les leçons tirées de l'expérience de la Banque mondiale et l'adhésion de cette dernière au développement urbain.



Banque mondiale
1818 H Street, N.W.
Washington, D.C. 20433, U.S.A.

Téléphone : (202) 477-1234
Télécopie : (202) 477-6391
Télex : MCI 64145 WORLDBANK
MCI 248423 WORLDBANK
Site web : www.worldbank.org
E-mail : books@worldbank.org