NATIONS
UNIES

A

Assemblée générale

Distr.
GENERALE

A/CONF.165/7
28 mars 1996

FRANCAIS
ORIGINAL: ANGLAIS

Point 8 de l'ordre du jour provisoire

L'AVENIR DES ETABLISSEMENTS HUMAINS: UNE POLITIQUE ECLAIREE FERA LA DIFFERENCE

Note du secrétariat

Conformément à la Résolution 47/180 de l'Assemblée générale, le Comité préparatoire, dans la décision II/6 adoptée à sa deuxième session de fond, a décidé que les principales études sur les problèmes et l'état des établissements humains, dont il avait été saisi à sa deuxième session ainsi que le Rapport mondial sur les établissements humains, devraient faire l'objet d'une synthèse qui permettrait de dégager un ensemble de conclusions ayant une cohérence interne. Suite à cette décision a été préparé le présent document, assorti en préface d'un résumé, qui à la fois rappelle sous une forme concise les problèmes et tendances en matière d'établissements humains et de logement, évalue les politiques passées et actuelles et s'interroge sur l'avenir. Le résumé avait été distribué sous la cote A/CONF.165.PC.3/3/Add.1, et le corps du texte sous la cote A/CONF.165/PC.3/CRP 2 pour la troisième session de fond du Comité préparatoire.

Le présent document reprend les conclusions des "Etudes sur l'habitat" suivantes:

- *Rapport 1996 sur l'état des établissements humains (Rapport mondial sur les établissements humains qui sera distribué à la Conférence sous la cote A/CONF.165/INF.3);*

- *Examen des grandes tendances des politiques et programmes adoptés par les pays et les organisations internationales pour donner suite aux recommandations de la première Conférence des Nations Unies sur les établissements humains (Habitat I) (A/CONF.165/PC.2/4);*

- *Evaluation à mi-parcours des progrès réalisés dans la mise en oeuvre de la Stratégie mondiale du logement jusqu'en l'an 2000 (A/CONF.165/PC.2/5 et A/CONF.165/PC.2/6)*

96-10718

- Examen des contributions nationales et internationales à la mise en oeuvre d'"Action 21" dans le domaine des établissements humains (A/CONF.165/PC.2/8)

-Les tendances actuelles du développement économique et social dans le monde: répercussions sur la planification, le développement et la gestion de l'habitat et recommandations pour une action future au niveau national et international (A/CONF.165/PC.2/9).

TABLE DES MATIERES

RESUME

1. Le monde est en pleine urbanisation. A la fin du millénaire, et pour la première fois dans l'histoire de l'humanité, la majorité de la population de la terre vivra dans les villes et les cités. Pour des millions de personnes la vie en ville est une lutte pour la survie, bien loin de la vie sûre et prospère que promettaient les visionnaires urbains des siècles passés. Dans trop de villes leur vision optimiste a été remise en cause par la pauvreté, la violence, la pollution et les encombrements urbains. Et pourtant les villes, partout, continuent à s'étendre et résistent à toutes les tentatives visant à les circonscrire. Hauts lieux de la finance, de l'industrie et des communications internationales, elles sont aussi le foyer d'une pluralité culturelle extrêmement riche et du dynamisme politique. Immensément productives, elles sont le moteur du changement et permettent toutes les créativités. Dans l'absolu, les villes ne sont ni "bonnes" ni "mauvaises". Elles peuvent être, et sont en fait, l'un et l'autre. Mais il faut d'urgence maintenant trouver comment tirer parti de leurs bons côtés et neutraliser les mauvais pour qu'elles puissent offrir à leurs habitants, et assurer aux générations futures, des conditions sociales, écologiques et économiques acceptables. C'est là la tâche qui attend Habitat II à Istanbul.

Encadre 1

DIX PRINCIPES DE BONNE POLITIQUE QUI FERONT LA DIFFERENCE ET PERMETTRONT DE RENDRE LES ETABLISSEMENTS HUMAINS VIABLES

1. Tirer parti des avantages et des possibilités qu'offrent les villes en plein essor mais lutter contre l'inégalité urbaine et la dégradation sociale, au risque sinon de voir, à long terme, les inconvénients de la croissance urbaine prendre le pas sur des avantages.

2. Libérer des énergies et mobiliser les ressources des particuliers et des milieux d'affaires mais ne pas sans remettre complètement au secteur commercial privé. C'est aux gouvernements de coordonner l'action des autres parties prenantes, de contrôler les pratiques et de mettre un terme aux abus. La liberté de construction doit être contrebalancée par le devoir de protéger les intérêts des pauvres.

3. La meilleure façon de protéger les intérêts des pauvres lorsque le gouvernement n'a que des ressources limitées est de s'attaquer, sur une grande échelle, aux contraintes, notamment financières et foncières, qui pesent sur l'offre. Prendre des mesures positives (comme de guider les investissements) plutôt que des mesures négatives.

4. Renforcer les structures administratives et institutionnelles de la ville - dans les domaines économique, politique et civique -. Créer un cadre facilitateur pour l'action civique - respecter les ONG en tant qu'expressions indépendantes de la société civile. Adapter les principes universaux de transparence, de responsabilité et de gestion représentatives à la situation locale. Systématiquement faire participer les femmes.

5. Tirer tout le parti possible des partenariats entre les secteurs public et privé pour attirer des ressources additionnelles et des capacités nouvelles, mais ne pas faire de confusion entre "privé et commercial". Tous les partenaires doivent tirer les bénéfices de leur participation.

6. S'efforce de diffuser, pour qu'elles servent de modèle, les idées, attitudes et approches ayant fait leurs preuves et pas simplement les projets et programmes. Utiliser les fonds limités des pouvoirs publics et des ONG pour obtenir durablement des ressources supplémentaires d'institutions et de structures plus larges. Renforcer les liens entre les structures formelles et informelles.

7. Développer les capacités des gouvernements à tous les échelons, mais ne pas voir dans la gestion urbaine la panacée. Renforcer le contrôle local sur les recettes et les dépenses par des structures responsables et en suivant étroitement ces performances. Une politique efficace peut permettre de pallier aux ressources limitées.

8. Ne pas chercher en faire trop: se concentrer sur un petit nombre de problèmes intersectoriels clés comme la misère urbaine, le "Programme brun" ou les contraintes pesant sur l'offre et assortir les objectifs des stratégies d'un calendrier de réalisation. Favoriser au maximum l'apprentissage.

9. Ne pas couper le secteur du logement et des établissements humains des politiques macro- économiques et des politiques sociales. Adopter une approche globale.

10. Ne pas importer les modèles politiques ou idéologiques mais concevoir les politiques en fonction de la situation locale. Une économie de marché axée sur la mondialisation ne peut pas fournir toutes les solutions pour un développement durable et équitable des établissements humains.

2. Ce rapport résume tout ce que l'on connaît sur les établissements humains et tout ce qu'il faut faire pour que notre vision d'une ville future vivable devienne réalité. Il donne des principes généraux, rend compte des expériences et des "Meilleures pratiques" ayant fait leur preuve et attestant qu'il est possible de progresser même si les ressources sont rares et la misère très étendue. Ces approches et expériences montrent qu'une politique éclairée peut faire la différence.

Les tendances mondiales et leurs répercussions sur les établissements humains

3. Au cours des cinquante dernières années, et plus particulièrement depuis la fin de la guerre froide, le monde a subi de profondes transformations économiques et politiques avec, en toile de fond la poursuite continue de la croissance et la montée régulière des inégalités. Ce sont ces transformations qui sont à l'origine de l'explosion urbaine qu'a connue la planète au cours des 25 dernières années. Certaines ne sont que l'aboutissement logique de processus économiques et technologiques ayant leur origine dans la révolution industrielle et l'avènement du capitalisme. C'est le cas de:

- la primauté économique croissante des villes;
- la mondialisation de l'économie;
- la prédominance du secteur tertiaire sur l'agriculture et l'industrie;
- le progrès technique.

4. D'autres transformations sont plus récentes. La chute du mur de Berlin et l'effondrement du bloc de l'Europe de l'Est dans les années 80 ont été vus par beaucoup comme la preuve irréfutable que la croissance n'est possible que dans une économie de marché. Du côté politique, les choses ont également changé et les rôles et responsabilités des acteurs publics et privés ont été redéfinis. Rares sont désormais les inconditionnels du dirigisme gouvernemental et de la planification étatique centralisée. Une vague de démocratisation balaye actuellement la planète, les populations luttant pour redéfinir le sens de leur identité nationale et leur système de gouvernement. Le pouvoir politique est en train de passer lentement des mains des administrations centrales à celles des autorités locales. Les ONG, les organisations communautaires et les associations de particuliers jouent un rôle de plus en plus important dans la vie économique et politique.

5. Ces grandes tendances ont une importance énorme sur les établissements humains et le secteur du logement. Si la mondialisation pose partout les mêmes problèmes et offre les mêmes possibilités, la manière de faire face à ces problèmes et d'exploiter ces possibilités diffère énormément et l'intervention ne peut pas être partout la même. L'aspect négatif c'est que l'inégalité, le nombre des sans-abris, les encombrements urbains et la dégradation de l'environnement ne cessent de croître alors que les gouvernements et les pouvoirs locaux ont de moins en moins les moyens d'y faire face. La vitesse et la diversité des transformations qui affectent les villes exigent que l'on trouve de nouveaux instruments de gestion et de nouvelles approches. L'aspect positif c'est que la productivité et l'activité économiques urbaines sont en pleine croissance, que le niveau de santé s'améliore et que l'accès aux réseaux d'approvisionnement en eau et d'assainissement s'élargit. La démocratisation fait de plus en plus place aux acteurs non gouvernementaux, à la collaboration des secteurs public et privé, à la planification et à la gestion décentralisée et participative qui permettront d'assurer le développement viable des établissements humains à l'avenir.

6. La croissance économique internationale détermine les ressources des établissements humains dans tous les pays, mais dans de nombreux pays en développement les quinze dernières années ont été extrêmement difficiles. Les politiques "d'ajustement structurel", vues par certaines institutions internationales comme la Banque mondiale et le Fonds monétaire international comme un remède à la faiblesse économique chronique des pays en développement ont eu, comme conséquence à court terme, de réduire les dépenses gouvernementales et de pénaliser sévèrement les pauvres des zones urbaines. Bien qu'il y ait une corrélation claire entre la croissance économique, le degré d'urbanisation, la qualité du logement et des services essentiels et les indicateurs sociaux, cette règle n'en souffre pas moins de nombreuses exceptions. Même si les ressources sont limitées des politiques éclairées peuvent faire la différence.

