



# Penser l'informalité urbaine

#CitiesAreListening  
Le circuit Town Hall

Document d'orientation

## #CitiesAreListening

Le Congrès et le Sommet mondial de 2019 indiquera des perspectives pour le suivi de la mise en œuvre de l'Agenda 2030 et du Nouvel Agenda urbain dont on passera pour la première fois les progrès en revue en 2020.

Ce sera le moment de consolidation des politiques que CGLU a promu dans le cadre de son plan stratégique, notamment à travers les quatre Conseils politiques de CGLU. Les politiques ont notamment mis l'accent sur la localisation des ODD, en gardant l'objectif de ne laisser personne et aucun territoire pour compte, et sur le rôle des gouvernements locaux en tant que représentant des communautés, travaillant pour elle.

Pendant le Congrès et le Sommet mondial, il y aura un espace dédié à la création d'un dialogue structurel entre notre collectif organisé et d'autres collectifs et parties prenantes, parmi lesquels la société civile. Pour la première fois, le produit de ces rencontres ne sera pas seulement une déclaration, mais un corpus de recommandations politiques intégrées issues d'un processus de consultation auprès de parties prenantes partenaires. Ces recommandations sont proposées depuis la perspectives des communautés et distinguent des priorités spécifiques à chaque région du monde.

Le Sommet proposera un espace de fraternité et de connexion entre l'agenda du mouvement municipal et régional mondial et les collectifs de parties prenantes. Un circuit à part entière a été construit pour server cet objectif : Le 'Town Hall' (Hotel de ville, en anglais). Tout au long du circuit, des conversations du plus haut niveau seront conduites par les membres de ces collectifs organisés.

Le Town Hall est ainsi l'espace de dialogue et d'interaction entre la société civile organisée au niveau international et les dirigeants politiques des gouvernements locaux et régionaux. Ils y discuteront, ensemble, de la définition de politiques mondiales locales. Les dirigeants locaux et régionaux ne peuvent atteindre ces objectifs à eux seuls, et ils doivent donc s'appuyer sur le tissage de partenariats, viser à les renforcer et les améliorer à l'avenir. L'objectif n'est pas seulement d'inviter les partenaires et les parties prenantes à se joindre à nous, mais aussi de travailler en collaboration dès aujourd'hui pour le monde de demain.

Le Town Hall est structuré autour de 5 sessions thématiques différentes : les Villes accessibles & inclusives ; les Réponses à l'informalité ; l'Égalité femmes-hommes ; le Droit à la ville ; le Développement urbain durable. Parmi les préparatifs du Congrès, un processus ouvert de co-création a été mené par les collectifs de la société civile eux-mêmes et facilité par le Secrétariat mondial. Chaque collectif a élaboré des recommandations politiques pour que les gouvernements locaux mettent en œuvre des actions transformatives vis-à-vis des différents thèmes mentionnés ci-dessus.

Pendant le Congrès, lors des sessions du circuit - conçues par les collectifs - chaque document de recommandations politiques sera présenté par les représentants des collectifs, discuté avec les membres de CGLU et débattu avec toutes les autres collectifs également présents. En fin de circuit, les recommandations seront mises en commun, suite aux délibérations de chaque session, et seront présentées à l'Assemblée mondiale des dirigeants locaux et régionaux.



© Cities Alliance, 2019  
Boulevard du Régent, 37 (1st Floor),  
1000 Bruxelles, Belgique  
[www.citiesalliance.org](http://www.citiesalliance.org)

**Coordination technique et supervision** : Dr. Rene Peter Hohmann, Secrétariat de Cities Alliance

**Éditeur** : Felix Kariba, Secrétariat de Cities Alliance

**Coordination de la communication** : Yamila Castro, Secrétariat de Cities Alliance

Produit par : Secrétariat de Cities Alliance

Veillez citer cette publication de la façon suivante :

Cities Alliance (2019), Penser l'informalité urbaine, Cities Alliance/UNOPS, Bruxelles.

**Clause de non-responsabilité :**

Les conclusions, l'analyse et les recommandations politiques de ce document d'orientation ne représentent pas l'opinion du Bureau des Nations Unies pour les services d'appui aux projets (UNOPS), ni les politiques et opinions de tous les membres de Cities Alliance.



