



UN-HABITAT



United Nations Human Settlements Programme

Programme des Nations Unies pour les établissements humains - Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos

P.O. Box 30030, Nairobi, KENYA. Telephone: (254-2) 621234 Fax: (254-2) 624266/7 (Central Office)
Email: infohabitat@unhabitat.org Website: <http://www.unhabitat.org>

4EME FORUM DES AUTORITES LOCALES DE PORTO ALEGRE BARCELONE – 7 ET 8 MAI 2004

FINANCEMENT DES POLITIQUES D'INTEGRATION SOCIALE

Jean-Yves Barcelo,
Conseiller principal, Finances urbaines et lutte contre la pauvreté

Slide 1

L'efficacité des politiques locales d'intégration sociale résulte de la conjugaison de trois facteurs :

- **Une volonté politique aux niveaux national et local, expression d'un consensus le plus large possible ;**
 - **La mise en œuvre d'outils pertinents et efficaces dans les domaines :**
 - **de la planification stratégique locale,**
 - **de la décentralisation,**
 - **de la planification et de la gestion démocratique, solidaire et participative des villes et des quartiers ;**
 - **Des stratégies de mobilisation financières équitables et solidaires.**
-

L'efficacité des politiques locales d'intégration est avant tout affaire de volonté politique avec, en amont, un travail militant pour bâtir un consensus sur le fait qu'un développement durable ne peut être fondé que sur une politique inclusive et la mise en place d'un cadre législatif et réglementaire favorable. Ce consensus doit porter sur des sujets aussi généraux que la promotion de la femme ou une éducation accessible à tous et, dans le champ de la ville qui nous occupe, se traduire par des politiques d'aménagement du territoire et d'urbanisme qui facilitent la mixité et les péréquations sociales entre les territoires (quartiers, urbain/rural, etc.), afin d'éviter la production ou l'extension de l'exclusion.

C'est aussi une question d'instruments avec notamment :

- L'adoption d'instruments modernes de planification stratégique du développement local et de cadres socio-économiques efficaces pour développer simultanément des politiques attractives pour les investissements et donc pour l'emploi et un environnement favorable et incitatif à l'intégration sociale. Plus que le coût de la main d'oeuvre, c'est aujourd'hui la stabilité politique, l'état de droit, la performance de l'administration à appuyer les initiatives privées, ainsi que la compétence de la main d'oeuvre qui facilitent l'investissement durable.
- La décentralisation administrative et financière avec les municipalités qui jouent un rôle clef dans la lutte contre la pauvreté et l'exclusion mais aussi avec le maintien de mécanismes de financement de niveau supérieur assurant une répartition équitable et solidaire des ressources entre les différents quartiers, les villes et villages, les régions.
- La mise en œuvre systématique d'outils de gouvernance locale participative pour la planification et la gestion des villes et des quartiers, traduction pratique d'une culture de concertation et de respect des citoyens.

C'est enfin affaire de solidarité dans la fiscalité et les politiques tarifaires, de priorités budgétaires et de stratégies de partenariats financiers pour développer les filets sociaux qui garantissent un soutien minimum aux plus vulnérables, pour l'extension à tous de l'accès aux services essentiels, de la garantie de sécurité d'occupation résidentielle, du soutien aux activités économiques de subsistance et d'une sécurité des biens et des personnes, en particulier dans les pays les plus pauvres.

Slide 2

Elaborer des stratégies et des programmes locaux cohérents, transparents et consensuels pour favoriser la mobilisation financière avec :

- **Des outils d'analyse et d'évaluation performants pour mesurer et analyser la pauvreté et l'exclusion (accès aux services de base, groupes vulnérables, etc.) ;**
 - **Des méthodologies favorisant systématiquement la participation des acteurs et des populations concernées ;**
 - **L'articulation des stratégies sectorielles au sein d'une politique globale d'intégration ;**
 - **Le renforcement systématique des capacités des acteurs pour pouvoir jouer un rôle actif dans ces processus.**
-

La mobilisation des moyens financiers est facilitée par la définition de politiques d'«emploi» des ressources lisibles et cohérentes. Les «plans locaux de développement» des villes doivent ainsi comporter des volets relatifs au développement social et à l'intégration, compléments indispensables aux volets économiques. Les concepts et méthodologies utilisés pour la planification stratégique ont connu une évolution importante au cours des dernières décennies. L'articulation et l'intégration entre les différentes politiques sectorielles, le croisement et l'intégration des évaluations et données statistiques de différentes natures, la consultation des différents acteurs pour développer des consensus en amont et favoriser les synergies, sont maintenant les principes à la base de la planification stratégique moderne.