7. D'après la Banque mondiale, dans les villes du monde en développement environ 330 millions de personnes vivent dans une pauvreté absolue, près de 600 millions dans des conditions

dangereuses et 800 millions dans des conditions déplorables. Dans l'Afrique subsaharienne et en Amérique latine, (mais pas en Asie de l'Est) la misère a augmenté plus rapidement dans les zones urbaines que dans les zones rurales. Les Etudes sur l'habitat s'accordent que partout l'inégalité et la marginalisation sociale ne cessent d'augmenter, non seulement dans les villes et dans les pays mais entre les villes et les pays et entre le Nord et le Sud. Cela est dû en partie (au moins à court terme) à la libéralisation économique car l'économie de marché a toujours pénalisé ceux qui ont peu de revenus et peu de capitaux. L'inégalité dans les villes est de plus en plus visible: l'image des riches qui se barricadent derrière de grand murs dans les quartiers chics de Los Angeles ou de Bogota est autant un symbole d'exclusion sociale que le nombre croissant des jeunes sans-abri que l'on croise dans les rues de Londres ou de Bombay.

8. Les modes d'urbanisation et d'habitat dans les villes sont directement conditionnées par la croissance économique et l'augmentation des inégalités. La croissance est rarement "incontrôlée": c'est en fait une réponse prévisible au développement économique et aux migrations. On prévoit qu'entre 1990 et 2030, la population mondiale augmentera de 3,7 milliards, à 90% dans les pays en développement où les villes absorberont 90% de cette croissance nationale.

9. La façon dont les villes réagissent à ces tendances varie énormément, ce qui explique que les conditions de logement soient très différentes d'une ville à l'autre, même si le revenu par habitant y est identique. La qualité du logement et la densité d'habitation et des services augmentent parallèlement au revenu national mais cela ne signifie pas que leur accessibilité s'élargisse pour autant. Ces chiffres dissimulent d'énormes différences entre des villes ayant un revenu similaire, (et à l'intérieur d'une même ville) en fonction du sexe, du régime foncier, de l'accès aux services et des prix. Dans certaines villes les prix des propriétés, foncière et immobilière, et le montant des loyers ont augmenté plus rapidement que les revenus. Ailleurs, par contre, l'offre en logement ne semble pas avoir diminué, soit parce que les revenus ont augmenté parallèlement aux prix, soit parce que les autorités locale se sont adaptés à la dégradation des conditions sur le marché du logement, soit enfin parce que les autorités locales ont adopté des politiques extrêmement efficaces. Mais de toute façon rien ne vient prouver que dans les villes des pays en développement, les conditions de logement des groupes sociaux les plus pauvres se soient améliorées au cours des quinze dernières années.

10. En ce qui concerne la dégradation du milieu urbain la tendance est plus claire. La croissance urbaine et industrielle se solde pratiquement partout par une augmentation de la pollution et de la consommation énergétique. Non seulement les villes elles-mêmes sont touchées mais la croissance urbaine a des retombées écologiques aux niveaux national et mondial ("l'empreinte écologique" des villes).

La planification et la gestion des établissements humains

11. Ces nouveaux problèmes et ces nouveaux débouchés ont conduit à modifier considérablement les politiques en matière d'établissements humains au cours des 25 dernières années. Quatre nouveaux concepts particulièrement importants ont fait leur apparition: le développement durable, l'administration éclairée des affaires publiques, la gestion et la viabilité des villes.

12. Les responsables de la gestion urbaine, s'ils veulent réellement concrétiser "Action 21" doivent, au moins:

- mettre en oeuvre le "Programme brun" (améliorer les conditions sanitaires, l'approvisionnement en eau, l'assainissement, la gestion des déchets solides, etc.);
- diminuer les risques matériels et les accidents liés à la congestion des villes et à la surpopulation;
- parvenir à instaurer un équilibre écologique durable entre la ville et sa région (entre autres en protégeant les terres agricoles et les ressources en eau éloignées);

- veiller à ce que "l'empreinte écologique" de la ville, c'est-à-dire son influence sur l'environnement dans son ensemble, soit positive (notamment en diminuant la pollution atmosphérique, en contrôlant la consommation de combustibles fossiles ainsi que les émissions industrielles et celles des véhicules à moteur).

Dans la plupart des villes des pays en développement c'est le premier point qui reste la priorité alors que dans les pays industrialisés ce sont les relations de la ville avec sa région et ses impacts sur l'environnement qui ont tendance à être les plus importants, bien que très peu de gouvernements aient jusqu'ici mis au point un cadre national pour prendre des décisions dans ce domaine et pénaliser ceux qui contreviennent aux règlements. Des mesures spécifiques pour le logement peuvent aider mais pour parvenir à une réelle viabilité écologique il faut supprimer la misère.

13. On dit souvent que ce sont les pauvres qui font marcher les villes mais est-ce-que les villes leur en sont reconnaissantes? Si l'on veut que les pauvres deviennent des citadins à part entière il est essentiel de les faire participer directement à la planification et aux prises de décisions. La participation est une garantie d'efficacité car elle permet de concevoir les politiques en fonction des besoins réels, d'augmenter la durabilité en intéressant directement la population au système et d'assurer un développement urbain plus efficace en mobilisant les ressources et les talents de toutes les couches de la population. Tous les groupes sociaux doivent avoir leur mot à dire dans la gestion de leur ville. Pour cela il faut mettre au point un système d'administration publique représentatif. Les responsables doivent rendre compte de leur administration à la population par différents mécanismes (des élections par exemple). Cela est essentiel pour une administration éclairée des affaires publiques.

14. Les responsables de la gestion des villes sont confrontés à une tâche extrêmement difficile et complexe. Non seulement ils doivent s'acquitter efficacement des tâches techniques mais également planifier et agir dans un contexte de pluralité, d'incertitudes et de discontinuité politique, gérer des marchés foncier et immobilier qui sont loin de fonctionner correctement, trouver et maintenir un juste équilibre entre dirigisme et libéralisme, former de nouvelles alliances avec les ONG et les milieux d'affaires, jouer un rôle de médiateur en cas de conflits d'intérêt et résister aux pressions du pouvoir central qui tente de s'accaparer les revenus locaux et d'imposer ses décisions. A toutes ces difficultés vient en outre s'ajouter le manque total d'argent dans la plupart des pays en développement où les gestionnaires disposent de 2 à 5 dollars par habitant et par an, ce qui rend la tâche pratiquement impossible, quelle que soit leur efficacité. Il est important que ceux qui voient dans la gestion urbaine la solution à tous les problèmes de logement gardent tous ces éléments en mémoire. La première des priorités est de trouver de nouvelles sources locales de revenus, sans pour cela pénaliser les pauvres, et de meilleurs systèmes de contrôle financier.

15. La deuxième priorité est de se doter des moyens nécessaires pour faire face aux changements rapides et complexes qui caractérisent le développement urbain. La croissance urbaine ne peut pas être "contenue". Les transformations sociales, économiques et politiques en cours dans les villes des pays en développement sont telles que les gouvernements n'ont plus la capacité, ou la volonté, d'adapter leur cadre institutionnel pour pouvoir les traiter efficacement. Le problème fondamental est bien plutôt de trouver comment mobiliser les ressources humaines, financières et techniques nécessaires pour pouvoir répondre aux nouveaux besoins que crée la croissance urbaine et surtout pour y répondre durablement.

16. La faveur dont jouissent actuellement les approches intégrées en matière d'établissements humains n'est seulement motivée par la dimension écologique mais également par les liens étroits qui existent entre les établissements humains et les politiques économiques, sociales et culturelles et les aspects plus abstraits (mais non moins importants) de la vie urbaine que sont la sécurité et la tolérance. Vouloir rendre les villes vivables sera l'une des préoccupations centrales de la Conférence Habitat II (Istanbul) et l'un des points importants de son programme. Il faudra s'attendre à ce que la planification et la gestion urbaines deviennent encore beaucoup plus complexes.

17. Ce sont ces grandes tendances qui ont modelé les politiques et les méthodes appliquées en matière de logement, mais, d'autres facteurs ont également contribué à améliorer et à mieux cibler les politiques du logement. Il s'agit entre autres de la prédominance de nouvelles approches "indirectes", des partenariats entre les secteurs public et privé, de la prise en compte des spécificités propres à chaque sexe dans la planification, du développement du secteur locatif au même titre que de la propriété privée et du droit du logement. Après avoir examiné point par point ces nouveaux aspects, le rapport passe en revue les moyens qui permettront de les intégrer dans les stratégies nationales du logement.

18. On sait maintenant que les gouvernements peuvent faire un bien meilleur usage de leurs ressources limitées se déchargeant de la construction et en facilitant la tâche des entrepreneurs qui peuvent faire le travail pour moins cher, tout en respectant mieux les normes et en étant capables de fournir un produit abordable pour les revenus faibles ou irréguliers. Toujours plus d'exemples montrent que dans les pays en développement, les populations peuvent faire preuve d'une immense énergie et d'une grande créativité pour développer leurs propres logements si on leur fournit l'appui et les éléments de base nécessaires (terres, infrastructures, moyens de financement et matériaux). L'expérience prouve qu'il est beaucoup plus bénéfique de mettre en place un processus continu de développement du logement qui permette de regrouper les terrains, d'installer les services, et de vendre ou de légaliser l'occupation des parcelles à des prix que les pauvres puissent payer plutôt que de mener des projets de construction isolés. Les gouvernements ont de plus en plus tendance à collaborer, de façon créative et positive, avec d'autres acteurs (privés). Cela permet à chaque secteur de se charger de ce qu'il est le mieux habilité à faire (du moins en théorie), et aux secteurs public, privé et communautaire de s'épauler mutuellement pour s'acquitter de leurs rôles et responsabilités.

19. La prise en compte croissante des spécificités propres aux deux sexes et la volonté de mettre fin aux discriminations dont souffrent les femmes ont été deux des plus importantes nouveautés introduites dans la planification et les politiques en matière d'établissements humains depuis la tenue d'Habitat I. La planification urbaine doit contribuer à réduire les inégalités en matière d'accès au logement, aux programmes et à la formation qui existent entre les hommes et les femmes, de reconnaître leurs besoins et priorités respectives et d'y répondre. Cette prise de conscience n'a pas toujours été suivie de mesures concrètes. Les évaluations sur la prise en compte, dans la planification, des spécificités propres à chaque sexe montrent toutes, que pratiquement jamais, les pouvoirs publics n'ont réussi à mettre leurs engagements en pratique.

20. Peut-être que la transformation la plus importante qu'ont connu les politiques et la planification au cours des vingt defnières années a été l'introduction de "l'approche de facilitation". Mais les progrès enregistrés dans les stratégies nationales du logement ont été très variés. Au niveau le plus large, la plupart des pays ont modifié leurs stratégies ou en ont adopté de nouvelles, bien que rares et soient ceux qui sont passés à l'étape suivante en prenant des mesures précises de mise en oeuvre et de surveillance. La philosophie qui sous-tend la stratégie de facilitation semble avoir été acceptée par tous; les gouvernements poursuivant des politiques obsolètes de production directe de logements pour les pauvres ou de destruction des établissements informels étant devenus extrêmement rares. Cependant la mise en oeuvre concrète reste problématique et de nombreux pays n'ont ni les calendrier précis d'application, ni les sous objectifs ni les ressources nécessaires pour pouvoir passer à l'action.