## Table des matières

<b>Synthèse</b> .....	4
<b>1.0 Remerciements et contexte</b> .....	5
<b>2.0 Évaluation et défis</b> .....	7
<b>3.0 Recommandations aux autorités locales et régionales</b> .....	8
<b>4.0 Environnements propices à l'action locale</b> .....	9
<b>5.0 Action conjointe pour l'avenir</b> .....	10

## **Synthèse**

L'objectif général de ce document d'orientation est de fournir des recommandations aux autorités nationales et locales sur la manière de répondre à l'informalité dans les villes. Le document d'orientation met l'accent sur les deux caractéristiques principales de l'informalité urbaine : les implantations sauvages et le secteur informel.

Avant tout, le document examine de près les engagements, déclarations et cadres internationaux existants, tels que le Programme à l'horizon 2030, le Nouvel agenda urbain et l'Accord de Paris, pour mettre en évidence le degré de reconnaissance de l'informalité au niveau mondial. Le document offre une analyse des défis politiques actuels et des tendances vers une transformation sociale. Compte tenu de ces défis, le document d'orientation formule des priorités et des recommandations politiques spécifiques aux autorités locales et régionales.

La politique identifie en outre les moyens de mise en œuvre permettant de concrétiser les recommandations, non seulement pour les gouvernements locaux et régionaux, mais pour toutes les sphères de gouvernement. Enfin, le document propose une action commune aux niveaux local, régional et international.

## 1.0 Remerciements et contexte

Ce document d'orientation met l'accent sur les deux caractéristiques principales de l'informalité urbaine : les implantations sauvages qui fournissent un abri et le secteur informel qui fournit le plus d'emplois. Les implantations sauvages sont créées pour diverses raisons, notamment la croissance urbaine rapide, le manque de ressources des autorités locales, le manque de gouvernance et la médiocrité des politiques urbaines. Même si les défis sont différents selon les régions, les résultats sont globalement similaires : villes inefficaces sur le plan spatial, inégalités socio-économiques importantes, dues à un accès limité à la terre, au logement et aux infrastructures et services municipaux de base. De même, le secteur économique informel découle d'un manque d'opportunités d'emploi dans le secteur formel, de préjugés et d'exclusion sociale et d'un décalage entre les compétences et les opportunités d'emploi.

L'informalité est un facteur clé de la réussite des économies émergentes, tout en générant des inégalités socio-spatiales. Comprendre et aborder la dynamique de l'informalité est donc stratégique. Ce document d'orientation propose aux collectivités locales une feuille de route pour la mise en place de nouveaux partenariats urbains entre les municipalités, le secteur privé et les citoyens, jetant ainsi les bases de l'identification de solutions à des problèmes statiques au niveau des villes.

L'informalité est bien reconnue au niveau mondial, en particulier par les programmes mondiaux de l'après-2015, notamment le programme de développement à l'horizon 2030, l'Accord de Paris sur le climat et le Nouvel agenda urbain. Le Nouvel agenda urbain prend en compte le rôle joué par les implantations sauvages et les moyens de subsistance informels dans les villes, essentiellement parce que les deux sont liés et englobent des communautés vulnérables dont l'avenir déterminera si les États membres respectent leur engagement à « ne laisser personne de côté » et, effectivement, à ne laisser aucun endroit de côté.

Cependant, depuis l'adoption de ces programmes mondiaux, les progrès restent modestes. Le rapport du Rapporteur spécial sur le logement convenable pour 2018 critique le fait que les personnes vulnérables continuent d'être poussées dans les implantations sauvages, sans système de sécurité d'occupation ni de services de base, avec des conditions de vulnérabilité exacerbées par les catastrophes liées au changement climatique. Le rapport note que « ces conditions sont insoutenables et équivalent à des violations de multiples droits de l'homme ».