De nombreux instruments méthodologiques ont été développés pour les contextes socio-économiques variés des différents pays. On peut citer l'impressionnante batterie d'outils de la Commission Européenne, tant pour les pays membres que pour les situations diverses des pays engagés dans un processus d'intégration ou de partenariat, ou encore la famille des «Stratégies de Développement Urbain» de la Banque Mondiale et d'ONU-HABITAT, qui, partant d'objectifs initiaux plus ou moins sectoriels et plus ou moins larges, participent toutes à l'élaboration de projets de développement local intégré.

Ces instruments comportent en général des modules d'évaluation et de profilage sectoriels au niveau des quartiers et des villes, basés sur la consultation des différents acteurs professionnels, des associations et des populations elles-mêmes. Cette participation est particulièrement importante pour la détermination des priorités et des modalités opérationnelles dans les secteurs qui touchent les groupes vulnérables et les populations défavorisées. Les mécanismes de consultation doivent être complétés par des dispositifs permettant :

- d'observer l'évolution des phénomènes de pauvreté et d'exclusion pour évaluer la pertinence des réponses et de les adapter, avec par exemple des observatoires de la pauvreté, de l'exclusion et de la précarité tel que celui dont vient de se doter la ville d'Antananarivo à Madagascar.
- de détecter et de répondre rapidement aux situations les plus précaires,
- d'assurer un suivi et une évaluation des stratégies et programmes par les différents partenaires.

La pauvreté et l'exclusion affectent tous les aspects de la vie des personnes concernées et les réponses ne sont souvent qu'une somme de réactions sectorielles peu efficaces car mises en œuvre sans coordination. La création de missions spécifiques inter-sectorielles placées à un niveau hiérarchique suffisant au sein des municipalités et assistées par des comités ouverts aux partenaires est donc une nécessité pour privilégier une approche intégrée.

Les dispositifs et les stratégies varient suivant le niveau de développement des pays. Dans les pays les plus développés, ils font une part importante aux réponses individualisées pour lutter contre l'exclusion mais doivent aussi avoir la capacité de promouvoir la prise en compte des problèmes des personnes et groupes vulnérables dans les politiques et programmes sectoriels.

Dans les pays en développement et particulièrement dans les pays les plus pauvres où la majorité de la population n'a pas accès aux services essentiels (santé, éducation, services urbains de base avec au premier rang l'accès à l'eau et à l'assainissement, sécurité d'occupation résidentielle, sécurité des biens et des personnes, etc), il s'agit plutôt de s'assurer que les problèmes des plus pauvres sont bien intégrés dans les politiques de développement sectoriels et que, dans un contexte de pénurie de ressources publiques et privées, les investissements réalisés, les normes et les modalités opérationnelles adoptées ne les excluent pas systématiquement.

L'organisation de la participation et de la consultation des acteurs et des groupes défavorisés est un secteur qui nécessite des compétences pointues. De même, la participation active des acteurs et notamment des représentants des groupes défavorisés et des femmes ne peut être effective que si chacun est capable d'appréhender les logiques des autres partenaires afin d'engager une négociation productive. Le renforcement des capacités des acteurs, des associations et des représentants des populations doit donc être un élément important des plans d'action.

*Slide 3***Les différents éléments d'une stratégie locale de mobilisation financière :**

- **La fiscalité et les engagements budgétaires ;**
 - **Une allocation transparente et ciblée des subventions directes et indirectes ;**
 - **Des partenariats public-privés favorables à l'intégration sociale ;**
 - **La contractualisation pluriannuelle des engagements financiers entre l'Etat et les différents niveaux de collectivités territoriales.**
 - **Les financements supra-nationaux et internationaux**
-

Les stratégies locales de mobilisation financière, éléments essentiels des plans locaux de développement économique et social, doivent être basés sur :