Les programmes et politiques d'intervention dans la ville

21. En théorie, la gestion et la programmation du secteur du logement ne posent pas de problème. L'offre peut être améliorée en mettant plus de terrains viabilisés sur le marché, en incitant les constructeurs et les propriétaires à agir, en facilitant l'accès à des matériaux de construction abordables, en supprimant les normes et règlements superflus et en utilisant les infrastructures et les transports publics de façon adéquate. Ensuite la demande doit être élargie en encourageant les activités créatrices de revenus et la sécurité d'occupation, en assurant l'accès à des moyens de financement abordables, en attribuant les subventions à bon escient et en offrant une protection

sociale, et autres mesures spéciales, aux plus pauvres. Enfin, la ville doit avoir les structures et les moyens de gérer l'offre et la demande en fonction des besoins et des droits de tous les groupes sociaux en présence. En réalité, des contraintes énormes pèsent sur l'offre et la demande, les marchés ne jouent pas comme ils le devraient, la gestion et l'administration laissent à désirer. La spéculation et la mainmise politique sont monnaie courante sur la plupart des marchés du logement des pays en développement, en partie, parce que les biens fonciers et immobiliers ont de la valeur et en partie parce que les politiques et les règlements bloquent l'offre.

22. En priorité il faudrait supprimer les contraintes, notamment financières et foncières, pesant sur l'offre. Si l'on y parvient à une échelle suffisamment large, l'offre en logements de qualité augmentera automatiquement sans qu'il soit besoin de mettre en place des systèmes coûteux de réglementation et de contrôle. Augmenter la demande réelle est également important mais c'est plus difficile d'y parvenir à court terme. Pour équilibrer l'offre et la demande on peut au moins agir dans quatre domaines, à savoir:

- mettre plus de terrains viabilisés sur le marché en veillant à leur utilisation appropriée et améliorer durablement les infrastructures et les services;
- améliorer et renforcer les moyens de financement nécessaires pour développer les établissements humains, ouvrir le crédit aux groupes ayant les plus faibles revenus et rationaliser les subventions;
- faciliter la construction de logements plus accessibles en stimulant le secteur du bâtiment, en en réformant les normes et règlements, en encourageant la location et en garantissant le droit à la propriété;
- favoriser l'emploi et protéger les plus pauvres.

Le rapport examine ces quatre priorités à tour de rôle pour ensuite donner un bref aperçu de leurs incidences sur la gestion urbaine et la protection de l'environnement.

23. L'offre foncière: c'est dans le domaine de l'offre foncière que les stratégies du logement ont échoué le plus lamentablement au cours des vingt dernières années et c'est là la principale raison de l'inefficacité de nombreux marchés immobiliers. On admet désormais que les gouvernements doivent utiliser les marchés fonciers, en particulier les marchés informels et semi légaux) plutôt que de s'y opposer et prendre des mesures positives (viabilisation des terrains et formation de partenariats avec le secteur privé) plutôt que des mesures négatives (réglementations trop lourdes ou mesures d'expulsions). Dans un même temps les gouvernements doivent gérer l'offre foncière de façon à ce que les terrains vacants dans les zones construites soient utilisés efficacement que l'extension de la ville à sa périphérie soit rationnelle, notamment en conservant les terres agricoles, en guidant le développement par la mise en place de couloirs de transports en commun ou de zones de développement aménagées.

24. Accès aux services et infrastructures: bien que les pouvoirs publics jouent toujours un rôle en coordonnant les infrastructures et les services, les modes de fourniture et d'entretien les plus efficaces et les plus équitables peuvent varier énormément, d'une ville à l'autre, d'un quartier à l'autre, d'un service à l'autre. Lorsque les consommateurs peuvent être taxés individuellement et que la concurrence entre fournisseurs est possible, la solution privée peut s'avérer plus efficace que l'intervention publique, aussi longtemps que le gouvernement a la possibilité et la volonté de veiller au respect de la qualité et à l'universalité de l'accès aux services et infrastructures. Pour que les pouvoirs publics puissent confier au secteur privé des services souvent monopolisés comme l'approvisionnement en eau, l'assainissement et l'électricité il faut qu'il existe une concurrence sur le marché et que les gouvernements aient la volonté et la capacité de faire respecter certaines normes. La nationalisation et la privatisation ont toutes deux des avantages. Dans les pays en développement, la meilleure solution serait peut-être donc la formation de partenariats entre les secteurs public et privé et le recours à la communauté pour assurer le fonctionnement et la gestion des infrastructures.

25. Le financement: des facilités de crédit pour acquérir un terrain, un logement, des matériaux de construction ou monter une affaire sont absolument nécessaires si l'on veut élargir la demande. Mais dans de nombreuses villes, il semble très difficile de mettre au point des systèmes de crédit abordables parce qu'il faut, pour ce faire, concilier les trois objectifs apparemment conflictuels que sont des conditions favorables pour les emprunteurs, la rentabilité pour les prêteurs et la mobilisation de ressources au profit de l'ensemble du secteur. En pratique, les systèmes de crédit accessibles aux pauvres ne sont pas forcément rentables, du moins à grande échelle, parce qu'exigeant des subventions trop élevées, alors que des systèmes rentables ne sont pas forcément accessibles aux pauvres des zones urbaines, en particulier des femmes.

26. La solution serait de permettre aux établissements de crédit foncier à long terme d'entrer en concurrence loyale avec les autres établissements financiers, de diversifier les types de prêt pour élargir l'accès des pauvres au crédit, tout particulier des femmes, d'accepter de nouvelles formes de garantie, d'élargir l'utilisation des systèmes de crédit mutuel pour assurer le lien entre les groupes à faible revenu et les institutions financières, de permettre aux gouvernements de fournir des garanties conditionnelles pour encourager les prêteurs privés, d'ouvrir aux autorités locales l'accès aux marchés nationaux et internationaux de capitaux, tout en insistant fortement sur la responsabilisation de toutes les parties prenantes. Les gouvernements devraient également encourager l'établissement de liens entre les établissements financiers formels et les systèmes de financement informels (pour trouver des ressources supplémentaires et ainsi élargir l'accès au crédit et en assurer la rentabilité) et récompenser les autorités locales particulièrement efficaces en leur attribuant de nouvelles ressources ou en leur offrant des possibilités de prêt. Compte tenu du peu de ressources dont disposent les gouvernements des pays en développement il est crucial que les subventions attribuées aux plus pauvres des pauvres soient soigneusement ciblées.

27. En outre pour élargir l'offre en logements abordables il faut également:

- stimuler le secteur du bâtiment et la fourniture de matériaux de construction bon marché;
- revoir les normes et règlements de construction et de planification;
- encourager la construction d'immeubles locatifs;
- garantir le droit à la propriété.

28. Si l'on veut que le développement des villes soit durable il faut que l'offre et la demande soient gérées de façon à utiliser rationnellement les précieuses ressources naturelles (notamment foncières), à encourager les économies d'énergie et le recyclage et à pénaliser ceux qui enfreignent la loi. Dans la plupart des villes des pays en développement cela est très difficile à planifier (les ressources pour une intervention planifiée étant extrêmement rares alors que le taux de croissance urbaine est élevé) mais paradoxalement ces villes, même sans beaucoup de planification, ont souvent un développement écologiquement plus rationnel que les villes des pays industrialisés car elles utilisent peu de ressources, produisent peu de déchets et que la plupart de ceux-ci sont réutilisés ou recyclés. Les évaluations d'impacts sur l'environnement, et autres techniques d'évaluation, peuvent aider à tenir compte des aspects écologiques dans les prises de décision concernant les politiques et pratiques urbaines. Les plans locaux "Action 21" peuvent également fournir un cadre utile pour débattre des priorités en matière de politique et les formuler.

Les points stratégiques

29. Bien que certains privilégient encore la ville ou continuent d'y voir la "panacée", la plupart des gens ont maintenant accepté que dans l'absolu, les villes ne sont ni "bonnes" ni "mauvaises". La principale tâche est d'en préserver les bons aspects, d'en tirer parti ou encore de les améliorer (c'est-à-dire la productivité et leur dynamisme) tout en neutralisant leurs aspects négatifs (la dégradation de l'environnement et les problèmes de logement). Il est évident que les villes pourraient offrir à leurs habitants une vie saine dans un milieu agréable et cultivé tout en consommant peu d'énergie et de ressources et en produisant peu de déchets. Mais cela ne sera possible que si les villes sont capables

d'assurer équitablement, à tous leurs résidents, le même bien-être social et économique.

30. Les Etudes sur l'habitat considèrent que toutes les contraintes, en particulier foncières et financières, pesant sur l'offre sont les principaux obstacles à la poursuite de cet objectif. L'incapacité des marchés et des pouvoirs publics à offrir suffisamment de terrains et de moyens de financement abordables en lieux et en temps utiles est la principale cause de la stagnation du secteur du logement urbain. Il faudrait une intervention énergique des pouvoirs publics car le secteur commercial, étant peu concerné par l'équité et la durabilité, ne peut pas, à lui seul, atteindre ces objectifs. Ce problème se pose à tous les niveaux. Il s'agit de trouver le juste milieu entre une approche gouvernementale dirigiste et une libéralisation complète du secteur.

31. Tout gouvernement désirant mener une politique à la fois équitable et efficace doit chercher à trouver un équilibre entre la libéralisation des marchés (pour augmenter l'efficacité) et l'intervention de l'Etat (pour assurer l'équité) et à le maintenir. Ce dilemme revient toujours dès que l'on aborde la question des établissements humains et du logement. Si la balance entre les responsabilités des pouvoirs publics et la liberté d'intervention du secteur privé penche trop du côté de ce dernier, ce sont les groupes sociaux ayant le moins de pouvoir d'achat qui risquent d'en souffrir. Mais si la balance penche trop en faveur des pouvoirs publics, la vitalité et la créativité des individus et des milieux d'affaires risquent d'être étouffées. Dans les sociétés où les disparités sociales sont très importantes, où les marchés fonctionnent mal et où les pouvoirs publics sont démissionnaires, on a autant de chance de trouver des conditions de logement déplorables, des loyers exorbitants, des problèmes d'emploi et de l'eau polluée que des marchés foncier, immobilier et du travail florissants comme le voudrait la théorie.

32. Une administration urbaine efficace et des institutions municipales fortes qui représentent bien les administrés sont essentielles si l'on veut trouver l'équilibre approprié entre "la liberté de construire" et "le devoir de protéger la société". Les pouvoirs publics ne sont pas seulement l'un des nombreux fournisseurs possibles de services urbains. Ce sont également eux qui, en dernière analyse, décident en la matière. C'est pourquoi le système adopté pour décider des affaires urbaines doit permettre à tous les citadins d'exprimer leurs vues. Les villes florissantes prouvent combien l'action des pouvoirs publics peut être positive lorsqu'elle s'appuie sur l'initiative privée et des structures permettant à chacun de s'exprimer. Des systèmes décisionnels démocratiques , responsables et transparents favorisent la pluralité politique tout comme l'ouverture des marchés aux pauvres aussi bien qu'aux riches permet de combattre l'exclusion économique. La pluralité politique, économique et sociale est une condition préalable au développement durable des établissements humains. La qualité de l'administration urbaine détermine l'efficacité avec laquelle la ville pourra exploiter les avantages de l'urbanisation et en neutraliser les inconvénients.