Cette position souligne les engagements pris par les États membres dans le Nouvel agenda urbain en reconnaissant l'inclusion et la prise de décision collective en matière de gouvernance urbaine comme point de départ pour des établissements humains résilients et durables. Le programme préconise des établissements humains qui remplissent leur fonction sociale, y compris la fonction sociale et écologique de la terre, qui sont inclusifs et garantissent l'égalité des droits pour les femmes.

Bien que les implantations sauvages soient généralement occupées par les couches les plus pauvres de la population, elles abritent également des travailleurs des services essentiels tels que la police, les sapeurs-pompiers, les enseignants, le personnel infirmier et les employés du gouvernement. Le coût du logement est un problème croissant, non seulement pour les bas revenus, mais également pour la classe moyenne. Selon la

recommandation 204 de l'OIT, la majorité de ces personnes sont poussées dans l'économie informelle « non par choix, mais par manque de meilleures opportunités dans l'économie formelle et par l'absence d'autres moyens de subsistance. » La recommandation préconise la transition progressive des travailleurs et des unités économiques de l'économie informelle vers l'économie formelle, la protection des moyens de subsistance existants, la création d'entreprises et d'emplois décents dans l'économie formelle et la prévention de l'informalisation du travail formel.

L'Accord de Paris sur le changement climatique reconnaît également la nécessité d'une « transition juste pour la population active et la création d'emplois décents et de qualité » afin de relever les défis du changement climatique. L'accord note en outre que les mesures prises pour lutter contre le changement climatique doivent prendre en compte les droits de l'homme, en particulier ceux des « personnes vulnérables et le droit au développement, ainsi que l'égalité de genre, l'autonomisation des femmes et l'équité intergénérationnelle ». Par conséquent, les plus vulnérables doivent être protégés des effets néfastes du changement climatique.

Enfin, le Programme 2030 a abordé les principales causes des inégalités socio-spatiales et économiques par le biais du premier objectif de développement durable, qui vise à éliminer la pauvreté extrême, à mettre en place des systèmes de protection sociale appropriés, à garantir l'égalité des droits aux ressources économiques et aux services de base, à la propriété et au contrôle de la terre et d'autres formes de propriété. L'objectif vise également à « renforcer la résilience des pauvres et des personnes en situation vulnérable et réduire leur exposition et leur vulnérabilité aux phénomènes climatiques extrêmes et à d'autres chocs et catastrophes d'ordre économique, social ou environnemental. » Les autres objectifs de développement durable qui traitent de l'informalité comprennent : ODD 8 sur le travail décent et la croissance économique, ODD 10 sur la réduction des inégalités et ODD 11 sur le logement adéquat, sûr et abordable. Ces objectifs visent à préserver et à améliorer le bien-être des personnes vulnérables.

## 2.0 Évaluation et défis

L'ampleur et le rythme de la transition démographique urbaine exercent une pression sans précédent sur les autorités locales et régionales. La majeure partie de la croissance urbaine se produit dans les villes petites et moyennes, imposant des contraintes supplémentaires aux infrastructures et institutions déjà inadéquates, ce qui aggrave les retards en matière d'amélioration des infrastructures et l'inefficacité de la prestation des services.

Une personne sur huit vit dans des implantations sauvages. Cela représente environ un milliard de personnes dans le monde. En Afrique subsaharienne, 59 % de la population urbaine vit dans des bidonvilles, contre 28 % en Asie et 21 % en Amérique latine et dans les Caraïbes.<sup>1</sup>

Comme indiqué dans l'introduction, l'informalité domine à la fois les secteurs du logement et de l'économie locale. Nous pensons que la première étape essentielle pour les autorités locales consiste à reconnaître cette réalité, puis à élaborer des politiques qui soutiennent et régulent ces environnements, offrant ainsi des pistes d'amélioration au fil du temps.

Trop souvent, la situation est aggravée par le fait que les autorités locales et régionales manquent souvent de l'autorité et/ou des ressources nécessaires pour s'acquitter de leurs obligations statutaires et de développement. Malgré des contraintes de ressources très réelles, de nombreuses autorités locales et régionales n'ont pas réussi à planifier et à fournir les services essentiels requis par tous les citoyens, en particulier les citoyens pauvres.