1. Une fiscalité locale efficace et équitable, importante pour traduire l'engagement commun pour la mise en œuvre d'un projet politique même si la ressource produite reste faible par rapport aux besoins. Elle doit être appuyée par une large stratégie de communication auprès du public et se prolonger par un budget municipal solidaire, même quand les capacités d'investissement sont très réduites, notamment dans les pays les moins avancés (PMA) où la décentralisation financière et les instruments de financement des collectivités locales restent embryonnaires. Des progrès importants restent à accomplir dans de nombreuses villes, tant en matière de justice dans l'imposition, d'efficacité des recouvrements ou encore dans la solidarité des emplois budgétaires.
2. Les contraintes budgétaires publiques nationales entraînent une diminution des subventions dans de nombreux secteurs touchant à la réduction de la pauvreté, voire à la suppression complète de certains mécanismes. Tous les pays sont affectés et en particulier les PMA (eau gratuite aux bornes fontaines, gratuité des soins de santé primaire et de l'éducation de base, etc.) où les aides n'avaient cependant jamais atteint une couverture et un niveau suffisants pour avoir un impact significatif sur la pauvreté, notamment du fait d'un ciblage social trop large. Certains pays reviennent cependant sur l'accès universel à certains services de base (Kenya pour l'éducation de base, Afrique du Sud pour l'eau, etc.) sous certaines conditions et avec des cadres opérationnels modernisés. Les pratiques de subventions non ou mal ciblées perdurent également dans de nombreux pays en développement ou en transition et les pauvres en sont exclus en pratique par le biais de la compétition avec les autres groupes sociaux. Les subventions directes ou indirectes, centrales ou locales, au foncier et aux services urbains dans les quartiers résidentiels en sont un exemple courant et grèvent fortement les budgets publics alors que les quartiers défavorisés ne bénéficient bien souvent pas des services essentiels.
3. Les partenariats entre acteurs publics, privés et communautaires revêtent une importance croissante dans le financement et la mise en œuvre des politiques d'intégration sociale en combinant de multiples manières les principes de la maîtrise d'ouvrage publique pour garantir l'équité et la transparence, la délégation ou la concession de l'exécution au service privé pour bénéficier de son savoir-faire gestionnaire et de sa capacité en matière de mobilisation financière, et enfin l'engagement de la société civile et des communautés pour renforcer la transparence et la participation citoyenne. Les formes de partenariats sont innombrables et varient suivant le type de service, la culture administrative des pays et la capacité des différents acteurs. La documentation et les débats qui leur sont consacrés foisonnent également mais, au vu des résultats, il est évident que des progrès importants restent à accomplir pour étendre l'accès aux

services essentiels à tous. Cette année, à l'occasion de la 12^{ème} session de la Commission des Nations Unies sur le Développement Durable et du 2^{ème} Forum Urbain Mondial de Barcelone, ONU-HABITAT et UNITAR, avec le soutien d'un certain nombre de pays membres, proposent ainsi un nouvel axe international de réflexion et de négociation pour promouvoir l'accès universel aux services essentiels à travers une approche partenariale et basée sur les droits humains.

4. La contractualisation pluriannuelle des engagements financiers de l'Etat et des collectivités territoriales de niveaux supérieurs est un élément clef pour la négociation et le financement des politiques locales. Elle constitue souvent la traduction opérationnelle des programmes sectoriels nationaux, provinciaux ou régionaux, voire supra-nationaux pour les pays européens, et elle renforce leur pertinence en les articulant au sein de documents stratégiques intégrés. Là encore, d'importants progrès restent à accomplir, tant en matière d'instruments que de renforcement des capacités, pour que la décentralisation des responsabilités ne s'accompagne inéluctablement d'une baisse des engagements publics.
5. Les collectivités locales et les acteurs locaux de l'Union Européenne sont depuis longtemps directement éligibles aux subventions supra-nationales à travers des mécanismes de contractualisation similaires à ceux des financements nationaux. Ces modes opératoires se sont étendus à tous les pays concernés par les processus de pré-adhésion ou de partenariat spécifique avec l'Union. La majorité des institutions internationales de développement et de financement ont également adopté cette nouvelle approche depuis quelques années. Pour les villes des pays en développement et en particulier des PMA, l'accès à ces ressources est aujourd'hui devenu essentiel. De nombreuses contraintes subsistent encore, tant au niveau des gouvernements centraux des pays bénéficiaires que de l'amélioration des dispositifs et des instruments qui doivent systématiquement associer l'investissement en capital avec le renforcement des capacités locales en évitant la multiplication des agences d'exécution placées hors du contrôle des autorités locales. Les nouveaux outils de planification nationale, tels le Document Stratégique de Réduction de la Pauvreté (DSRP) devenu incontournable pour mobiliser l'aide publique au développement et bénéficier des initiatives de réduction de la dette multilatérale, prennent encore insuffisamment en compte l'intégration intersectorielle au niveau des territoires urbains et régionaux, tant au niveau de la formulation des stratégies que dans les modalités de mise en œuvre des programmes induits.