33. Si l'on veut que les nouvelles pratiques de gestion et d'administration urbaines ainsi que de collaboration portent leurs fruits il faut, non seulement, en assurer le suivi, mais aussi l'application à une échelle relativement large. L'une des conclusions des Etudes sur l'habitat est précisément que le succès des politiques urbaines et de logement dépend étroitement de ces deux conditions. Une façon de les remplir est d'insister sur les relations (entre les succès enregistrés dans un cadre restreint et les institutions et structures plus larges), les capacités (nécessaires pour reproduire ces succès sur une plus grande échelle) et sur les pratiques (plutôt que sur les projets et programmes). Ces approches peuvent permettre d'éviter les problèmes liés à la reproduction, à une échelle plus large, des pratiques novatrices en cherchant à développer les éléments qui en ont assuré le succès sur une petite échelle.

34. La notion de durabilité dans le contexte de projets ou programmes est une chose, la notion de durabilité dans le contexte du développement en est une autre et les problèmes qu'elle soulève sont encore bien plus grands. La tâche qui nous attend est claire: le développement durable des établissements humains doit entraîner le développement économique durable, l'élargissement du marché de l'emploi et un progrès social équitable tout en ayant le moins d'impacts nocifs possibles sur l'environnement. Mais ce qui est moins clair, c'est la façon d'y parvenir. Les villes florissantes sont celles qui arrivent à satisfaire les besoins variés de leurs habitants sans pour cela en faire payer

lourdement le prix à certaines classes sociales, aux générations futures ou aux régions avoisinantes. Cela signifie éviter la marginalisation en donnant à tous la possibilité d'avoir un emploi sûr créateur de revenu, administrer les affaires publiques de façon éclairée pour éliminer les pratiques irrationnelles, donner à chacun la possibilité de participer aux décisions et instaurer des systèmes de gestion qui tiennent compte des impacts des modes de production et de consommation urbains sur les régions avoisinantes.

35. Vouloir reproduire à une plus grande échelle les pratiques novatrices ayant fait leurs preuves n'a de sens que si elles ne bénéficient pas uniquement à un certain groupe social urbain ou même simplement le privilégie au dépend des autres. Bien que des progrès considérables aient été faits dans la reconnaissance des spécificités et des besoins propres à chaque sexe dans le domaine du logement et des établissements humains, il ne semble pas que cela ait eu jusqu'à ici un impact réel sur les politiques et programmes ou qu'il y ait une réelle volonté de satisfaire les besoins et intérêts fondamentaux des femmes. Des actions plus énergiques et mieux ciblées sont nécessaires qu'il faut assortir de mesures d'incitation et de sanctions applicables, à long terme, à tous les échelons bureaucratiques.

36. Cette incapacité courante à appliquer cette reconnaissance théorique des spécificités propres aux deux sexes dans la pratique est symptomatique d'un problème plus général qui pendant des années, a ralenti les progrès dans le domaine du logement et des établissements humains, à savoir le fossé énorme qui existe entre les principes et leur application. C'est même u problème fondamental. Ce n'est pas réellement un problème de connaissance, à quelques exceptions près nous savons déjà ce qu'il faut faire et comment, du moins en principe. Non, le réel problème est que ces connaissances ne sont pas appliquées dans les faits. Le cadre politique offert par la Stratégie mondiale du logement jusqu'en l'an 2000 a été accepté par tous, avec des nuances, mais les politiques ne se sont pas concrétisées, en particulier dans les domaines foncier et financier qui sont les plus délicats. Passer à l'action exige que la base et la direction exercent une pression plus forte et plus régulière en faveur de réformes et de l'obtention de résultats concrets, en créant de nouvelles alliances stratégiques pour contrebalancer le poids des intérêts et de l'inertie bureaucratique. Une administration urbaine éclairée, un soutien à l'échelle intermédiaire et au niveau des organismes d'aide internationale sont extrêmement importants. Si l'on veut créer des établissements humains viables il faut aussi institutionnaliser l'apprentissage, faire en priorité circuler l'information et l'expérience, à tous les niveaux, et trouver les moyens et les ressources nécessaires pour la recherche appliquée.

Une politique pour l'avenir

37. Il n'existe pas de panacée pour assurer le développement durable des établissements humains et seul un processus continu d'intervention et d'apprentissage pour développer au mieux les potentialités des villes et en faire bénéficier un nombre croissant de résidents permettra d'y parvenir. Il semble néanmoins qu'il y ait certains principes généraux qui puissent garantir le succès, quel que soit le contexte, et certaines priorités claires d'action aux niveaux local, national et international.

38. Au niveau local, (quartiers et communauté), il faut que les particuliers, le secteur privé et les organisations aient un meilleur accès aux ressources, participent plus efficacement aux processus décisionnels et aient plus de responsabilités dans la conception et la mise en oeuvre des politiques et programmes. C'est en général au niveau du quartier que les problèmes se résolvent et que peuvent au mieux être appliqués concrètement les principes du développement durable. Au niveau local la priorité devrait aller au renforcement des capacités, à la création d'organisations locales responsables et à l'établissement de liens avec les systèmes et les structures plus larges.

39. Au niveau national les gouvernements devraient s'attaquer aux contraintes foncières et financières qui pèsent sur l'offre et guider, en s'appuyant sur les infrastructures et les transports publics, le développement urbain. Mais cette action doit être contrebalancée en donnant aux marchés les moyens de satisfaire la demande. Le problème pour les responsables de la gestion urbaine est de trouver un juste équilibre entre le dirigisme et le libéralisme et de s'y tenir. Ce qui importe ce n'est

pas de transférer des modèles mais de renforcer les ressources, les compétences, les attitudes et les moyens pour concevoir, mettre en oeuvre et suivre des politiques et actions et créer des cadres juridique, réglementaire et fiscal qui permettent de les utiliser au mieux.

I. LES TENDANCES MONDIALES ET LEURS REPERCUSSIONS SUR LES ETABLISSEMENTS HUMAINS

40. Une des grandes erreurs de la planification urbaine jusqu'ici a été de penser les établissements humains et le secteur du logement hors contexte, diminuant ainsi l'efficacité des politiques et pratiques. Les villes, les cités et les systèmes urbains sont profondément sensibles aux changements économiques, sociaux, culturels et politiques qui influencent leur développement et vice versa. Les politiques appliquées dans le domaine des établissements humains doivent s'inscrire dans une conception globale du développement. Les modes passé, présent et futur d'urbanisation ne peuvent pas être compris en dehors de ce contexte.

A. *Tendances générales*

41. Au cours des cinquante dernières années, et plus particulièrement depuis la fin de la guerre froide, le monde a subi de profondes transformations économiques et politiques avec, en toile de fond, la poursuite continue de la croissance et la montée régulière des inégalités. C'est la raison de l'explosion urbaine qu'a connue la planète au cours des 25 dernières années. Certaines de ces mutations ne sont que l'aboutissement logique de processus économiques et technologiques ayant leur origine dans la révolution industrielle et l'avènement du capitalisme. C'est le cas pour:

- les avantages économiques de plus en plus grands des villes: dans tous les pays les villes se taillent de la part du lion dans la richesse nationale (60 à 80% du PIB). Lima (Pérou) avec 25% de la population[1] nationale produit plus de 40% du revenu national. Globalement, dans les années 90, les villes des pays en développement auront assuré 80% de la croissance du PNB[2]. Cela est dû en partie au fait que les villes sont plus productives que les campagnes (d'après une étude réalisée par l'Université de Paris les villes des pays industriels sont en moyenne 35% plus productives que le reste du pays[3]). Les villes s'agrandissent parce qu'elles permettent de réaliser des économies d'échelle, de concentrer les infrastructures et les ressources et parce que les milieux d'affaires ont tendance à se regrouper, même en cette ère de communications planétaires . C'est particulièrement vrai des grands centres de la finance internationale et de service comme Londres, New York et Tokyo. La libéralisation économique et la réforme des marchés ont aussi encouragé l'urbanisation et donné encore plus d'avantages aux villes. La croissance des zones urbaines en Inde et en Chine (qui se partagent à elles deux environ un tiers de la population de la planète) s'est accélérée avec la libéralisation de leur économie[4]. Les avantages que l'économie de marché a donné aux villes, combinés avec l'augmentation à long terme de la productivité rurale, ont provoqué un mouvement migratoire d'une ampleur jamais vue dans l'histoire de l'humanité, au moins au cours des deux derniers siècles.

- la mondialisation de l'économie qui est de plus en plus tribulaire des décisions prises par des multinationales extrêmement puissantes et de la circulation d'énormes masses de capitaux privés. On estime que la totalité des prêts consentis par la Banque mondiale en 1993 est équivalente aux capitaux transferrés sur les marchés internationaux en 9 minutes[5]. Les sommes brassées sur les marchés boursiers sont passées de 900 milliards de dollars en 1974 à 15 000 milliards de dollars en 1994[6] et le chiffre d'affaires des cinq plus grandes multinationales du monde est maintenant supérieur à la somme des PIB de tous les pays du Moyen-Orient et de l'Afrique du Nord ou encore au double de la somme de celui de tous les pays de l'Afrique subsaharienne[7]. Les villes sont le siège des grandes sociétés et des marchés financiers qui dirigent de plus en plus l'économie mondiale.

- la prédominance du secteur tertiaire sur l'agriculture et l'industrie traditionnelle qui a été favorisée par la révolution des techniques de l'information et la mondialisation des communications qui relient maintenant entre eux les hauts lieux de la finance et les élites urbaines du Nord et du Sud. Entre 1965 et 1990-92, la proportion de la population active employée dans l'agriculture est tombée de 72 à 58% (une baisse étant enregistrée même dans les pays en développement) alors que le pourcentage de la population active travaillant dans le secteur tertiaire est passé de 16,7% à 27%. Dans les pays comme le Japon le secteur tertiaire fournit maintenant plus de la moitié du produit intérieur brut (PIB)[8]. La poursuite de la croissance économique pourrait donc ne pas générer autant d'emplois qu'on l'espère mais néanmoins le développement de l'information, des finances, des services et de la main-d'oeuvre permet aux villes de prospérer.

- les progrès techniques, particulièrement dans le domaine des transports motorisés, des méthodes et des matériaux de construction, des communications, sans oublier l'invention de l'ascenseur qui ont permis l'expansion de la ville moderne et facilité l'urbanisation horizontale et verticale de la planète. Des services de santé, un système éducatif et des méthodes de planification familiale plus efficaces ont encouragé la transition démographique et l'augmentation naturelle de la population urbaine, comme on le verra ci-dessous.