La majeure partie de la croissance informelle en cours (en particulier dans les économies en développement rapide) est imprévue, informelle et progressive. L'accès aux moyens de subsistance est limité, tandis que l'accès à des logements urbains abordables, adéquats et convenables reste un défi majeur. Par conséquent, la plupart des citoyens sont poussés à vivre dans des implantations sauvages et à rechercher des activités de subsistance informelles.

Au niveau mondial, 61 % de tous les travailleurs sont employés de manière informelle, soit un total de deux milliards de travailleurs dans le monde. La majorité d'entre eux occupent un emploi vulnérable sans accès à la protection sociale, à des conditions de travail décentes ou aux droits des travailleurs. En ce sens, l'informalité est la norme ; beaucoup plus de travailleurs dans le monde sont employés de manière informelle plutôt que dans le secteur formel<sup>2</sup>. Dans le même esprit, les citoyens pauvres sont actuellement les constructeurs d'abris les plus efficaces au monde, surpassant les programmes publics et privés formels.

---

<sup>1</sup> Slum Almanac 2015/2016-UN Habitat: Tracking Improvement in the Lives of Slum Dwellers

<sup>2</sup> Organisation internationale du travail (OIT)



L'emploi informel en pourcentage de l'emploi total représente 89 % en Afrique subsaharienne, 88 % en Asie du Sud et 77 % en Asie de l'Est et du Sud-Est (à l'exclusion de la Chine). Il représente 68 % au Moyen-Orient et en Afrique du Nord, contre 54 % en Amérique latine et dans les Caraïbes et 37 % en Europe de l'Est et en Asie centrale.<sup>2</sup> L'informalité présente également d'importantes caractéristiques liées au genre, les femmes dominant les catégories les plus vulnérables de l'emploi informel.

Bien que tous les travailleurs informels ne soient pas pauvres, la pauvreté est à la fois une cause et une conséquence de l'informalité. Pour de nombreux travailleurs informels, l'informalité est synonyme d'emploi précaire et de mauvaises conditions de travail, tandis que pour les entreprises informelles, l'accès au financement est limité et la productivité faible.

### **3.0 Recommandations aux collectivités locales et régionales**

Des villes qui réussissent ne peuvent pas être construites en excluant les implantations sauvages, ni le nombre important de citoyens à la recherche de possibilités d'améliorer leur vie, celle de leurs enfants et de leurs concitoyens. En bref, la véritable première épreuve qui consiste à ne laisser aucune personne ni aucun endroit de côté sera en grande partie réussie par la manière dont les collectivités locales et nationales reconnaissent, soutiennent et incluent les implantations sauvages et les citoyens qui y vivent et y travaillent.

Ce document d'orientation reconnaît le lien vital entre une urbanisation bien gérée et le développement social, politique et économique qui touche tous les citoyens. Par conséquent, un système de villes efficace est essentiel au développement économique et environnemental durable aux niveaux local et national.

Au niveau local, l'essence même du développement d'une ville repose sur la qualité et la solidité des relations entre les autorités publiques, les citoyens et leurs organisations, ainsi que les secteurs privé et non étatique. Malgré toutes les failles du système intergouvernemental, il est essentiel que de nouveaux partenariats constructifs soient établis entre tous les citoyens, y compris les citoyens pauvres, les pouvoirs publics et le secteur privé, dans l'intérêt de toute la ville et de tous les citoyens.

Il est important que les municipalités reconnaissent que l'informalité, les établissements et les marchés non planifiés sont actuellement une réalité dans la plupart des villes : ils font tout simplement partie de la ville. Par conséquent, il est important de reconnaître explicitement la contribution des travailleurs pauvres qui fournissent leur propre abri et travaillent dans l'économie informelle, et en particulier de reconnaître le rôle essentiel des femmes.