*Slide 4***Villes productives et inclusives, deux facettes complémentaires du développement durable et équitable (thème de la 4ème session du Forum International sur la Pauvreté Urbaine, Marrakech 2001)**

- **Une ville peut difficilement être inclusive, c'est-à-dire socialement et spatialement intégrée, si elle n'est pas productive. Mais les villes, même très productives, ne sont pas automatiquement inclusives.**
 - **Inversement, les villes inclusives ne sont pas automatiquement efficaces, performantes et productives.**
-

Les différents points de mon exposé d'aujourd'hui résultent des conclusions des quatre sessions du Forum International sur la Pauvreté Urbaine qui se sont successivement déroulées de 1996 à 2001.

La déclaration de Recife en 1996 contient pour la première fois un message fondamental : les pauvres doivent être considérés comme des acteurs à part entière, l'éradication de la pauvreté urbaine doit partir des initiatives des pauvres et les renforcer. La session de Florence a mis en évidence les relations entre la pauvreté et l'exclusion sociale. La pauvreté, dans ses multiples dimensions, constitue le terreau de l'exclusion, qui en retour renforce certaines dimensions de la pauvreté, en particulier celles liées à l'accès inégal aux services et à l'emploi. A Nairobi, l'accent a été mis sur l'importance de la gouvernance, d'une gouvernance locale démocratique, en tant que condition indispensable pour la constitution de villes inclusives. Sur cette base, ONU-HABITAT a lancé la Campagne Mondiale sur la Bonne Gouvernance Urbaine qui vise à promouvoir des villes inclusives, à la fois dans leur mode de gestion et dans leur développement social et territorial.

Enfin à Marrakech, le quatrième principe établi résulte de la confrontation de deux objectifs parfois perçus comme antagonistes : la croissance économique et l'équité sociale, deux des trois objectifs du développement durable.

Une ville peut difficilement être inclusive, c'est-à-dire socialement et spatialement intégrée, si elle n'est pas productive mais les villes, même très productives, ne sont pas automatiquement inclusives - et c'était la mise en garde du Forum sur ce point. La redistribution des avantages de la croissance économique exige une politique claire, volontariste, car le marché ne favorise pas spontanément l'inclusion et l'équité sociales.

La deuxième leçon de cette conférence était peut-être, pour certains d'entre nous, plus inattendue : les villes inclusives ne sont pas automatiquement efficaces, performantes et productives. S'il en était besoin, l'expérience de l'Afrique du Sud, où les villes luttent pour conserver leur productivité, pourrait illustrer ce propos puisque les inégalités très importantes perdurent malgré une politique d'intégration volontariste. Il ne suffit pas de promouvoir l'équité et l'intégration, il faut aussi élaborer et mettre en œuvre une politique locale visant à accroître la productivité urbaine, dans les secteurs formels et informels, dans les secteurs privés et publics, c'est-à-dire dans toute l'économie. La réduction de la pauvreté urbaine demande de promouvoir des villes simultanément inclusives et productives.

Ces sessions du FIPU ne se sont pas limitées à établir un consensus sur des principes qui, même s'ils sont fondamentaux, restent théoriques et abstraits. Elles sont allées bien au-delà, en analysant de

multiples expériences se situant dans des contextes de développement très variés, en tirant des enseignements de cas très concrets, en comparant différents outils méthodologiques et en formulant des recommandations opératoires et pratiques. L'importante documentation produite par le Forum International sur la Pauvreté reste unique et peut-être consultée sur <http://www.unhabitat.org/programmes/ifup/>.