42. Ces transformations sont l'aboutissement logique de processus qui ont commencé il y a des centaines d'années, mais d'autres mutations ont des causes beaucoup plus récentes. La chute du mur de Berlin et l'effondrement du bloc de l'Europe de l'Est dans les années 80 ont été vus par beaucoup comme une preuve irréfutable de la suprématie économique du capitalisme et de l'économie de marché. Cette conception domine actuellement la pensée économique en général et la conception du développement en particulier. Du côté politique, les choses ont également changé et les rôles et responsabilités des acteurs publics et privés ont été redéfinis. Rares sont désormais les inconditionnels du dirigisme gouvernemental et de la planification étatique centralisée. Une vague de démocratisation balaye actuellement la planète et les populations luttent pour redéfinir leur identité nationale et avoir le droit de choisir leur système de gouvernement. Le pouvoir politique est en train de passer lentement des mains des administrations centrales à celles des autorités locales et les ONG, les organisations communautaires et les associations de particuliers jouent un rôle de plus en plus important dans la vie économique et politique.

43. Ces bouleversements ont parfois coûté cher, en particulier dans les régions où les luttes politiques ont été menées armes au poing. Sur 82 conflits recensés depuis 1990, 79 étaient civils[9]. Néanmoins le fait que de plus en plus de gens participent aux prises de décision les concernant est sans aucun doute une raison de se réjouir et cela ne manquera pas, à l'avenir, d'influencer énormément l'administration urbaine et l'image même de la ville.

44. Si la mondialisation de l'économie partout pose les mêmes problèmes et offre les mêmes possibilités, chaque pays y réagit de façon spécifique et intervient différemment, ce qui empêche toute généralisation hâtive. L'aspect négatif c'est que l'inégalité, le nombre des sans-abris, les encombrements urbains et la dégradation de l'environnement ne cessent d'augmenter alors que les gouvernements et les pouvoirs locaux semblent de moins en moins capables d'intervenir. Cette situation est en partie due à la mondialisation mais également à l'importance de la dette publique, tant dans les pays industrialisés qu'en développement, et enfin à l'échec de la planification traditionnelle. La rapidité et la diversité des changements affectant les villes exigent de nouveaux instruments de gestion et de nouvelles approches. L'aspect positif c'est que les villes produisent de plus en plus et que leur activité économique est en pleine croissance, que le niveau de santé s'améliore et que de plus en plus de citadins ont accès à l'eau courante et aux systèmes d'assainissement. La démocratisation fait une place accrue aux acteurs non gouvernementaux, à la collaboration des secteurs public et privé, à la planification et à la gestion concertées et décentralisées qui sont autant de conditions essentielles au développement viable des établissements humains. Mais les succès et les échecs restent relatifs. Ce sont là des tendances globales qui ont peu d'impact réel sur la vie misérable que mènent des millions de pauvres citadins, quelle que soit l'évolution constatée dans l'approche des pouvoirs publics.

B. *Tendances macro-économiques et pauvreté urbaine*

1. *Croissance, dette, balance commerciale et ajustements structurels*

45. Les performances économiques déterminent le montant global des ressources consacrées au développement des établissements humains dans tous les pays. Or, pour bon nombre d'entre eux les quinze dernières années ont été particulièrement difficiles. Bien-sûr il y a de grandes disparités. Globalement le PIB réel par habitant a considérablement augmenté depuis 1960 et des indicateurs sociaux comme la durée de vie, la mortalité infantile, le taux d'alphabétisation des adultes et l'accès à l'eau potable ont progressé parallèlement (au niveau national global). Néanmoins ces chiffres cachent des disparités importantes dans la croissance économique et ses impacts sociaux, tant entre pays, qu'à l'intérieur d'un même pays. Il n'y a que les "tigres" sud-asiatiques, la Chine et quelques pays d'Amérique latine qui ont réellement progressé depuis 1970. En Afrique sub-saharienne notamment, les années 80 auront été "des années soirées ". En 1983 et 1985, le PIB réel par habitant a diminué de 7,6% dans les pays les plus pauvres[10]. Les termes de l'échange pour les produits primaires non pétroliers dont dépendent de nombreux pays en développement se sont dégradés et les prix des importations (y compris des matériaux de construction) ont augmenté. Le taux d'endettement et le coefficient du service de la dette restent extrêmement élevés, ce qui limite les fonds disponibles pour les dépenses de développement. En Argentine, le coefficient du service de la dette est passé de 22% (des recettes d'exportation) en 1970 à 46% en 1993 et en Ouganda, de 3% à 144%[11], alors que le niveau de l'aide officielle au développement est resté le même et que ces dernières années, il a même commencé à diminuer en termes réels.

2. *Aggravation de la misère urbaine et tendances sur le marché du travail*

46. Les différences qu'enregistrent les indicateurs sociaux selon les pays (ayant un revenu par habitant similaire) et les régions d'un même pays peuvent s'expliquer par une croissance économique et une distribution des investissements dans le développement urbain et les services de base très inégales. La croissance économique peut aider à atténuer la misère si elle contribue à améliorer la qualité de vie de la grande majorité de la population. D'après la Banque mondiale, dans les villes du monde en développement, environ 330 millions de personnes vivent dans un dénuement total, près de 600 millions dans des conditions dangereuses et 800 millions dans de mauvaises conditions.[12]. Tous ces chiffres sont relatifs (la marge d'erreur pouvant aller jusqu'à 15% si l'on se réfère à certaines estimations[13]) mais quels que soient les chiffres, il est indiscutable que l'ampleur de la misère urbaine est innacceptable.

47. Si en général il y a plus de gens vivant dessous du seuil de pauvreté dans les zones rurales que dans les zones urbaines en Afrique subsaharienne et en Amérique latine, (mais pas en Asie de l'Est) la pauvreté s'est pourtant aggravée plus rapidement dans les villes que dans les campagnes. Entre 1970 et 1985, la proportion de la population vivant en dessous du seuil de pauvreté dans les pays en développement a augmenté de 73% dans les villes contre 11% dans les zones rurales[14]. La vie est plus difficile pour les pauvres dans les zones urbaines à cause du coût élevé de la vie, d'une plus grande dépendance des revenus financiers précaires, de la faiblesse des systèmes d'entraide familiale et d'une plus grande exposition aux dangers environnementaux et aux risques de contamination par colibacilles. Bien que le secteur informel se soit avéré beaucoup plus performant que ne le prévoyaient ses détracteurs, les travailleurs n'ont souvent aucune sécurité d'emploi, en partie à cause de l'érosion progressive du droit du travail liée à la libéralisation économique. D'après la Banque mondiale, au cours des dix dernières années, les pauvres citadins ont beaucoup souffert des conséquences à court terme des ajustements économiques (coupes sombres dans la fonction publique, baisse des revenus réels, augmentation des prix alimentaires et de l'énergie et suppression de l'aide au logement[15]).

48. Les pauvres font face à la crise en augmentant le nombre de personnes actives dans la famille, en réduisant les dépenses non alimentaires (et les dépenses en logement), en rentrant au village ou en partageant avec les autres membres de la famille. Ces changements ont eu des conséquences particulièrement graves pour les femmes qui, bien que déjà surchargées de travail, ont vu leurs tâches encore augmenter et la discrimination dont elles sont l'objet sur le marché du travail et du logement s'aggraver. La proportion extrêmement élevée de femmes actives émigrant à l'étranger est également liée à cette situation.

3. *Inégalités, polarisation et exclusion*

49. Toutes les Etudes sur l'habitat montrent que les inégalités économiques et la marginalisation sociale sont en augmentation à tous les niveaux (pays, villes, régions, quartiers). Cela est dû en partie (du moins à court terme) à la libéralisation économique, l'économie de marché pénalisant toujours ceux qui ont peu de revenus et peu de capitaux. Bien que la croissance économique se poursuive dans la plupart des pays en développement, le fossé entre les nations les plus riches et les nations les plus pauvres d'une part et entre les citadins riches et les citadins pauvres d'autre part ne cesse de s'élargir. La moitié la plus pauvre de la population de la planète assurait 7,3% de la production mondiale en 1960 et seulement 6,3% en 1986 alors que, dans le même temps, la part des 20% les plus riches augmentait de 71,3 à 74,1%[16]. L'aggravation des inégalités est particulièrement importante dans les pays à économie en voie de transition à cause des changements économiques particulièrement traumatisants survenus au cours des six dernières années.

50. Il est difficile de trouver des données sur l'inégalité et la marginalisation urbaine bien que chaque rapport parle de l'inéquité de la croissance, énumère ses conséquences sociales potentielles et souligne que ce sont les plus vulnérables, (c'est-à-dire ceux pénalisés par leur âge, leur sexe ou autre), qui en paient le coût social. Cette inéquité est extrêmement visible dans les différences face au logement qui existent dans les villes entre groupes à haut et à faible revenus, comme on le verra dans les détails ci-dessous.

4. *Coûts sociaux de la ségrégation urbaine*

51. Les inquiétudes dont la récente Conférence mondiale sur le développement social (Copenhague) a été le dernier porte-parole en date sont, au moins en partie, soulevées par la prise de conscience de plus en plus claire des inégalités urbaines et de la marginalisation croissante de certains groupes avec tous les risques d'insécurité et d'instabilité que cela comporte grâce à la mondialisation des communications et à la diffusion élargie de l'information par les médias. L'image des riches se barricadant derrière de hauts murs dans les quartiers riches de Los Angeles et de Bogota est autant un symbole de marginalisation que le nombre croissant des jeunes sans-abris que l'on croise dans les rues de Londres ou de Bombay. En cela comme en beaucoup d'autres choses, les élites et les marginaux des villes, du monde industrialisé et du monde en développement, ont autant en commun qu'avec les autres habitants de leurs villes. Les chiffres montrent que la criminalité, la violence et les luttes urbaines sont en augmentation (les femmes en sont les principales victimes), alimentées par un taux de chômage élevé et renforcées dans les pays industrialisés par la ségrégation sociale et raciale. Dans les pays de l'OCDE, le nombre de meurtres pour 100 000 habitants est passé de 3,8% en 1987 à 5% en 1990 et en Europe de l'Est de 4,9% à 6,9% [17].