Dans les contextes nationaux et locaux, ce document d'orientation recommande donc l'adoption d'une approche globale et inclusive au développement des villes, guidée par le principe de ne laisser aucune personne ni aucun endroit de côté. Pour ce faire, ce document d'orientation recommande :

1. La reconnaissance des habitants des zones informelles comme des citoyens égaux et à part entière, méritant la même dignité, le même respect et les mêmes opportunités que tous les citoyens des villes.
2. L'inclusion de tous les secteurs informels dans les processus de planification urbaine et la génération des données nécessaires pour assurer une planification efficace ;
3. Le renforcement de la capacité des institutions locales et régionales à mettre en œuvre une planification à l'échelle de la ville ;
4. L'établissement de mécanismes d'implication du public pour s'assurer que tous les citoyens ont un mot à dire sur les questions qui les concernent et pour que toutes les parties reconnaissent leurs droits et assument leurs responsabilités.
5. En ce qui concerne plus particulièrement les citadins pauvres, cette politique recommande de :
  - Faire en sorte que tous les résidents aient accès à des terres pour l'établissement humain et à d'autres formes de propriété, avec un régime foncier sécurisé et un accès aux services essentiels ;
  - Garantir l'accès des travailleurs informels aux services publics et aux espaces publics.

#### **4.0 Environnements propices à l'action locale**

Ce document d'orientation recommande la création d'un environnement national favorable permettant aux villes de s'attaquer à l'informalité principalement par les moyens suivants:

1. La promulgation d'une législation permettant l'accès à la terre ou à la propriété pour l'établissement humain, les services municipaux et les moyens de subsistance ;
2. L'établissement de mécanismes de participation à la gouvernance urbaine et aux projets de développement, y compris les projets d'amélioration des bidonvilles et l'élaboration ou la réforme des cadres réglementaires ;
3. L'établissement de politiques nationales de protection pour tous les projets d'infrastructure/de modernisation, y compris pour les espaces publics, afin d'atténuer et de remédier aux impacts négatifs des projets sur les groupes sociaux vulnérables et l'environnement ;
4. L'adoption de lois prévoyant des transferts fiscaux intergouvernementaux équitables, prévisibles et fiables.

## **5.0 Action conjointe pour l'avenir**

Pour générer la synergie nécessaire à la transformation du secteur informel et des implantations sauvages, une collaboration entre les autorités nationales et locales, la société civile et les communautés locales est indispensable. Pour aller de l'avant, ce document d'orientation propose ce qui suit :

1. Sensibiliser les acteurs à la nécessité d'améliorer les politiques et les systèmes afin d'aider les populations à accéder aux biens et aux terres pour l'établissement humain, aux infrastructures municipales et à des opportunités assurant leurs moyens de subsistance ;
2. Créer et institutionnaliser des plates-formes urbaines afin de permettre un dialogue entre les différents niveaux de gouvernance, les organisations civiles et les citoyens pauvres ;
3. Créer des pôles de connaissance et des réseaux uniques réunissant praticiens, spécialistes, chercheurs et décideurs urbains ;
4. Augmenter la capacité des autorités régionales et locales pour leur permettre de s'acquitter de leurs fonctions en matière de gouvernance, de formulation de politiques et de planification.
5. Établir des plates-formes de collecte de données pour les implantations sauvages et le secteur informel.

### Références

Organisation internationale du travail (OIT). (2015). *Recommandation 204*.

Fondation des Nations Unies pour l'habitat. (2016). *Slum Almanac 2015-16: Tracking Improvement in the Lives of Slum Dwellers*.

Assemblée générale des Nations unies. (2015). *Le programme de développement durable à l'horizon 2030*.

Assemblée générale des Nations unies. (2015). *L'Accord de Paris*.

Fondation des Nations Unies pour l'habitat. (2016). *Habitat III Issue Paper 20 Informal Settlements*.

Fondation des Nations Unies pour l'habitat. (2016). *Habitat III Issue Paper 14 Informal Sector*.

Assemblée générale des Nations unies. (2016). *Nouvel agenda urbain*.

Fondation des Nations Unies pour l'habitat. (2018). *Déclaration de Kuala Lumpur sur les villes 2030*.

Assemblée générale des Nations Unies, Conseil des droits de l'homme. (2018). *Rapport du Rapporteur spécial sur le logement convenable en tant qu'élément du droit à un niveau de vie suffisant ainsi que sur le droit à la non-discrimination à cet égard*.

#UCLGCongress  
[www.durban2019.uclg.org](http://www.durban2019.uclg.org)