C. *Tendances en matière d'habitat urbain*

1. *Urbanisation et croissance urbaine*

52. On prévoit qu'entre 1990 et 2030 la population de la planète augmentera de 3,7 milliards, à 90% dans les pays en développement où les villes absorberont 90% de la croissance démographique nationale[18]. Les modes d'urbanisation (définis d'après la proportion de la population nationale vivant dans des établissements dits "urbains") reflètent la croissance économique et ses inégalités. La croissance urbaine (le taux auquel augmente la population urbaine) est rarement "incontrôlée". Elle est prévisible et suit le développement économique et les flux migratoires provoqués par l'augmentation de la productivité agricole et l'attrait des avantages économiques urbains liés à l'industrialisation. En l'an 2000, la majorité de la population de la planète (environ 4,6 milliards d'individus) habitera dans les villes pour la première fois de l'histoire de l'humanité (la population citadine était de 30% en 1950 et de 43% en 1990[19]). Le tableau numéro 1 montre que la proportion de la population mondiale qui vit dans les zones urbaines a régulièrement augmenté au cours de l'histoire, d'abord en Europe et en Amérique du Nord, et plus récemment en Afrique et en Asie du Sud. Lorsque l'urbanisation s'intensifie le rythme de la croissance urbaine tend à ralentir et la croissance naturelle prend le pas sur la croissance due à l'émigration. Le taux de fertilité dans les grandes villes est encore inférieur à celui des campagnes. A l'heure actuelle c'est en Afrique que la population urbaine augmente le plus vite, même si les chiffres remontent dans les villes du monde industrialisé.[20].

53. En 1950 il y avait seulement une métropole dans le monde (avec plus de 10 millions d'habitants). En 1980 il y en avait 12 et en l'an 2000 il y en aura probablement au moins 25[21]. Au cours des années 90 le nombre des villes de plus d'un million d'habitants est passé de 187 à 279[22]. Bien que la population des grandes villes continue à augmenter en chiffres absolus (500 000 personnes par an à Mexico), le rythme se ralentit à mesure que l'exode rural diminue, que les citadins, touchés par la destructuration économique, partent vivre ailleurs et que le taux de fertilité urbaine baisse[23]. L'urbanisation ne pou ~ pas continuer indéfiniment même si quelques villes comme Singapour qui détiennent maintenant une position dominante sur la scène économique internationale vont continuer sur leur lancée.

54. De toute façon la plupart des citadins ne vivent pas dans des villes très grandes. La moitié de la population urbaine de Colombie et un tiers de celle du Mexique vivent dans des villes petites ou moyennes[24]. Plutôt que de traiter les villes isolément il serait plus utile de voir s'attacher au développement global de systèmes d'établissements humains (pour tirer parti au maximum de leurs avantages économiques et en matière de communications). Cela signifie entre autres combler, au moins en partie, le fossé entre villes et campagnes, planifier et gérer les établissements humains à l'échelle de la région en insistant sur leurs liens avec les zones avoisinantes. Cela pose un immense défi aux systèmes de gestion et d'administration urbaines traditionnellement confinés dans les limites de la ville et qui doivent maintenant prendre en compte ce qui se passe dans des régions bien éloignées de la mairie.

Tableau 1: Taux d'urbanisation (pourcentage de la population urbaine totale)[25].

Région	1950	1970	1990	2000 (estimation)
Afrique	14,5	22,9	33,9	40,7
Amérique latine et Caraïbes	41,5	57,3	71,5	76,4
Amérique du Nord	63,9	73,8	75,2	77,3
Asie	16,4	22,9	34,4	42,7
Europe	56,5	66,7	73,4	76,7
Pays de l'ancienne URSS	39,3	56,7	65,8	67,5
Océanie	61,3	70,7	70,6	71,3
Pays en développement	17,0	24,7	37,1	45,1
Reste du monde	53,8	66,6	72,6	74,9

2. *Logement urbain: tendances*

55. La façon dont les villes réagissent aux grandes tendances économiques et autres varie énormément, ce qui explique que les conditions de logement soient très différentes entre des villes ayant le même revenu par habitant. On s'accorde que la croissance urbaine des pays en développement est artificielle. L'urbanisation qui ne s'appuyant pas, comme cela était le cas dans le Nord, sur une base économique elle s'accompagne d'un taux de chômage et de sous-emploi extrêmement élevé, de la prolifération des bidonvilles, d'une dégradation de l'environnement et d'une montée de la criminalité. Il est vrai que les années 80 dans de nombreuses régions ont été "des années de crise" au cours desquelles on a vu augmenter considérablement la misère urbaine et se détériorer la situation du logement, des services et la gestion urbaine. A Dar-es Salaam les sommes consacrées aux services et aux infrastructures ont diminué de 8,5% entre 1978/79 et 1986/87[26]. Le marché foncier officiel étant incapable de fournir assez de terres et de logements pour répondre à la demande, l'habitat spontané a commencé à proliférer pour représenter en 1994 jusqu'à 69% de l'ensemble de l'habitat urbain en Afrique subsaharienne, 51% en Asie du Sud, 27% en Amérique latine et 12% en Asie de l'Est[27]. Environ 250 millions de citadins n'ont pas accès à l'eau potable et 400 millions ne disposent pas d'un système d'assainissement convenable[28].

56. Ces chiffres globaux dissimulent des variations importantes entre villes, quartiers et groupes sociaux[29]. Des politiques urbaines efficaces (dans un contexte extérieur - macro-économique - favorable) peuvent améliorer considérablement l'accès aux infrastructures et aux services, même si les revenus sont faibles. Bogota, Dar-es Salaam, São Paulo, Amman et Harare ont réussi à en élargir l'accès à 90% de la population ou même plus[30]. La gestion des déchets solides reste un secteur très délicat (en dépit des possibilités d'emploi qu'elle donne aux pauvres) qui consomme entre 20 et 40% des recettes municipales dans de nombreuses villes du sud pour un ramassage plus que minimum des ordures[31].

57. On estime que le nombre total des sans-abris dans le monde s'élève entre 100 millions et un milliard, selon la définition adoptée[32](voir encadré 1). Dans les pays en développement toute personne qui ne bénéficie d'un logement convenable peut être considérée comme sans abri, mais même dans les pays industrialisés le problème est de plus en plus grave. Dans l'Union européenne on estime que les sans abris sont plus de 2,5 millions, ce nombre augmentant régulièrement vu les difficultés croissantes des jeunes sur le marché du travail et de la réduction progressive de la couverture sociale[33].

Encadré 1: Situation générale du logement[34]

- 40 à 50% de la population urbaine mondiale vit dans des bidonvilles.
- il y a dans le monde, établissements humains ruraux et urbains confondus:
  - au moins 100 millions de sans-abris;
  - 1,5 milliards de gens vivant dans des taudis;
  - 2 à 3 milliards de gens vivant dans des logements inadéquates;
  - environ 2 milliards de gens vivant dans des logements convenables.

58. Le tableau 2 donne les indicateurs clés des conditions de logement par pays, regroupés d'après leur PNB et vient confirmer que la qualité des logements, la densité d'habitation et les services (mais pas l'accès) augmentent parallèlement au revenu national. Ces chiffres cachent néanmoins d'énormes différences entre des villes de même revenu (et entre quartiers d'une même ville), en fonction du sexe, du régime foncier, de l'accès aux services et des prix. Dans certaines villes, comme Karachi, Colombo et Séoul, les prix des propriétés foncières et immobilières et des locations ont augmenté plus rapidement que les revenus. Ailleurs (Nairobi, Mexico, Bogota) l'offre en logement ne semble pas avoir diminué, soit parce que les revenus ont augmenté parallèlement aux prix, soit parce que la population s'est adaptée à la dégradation des prix du logement (bien que cela pèse extrêmement lourd dans le budget, en particulier pour les femmes), soit parce que les autorités locales suivent des politiques extrêmement efficaces.

Tableau 2; Qualité du logement en milieu urbain[35]

Région	Surface par habitant (mètres carrés)	Pourcentage de logements avec eau courante	Pourcentage de logements occupés par leur propriétaire	Pourcentage de logements informels	Rapport entre le prix d'un logement et le revenu	Rapport entre le loyer et le prix d'un loyer sur le revenu
Pays à faible revenu	6,1	56	33	64	4,8	15
Pays à revenu moyen faible	8,8	74	52	36	4,2	16

Pays à revenu moyen	15,1	94	59	20	5,	21
Pays à revenu moyen élevé	22,	99	55	3	4,1	11
Pays à revenu élevé	35,	100	51	0	4,4	18

59. La situation en matière de logement urbain est plus complexe que ne le suggère une simple division entre villes des pays riches et villes des pays pauvres. Là encore c'est la politique menée qui fait la différence. Mais, nulle part il ne semble que dans les villes des pays en développement les conditions de logement des groupes sociaux les plus pauvres se soient améliorées au cours des quinze dernières années[36].

3. *Milieu urbain*

60. Par contre en ce qui concerne la dégradation du milieu urbain la tendance est extrêmement claire: on enregistre une augmentation pratiquement généralisée de la pollution et de la consommation énergétique à cause de la croissance urbaine et du développement industriel. La croissance urbaine affecte non seulement les villes mêmes mais elle a aussi des retombées écologiques aux niveaux national et mondial (ce qu'on appelle "l'empreinte écologique" des villes). Au Mexique, un tiers de l'eau qui approvisionne la capitale est pompée à Tecolutla à 200 kilomètres delà[37]. Les problèmes de surpopulation, de pénurie en eau potable et de manque de systèmes d'assainissement qui ont été brièvement évoqués ci-dessus sont particulièrement graves dans les pays en développement. Mais dans tous les pays de toute façon l'air est de plus en plus pollué à cause des embouteillages, de l'utilisation domestique des carburants fossiles et de la production industrielle (voir encadré 2). Les émissions de dioxyde de carbone sont passées de 4,8 milliards de tonnes en 1971 à 6 milliards en 1988 et la consommation d'énergie par habitant (en produits dérivés du pétrole) de 1 195 à 1 421 kilos entre 1970 et 1993[38]. Les transports consomment déjà la moitié des carburants fossiles utilisés et les encombrements de circulation ont réduit la vitesse moyenne de déplacement dans les centres-villes de Shanghai, Séoul et Bangkok à 8 kilomètres par heure.[39]. Les villes, à mesure qu'elles s'agrandissent, empiètent de plus en plus sur les régions avoisinantes, notamment sur les terres agricoles fertiles qui ont été à l'origine de leur implantation, et le temps de déplacement entre le domicile et le lieu de travail ne cesse d'augmenter, pouvant aller jusqu'à 1 heure et demi ou plus dans des villes comme Bogota ou Rio de Janeiro[40].

Encadré 2. Cas de pollution urbaine[41]

- La quantité de particules en suspension à Bangkok est 18 supérieure à la norme autorisée dans les directives de l'OMS et pourrait être à l'origine chaque année de 50 millions de journées de travail perdues et de 1 400 décès.

- Dans la vallée de Kelang (Malaisie) où est située Kuala Lumpur les émissions sont 29 fois supérieures à la limite arrêtée par le Comité malaysien des normes de protection de l'environnement.

- Dans l'Union européenne, la circulation a augmenté de 70% entre 1970 et 1985 et l'on prévoit qu'elle augmentera encore de 50% d'ici l'an 2000. Le nombre de voitures pour 1 000 habitants est passé de 500 en 1970 à 550 en 1990 aux Etats-Unis, de 5 à 15 en Asie, et de 5 à 10 en Afrique.

61. Les villes sont en grande partie responsables de la dégradation de l'environnement car elles concentrent l'activité industrielle, les transports et consomment la majorité de l'énergie. Ce sont les pauvres qui pâtissent le plus de cette situation, car ce sont eux (et ils n'ont pas vraiment d'autre choix) qui vivent à proximité des déchets industriels, des rivières polluées, sur les terrains en pente rendus dangereux par l'érosion et qui sont ainsi les plus vulnérables aux maladies (tuberculose et dysenterie notamment) provoquées par les agents pathogènes présents dans l'eau, le sol ou l'atmosphère. La Conférence mondiale sur l'environnement et le développement (CNUED) qui a eu lieu à Rio a bien reconnu le rôle central que jouent les zones urbaines dans les problèmes écologiques.

RESUME:

Nous vivons dans un monde en pleine urbanisation et la croissance urbaine se poursuivra dans la plupart des régions, en particulier en Afrique et en Asie, pour des raisons économiques, et vu les avantages qu'offrent les villes en la

matière. Les politiques qui ont essayé, en contrôlant l'exode rural, de renverser la tendance ont toutes échouées.

Les villes réagissent très différemment aux grands courants économiques et politiques si bien que les conditions de logement, l'ampleur de la misère et de la dégradation écologique varient entre des villes ayant pourtant le même revenu par habitant et entre les pays riches et les pays pauvres. Ce sont les politiques qui font la différence. Mais quoi qu'il en soit la situation des citadins les plus pauvres (au Nord comme au Sud) ne s'est pas améliorée réellement au cours des quinze dernières années. Par contre tout prouve que la dégradation de l'environnement se poursuit à une vitesse accélerée.

L'inégalité économique et sociale, avec tous les dangers d'exclusion, de violence et d'instabilité qu'elle comporte, augmente un peu partout, tant au Nord qu'au Sud. La croissance économique de l'Afrique subsaharienne s'est énormément ralentie dans les années 80, ce qui a privé certains pays parmi les plus pauvres du monde des ressources nécessaires pour assurer une croissance urbaine rationnelle et équitable.

II. PLANIFICATION ET GESTION DES ETABLISSEMENTS HUMAINS

A. *Tendances générales*

62. Globalement on peut dire que l'évolution de la planification et de la gestion des établissements humains au cours des 30 dernières années reflète une nouvelle conception du développement en, comme on l'a déjà montré dans la partie II, en faisant une place plus grande au secteur commercial et à l'initiative privée dans le domaine économique et tendant vers la démocratisation, la décentralisation, l'engagement civique et la concertation dans le domaine politique. L'encadré 3 résume les principales transformations enregistrées dans la façon de penser les établissements humains. Quatre des nouveaux concepts ayant émergés au cours des dernières années sont particulièrement importants:[42]

- Jusqu'à encore tout récemment, il n'était pas rare d'entendre reprocher que seules les villes bénéficiaient de la croissance, du développement économique et des investissements. On reconnaît maintenant que la vraie question n'est pas de savoir qui est prioritaire des zones urbaines ou des zones rurales, mais de trouver l'argent nécessaire pour lutter contre la pauvreté. Selon la répartition nationale des zones urbaines et rurales, chaque pays devra adopter une politique qui lui est propre pour atteindre cet objectif.

- Dans les années 60 et 70, l'Etat intervenait massivement dans la planification du développement alors que les années 80 ont vu un changement radical d'optique avec la révolution du marché libre. Aujourd'hui une nouvelle direction a été prise, les politiciens cherchant à faire la synthèse entre les secteurs public et privé, les organisations communautaires et les ONG pour éviter les inconvénients tant de la planification étatique centralisée que de l'économie néolibérale (qui vise au court terme et sous-estiment l'influence des facteurs politiques et la manipulation des marchés par les groupes d'intérêt).

- En matière de planification et de gestion on est passé du plan directeur (c'est le sommet qui décide) à l'approche concertée (la base a son mot à dire) en se concentrant sur l'apprentissage par la pratique et en cherchant en priorité à faire participer autant que possible toutes les couches sociales aux prises de décision et à la gestion de la ville. On reconnaît désormais qu'une administration urbaine efficace est cruciale dans la planification et la gestion du développement.

- Pendant de nombreuses années on a traité les établissements humains complètement hors contexte sans faire réellement le lien avec les politiques économiques et sociales globales et la recherche d'un développement durable. L'approche en matière de planification et de gestion était sectorielle et ne tenait pas compte des capacités institutionnelles locales. On a maintenant adopté des approches plus globales pour le développement durable des villes qui s'appuient explicitement sur les liens existant entre les divers aspects des établissements humains et donnent la priorité au développement des moyens et des structures institutionnelles.

63. Entre Habitat I et Habitat II les choses ont certes évolué mais dans la continuité, les grands principes de la Déclaration de Vancouver (équité, justice sociale et solidarité) n'étant pas très éloignés de ceux du "Programme pour l'habitat" (voir encadré 4). Même si les concepts et la formulation sont différents, il y a une continuité certaine entre toutes les conférences convoquées par l'ONU ces dix dernières années qui toutes placent l'équité, la durabilité, la lutte contre la pauvreté et la défense des droits de l'homme au centre des politiques concernant les établissements humains.

64. Ces quatre grands domaines d'intérêt - développement durable, administration urbaine, gestion et liens avec la politique socio-économique - méritent d'être considérés en détails.

Encadré 3. Evolution de la planification et de la gestion

Avant	Maintenant:
plan directeur	processus
prédominance urbaine	productivité urbaine
logement	établissements humains
auto-assistance	systèmes complexes de construction
propriété/occupation sauvage	location/partage
intervention planifiée	stratégies de facilitation/d'incitation
destruction	encouragement
action des pouvoirs publics	intervention du secteur privé
antagonismes des secteurs public et privé	partenariats secteur privé/secteur public
pénalisation des femmes	égalité des femmes
approche sectorielle	approche globale
approche magistrale	approche concertée
production étatique	aide indirecte de l'Etat
directe	plan social culturel et politique
plan économique	décentralisation
centralisation	engagement des ONG et des citoyens
marginalisation des ONG	développement des moyens et de la gestion
formation	

Encadré 4: Les grands principes du "Programme pour l'habitat"

- Egalité
- Lutte contre la misère
- Développement durable
- Qualité de la vie
- Famille
- Engagement civique et responsabilité des pouvoirs publics
- Partenariats
- Solidarité
- Coopération et coordination internationales

1. *Concrétisation d'"Action 21": pour une gestion urbaine écologique*

65. Les responsables de la gestion des villes se sont de plus en plus intéressés à la sauvegard de l'environnement au cours de la dernière décennie, surtout après la tenue de CNUED et la publication d'"Action 21". Les villes où se concentrent la majorité des activités industrielles, des transports et de la population ont vraiment un rôle déterminant à jouer dans le développement durable. Mais vu la nature complexe et dynamique du phénomène urbain, le rythme accéleré de la croissance urbaine dans de nombreux pays, le poids des forces économiques à l'origine de la pollution industrielle, de la consommation énergétique effrénée et de la prolifération des automobiles, vouloir gérer écologiquement les villes modernes tient de la gageure. Si les responsables de la gestion des villes veulent réellement concrétiser "Action 21", ils doivent:

(a) appliquer le "Programme brun" (améliorer les conditions de santé, les systèmes d'approvisionnement en eau et d'assainissement ainsi que la gestion des déchets solides, etc.);

(b) diminuer les risques matériels et les accidents liés à la circulation et à la surpopulation (et intégrer des mesures pour prévenir les catastrophes naturelles ou créées par l'homme et en atténuer les impacts);

(c) trouver un équilibre écologique durable entre la ville et sa région (protéger les terres agricoles et les ressources en eau éloignées notamment)

(d) veiller à ce que la ville ait une empreinte écologique (impact sur l'environnement) positive, en luttant contre la pollution atmosphérique, en contrôlant la consommation de carburants fossiles ainsi que les émissions industrielles et des véhicules à moteur.

66. Dans la plupart des villes des pays en développement c'est le premier de ces objectifs qui a la priorité, mais celà ne signifian. pas pour autant que les autres soient complètement négligés. La consommation des ressources non renouvelables de ces pays est bien inférieure à celle des pays industrialisés, les besoins alimentaires étant en grande partie couverts par la production locale (50 et 66% respectivement à Nairobi et à Lusaka[43]), et le problème des déchets résolu de façon créative, ce secteur fournissant du travail à une population estimée entre 30 à 50 000 personnes à Bogota et au Caire[44].

Encadré 5. Contrôle de pollution à Sao Paulo[45]

Le système de contrôle de pollution de l'eau potable, des eaux usées et des industries installé au cours des 20 dernières années à Sâo Paulo est considéré comme un modèle. Une société nationale spécialisée dans les techniques écologiques d'assainissement assure la supervision du système qui, d'après une évaluation d'efficacité récemment effectuée par un organisme indépendant CETESB, doit son succès à:

- la mise en place d'un cadre juridique et réglementaire pour assurer une application efficace;
- une souplesse d'adaptation aux modifications institutionnelles et une équipe extrêmement compétente et motivée;
- une utilisation juridicieuse des mesures d'incitation (une ligne de crédit pour les contrôles de pollution) et des sanctions (dénonciation);
- un appui politique de longue date et un financement assuré grâce à des donateurs extérieurs comme la Banque mondiale.

67. Les pays industrialisés s'intéressent surtout à l'impact des villes sur l'environnement régional et mondial car la pollution urbaine y est plus importante et l'empreinte écologique des villes plus marquée. Les initiatives ingénieuses ne manquent pas dans ce domaine (voir par exemple l'encadré 5) mais rares sont les gouvernements (au Nord et au Sud) qui ont mis en place un cadre national approprié pour guider les décisions et pénaliser les contrevenants car cela nécessiterait de revoir radicalement les régimes de propriété des ressources naturelles, de prendre et de faire appliquer des mesures d'incitation et des sanctions claires, de transformer les modes de consommation et de mettre en place des systèmes de coordination dépassant les frontières administratives séparant zones rurales et urbaines[46]. Il est vrai que prendre des mesures dans le secteur du logement comme encourager l'utilisation de matériaux et de techniques de construction spécifiques pour économiser l'énergie ou encore privilégier certaines sources d'énergie, les transports publics pour éviter d'en arriver au cas extrême de Bangkok où 500 nouveaux véhicules privés viennent chaque jour à s'ajouter à ceux encombrant déjà les rues[47] pourrait aider. Mais la première chose pour pouvoir protéger durablement l'environnement est de diminuer la misère. Or, si plus on est pauvre plus on est exposé[48] aux catastrophes écologiques, à la consommation d'eau polluée et au travail dangereux, les pauvres ne changeront pas leurs modes de vie et de consommation à moins d'avoir un minimum de sécurité économique et leurs besoins essentiels satisfaits[49]. Ensuite il faut aussi également une certaine continuité politique (un gouvernement légitime et représentatif), une stabilité sociale (paix, équité et intégration) et une cohérence structurelle (institutions locales efficaces et disposant des moyens financiers nécessaires). Les municipalités doivent trouver un équilibre entre les objectifs contradictoires que sont l'augmentation de la productivité et la lutte contre la misère d'un côté et la protection de l'environnement[50] de l'autre. Cela ne sera possible qu'avec une gestion urbaine concertée.

2. *Administration urbaine éclairée et planification concertée*

68. Si l'on veut parvenir à un développement efficace, équitable et durable des établissements humains il faut que des groupes traditionnellement marginalisés (pauvres, femmes et minorités éthniques) ainsi que les ONG et les organisations communautaires, les milieux d'affaires, les universités et les médias participent, tant au niveau de quartier que de la municipalité. On dit souvent que les pauvres font marcher les villes (en particulier dans les pays en développement), mais est-ce-que les villes leur en sont reconnaissantes? Si l'on veut que les pauvres deviennent des citoyens à part entier, il faut absolument qu'ils participent directement à la planification et aux prises de décisions. La participation est une garantie d'efficacité puisqu'elle permet de concevoir les politiques en fonction des besoins réels, d'augmenter la durabilit ·n intéressant directement les gens au système et d'assurer un développement urbain plus efficace en mobilisant les ressources et les talents de toutes les couches de la population. L'expérience de planification concertée menée avec succès à Bogotà (voir encadré 6) démontre les avantages de la participation. Il existe des méthodes pour transformer les relations entre les fonctionnaires et les résidents (voir le Programme de révalorisation des bidonvilles en Inde ou le Programme "un million de logements" au Sri Lanka[51], bien qu'elles doivent, pour être réellement efficaces, s'intégrer dans des structures plus larges, de portée nationale afin que la participation aux prises de décisions importantes soit possible à tous les niveaux.

Encadré 6. Planification concertée à Bogotà[52]

Les 20 municipalités qui composent la zone métropolitaine de Bogotà ont mis au point leurs propres programmes écologiques en collaboration notamment avec des ONG et des universitaires. Leur tâche a été grandement facilitée par la réforme constitutionnelle et le processus national de décentralisation inaugurés en 1991). Chaque organisme municipal consacre 1,5% de son budget annuel à la mise en oeuvre du programme local "Action 21". Un ministère de l'environnement a été créé pour superviser la planification, en relation avec le réseau des comités locaux de l'environnement mis en place en 1993 et pour veiller à ce que les vues des administrés soient prises en compte dans les discussions politiques de haut niveau. Le même modèle a été adopté pour le fonctionnement des services municipaux, les utilisateurs pouvant ainsi s'exprimer sur la gestion du système d'adduction d'eau et des autres infrastructures. Grâce à ce système le réseau d'infrastructures couvre pratiquement maintenant l'ensemble du pays avec un recouvrement des coûts extrêmement satisfaisant (une combinaison rare). Les services sont, par ailleurs, extrêmement bien entretenus.

69. Il faut que l'administration urbaine (c'est-à-dire l'ensemble des systèmes, structures et normes permettant de décider de l'avenir de la ville) soit représentative des administrés. Des mécanismes de contrôle mettant les gestionnaires devant leurs responsabilités et assurant la transparence de leurs actions sont à la base de toute administration éclairée. Le meilleur exemple d'administration municipale transparente est donné peut-être par la mairie de Curitiba (Brésil) qui tient à la disposition de tous un ordinateur fournissant à la demande, les réglementations applicables à chaque parcelle de la ville[53]. Une gestion plus transparente rend les expulsions plus difficiles et encourage les pouvoirs publics à régulariser le statut d'occupation des habitants des zones d'urbanisation informelle et à investir dans la revalorisation des taudis. Comme l'a souligné le secrétaire exécutif de l'ICLEI, Jeb Brugmann, les impératifs nationaux de l'expansion économique et ceux des administrés pour leur bien-être et des écosystèmes pour leur survie se rencontrent à la mairie[54].

70. Le principe de subsidiarité selon lequel les décisions en matière d'établissements humains sont prises au niveau le plus bas et appliquées autant que possible à l'échelon le plus approprié est essentiel pour une administration urbaine éclairée. L'importance d'une décentralisation réelle sera étudiée plus en détail dans la prochaine section consacrée à la gestion urbaine. Il est essentiel également que les ONG et les organisations communautaires, qui jouent un rôle important d'intermédiaire et de représentation, travaillent dans un milieu sain (voir encadré 7) pour pouvoir réellement et clairement faire entendre à la mairie la voix des pauvres, des femmes et des autres groupes traditionnellement marginalisés.

71. L'administration de la ville étant une question cruciale, elle sera examinée dans les détails à la section 5. Mais on peut déjà rappeler les deux principes de base d'une administration urbaine éclairée, à savoir que:

(a) toutes les décisions sont prises de façon démocratique, transparente et responsable;

(b) les coûts et bénéfices de ces décisions sont partagés par tous[55].

Encadré 7. Rôle des ONG et des organisations communautaires dans les établissements humains[56]

Les organisations non gouvernementales (ONG) jouent un rôle d'intermédiaire reconnu mais ne sont pas, en général, composées d'adhérents, contrairement aux organisations communautaires qui représentent leurs membres ou constituants et sont tenues de leur rendre des comptes. Elles ont donc plus de latitude que les ONG et peuvent jouer un rôle officiel dans l'administration de la ville. Les ONG elles sont plus aptes à fournir des conseils, des moyens de financement, un appui et des services. Mais les 2 types d'organisations peuvent jouer un rôle efficace:

- d'organisation (en organisant groupes et communautés pour la défense de leurs droits)
- de représentation (dans les prises de décision, dans l'administration municipale et dans les débats sur les politiques et pratiques urbaines)
- de médiation (entre particuliers et services gouvernementaux, circuits commerciaux, banques et autres institutions);
- de facilitation (conseils, techniques et contacts)
- d'expérimentation (dans des projets de démonstration et en prenant des risques)
- d'approvisionnement (de services mais sans se substituer complètement aux pouvoirs publics).

Il est dangereux de recourir aux ONG et aux organisations communautaires principalement pour implanter des services sociaux (voir dernier point de l'énumération ci-dessus). L'expérience montre que cela peut nuire à leurs activités, à leur légitimité et à leur sens des responsabilités et les empêcher d'utiliser leur potentiel au maximum.

72. Des villes, pour s'assurer un avenir viable doivent s'ouvrir sur l'extérieur et échanger leurs expériences de façon à trouver des solutions concrètes efficaces. Les voies du succès sont probablement multiples.

3. *Problèmes de gestion urbaine*

73. Les conditions à remplir pour gérer efficacement les villes, lorsqu'elles sont énumérées dans les manuels de formation ou les rapports de consultants semblent relativement simples. En réalité les responsables de la gestion urbaine sont confrontés à une tâche extrêmement difficile et complexe car, non seulement ils doivent s'acquitter des tâches techniques mais en outre il leur faut:

(a) planifier et agir dans un contexte de pluralité, d'incertitude et de discontinuité politique;

(b) gérer des marchés fonciers et immobiliers qui sont loin de fonctionner correctement;

(c) trouver et maintenir un juste équilibre entre dirigisme et libéralisme;

(d) former de nouvelles alliances avec les ONG et les milieux d'affaires;

(e) jouer un rôle de médiateur en cas de conflits d'intérêt;

(f) résister aux pressions du pouvoir central qui tentent en général de s'accaparer les revenus locaux et d'imposer ses décisions.

Tableau 3: Dépenses gouvernementales par habitant pour l'eau, l'assainissement, le drainage, la collecte des déchets, la construction et l'entretien des routes et l'électricité dans les zones urbaines (dollars E.-U.)[57]

Pays à faible revenu	15,0	Afrique subsaharienne	16,6
Pays à revenu moyen faible	31,4	Asie du Sud	15,0
Pays à revenu moyen	40,1	Asie de l'Est	72,5
Pays à revenu moyen élevé	304,6	Amérique latine et Caraïbes	48,4
Pays à revenu élevé	813,5	Europe et Amérique du Nord	656,0

74. Les revenus urbains représentent une part essentielle dans les budgets nationaux (un tiers des revenus du pays par exemple en Corée du Sud[58]) et c'est pourquoi de nombreux gouvernements hésitent à concéder une partie de leur autorité aux pouvoirs locaux. En outre, dans la plupart des pays en développement, les responsables de la gestion urbaine sont confrontés à un manque total de ressources. Comme le montre clairement le tableau 4, il y a une différence énorme entre les ressources dont disposent les autorités locales dans les pays riches et dans les pays pauvres. Alors que les responsables de la gestion des villes d'Amérique du Nord peuvent dépenser en moyenne en services et en infrastructures 2 000 dollars par personne par an, leurs collègues de Dakar ou de Dar-es Salaam doivent agir avec deux dollars[59]. Or avec aussi peu d'argent ils ne peuvent pas faire grand chose, quelle que soit leur efficacité par d'ailleurs. Ceux qui voient dans la gestion urbaine la panacée à tous les problèmes de logement devraient réfléchir à ces chiffres.

75. Les gestionnaires urbains doivent, par conséquent en priorité: (a) augmenter les recettes locales et les contrôler plus étroitement, (b) pouvoir réagir créativement aux transformations rapides et complexes que connaissent les villes grâce à des systèmes de gestion représentatifs.

76. Il faut augmenter les recettes locales et intensifier les contrôles dans la matière sans pour cela pénaliser les pauvres (par exemple en utilisant des subventions croisées pour la tarification et le recouvrement des coûts). Il y a d'autres solutions pour trouver de l'argent: l'imposition sur le revenu comme en Pologne, Hongrie et Bulgarie, ou sur la propriété, le patrimoine ou la fortune (bien que l'application de telles mesures revienne cher et soit impopulaire), accès aux marchés de capitaux nationaux et internationaux, transferts gouvernementaux (en général plus importants dans les petites villes et pouvant représenter jusqu'à 50% ou plus des revenus locaux comme en Indonésie, Brésil, Mexique, Turquie et Tunisie[60]), taxes d'utilisation. Il est essentiel pour que les plans de recouvrement des coûts soient efficaces et ne pénalisent pas les pauvres, que leur conception et leur mise en oeuvre soient contrôlées au niveau local.

Tableau 4: Evolution des politiques en matière d'établissements humains

Etape et dates approximatives	Points forts	Principaux instruments	Documents clés
Modernisation et croissance urbaine: années 60 et début des années 70	Planification physique: logements produits par des organismes publics	Modèle/planification étatique; construction directe (tours d'habitation - lotissements pavillonaires) destruction des bidonvilles	
Répartition en fonction de la croissance et des besoins essentiels: milieu des années 70 - milieu des années 80	Aide gouvernementale pour l'accès à la propriété dans le cadre de projets ponctuels	Reconnaissance des spécificités respectives de chaque sexe et du secteur informel; assainissement des bidonvilles; projets de trame d'accueil; subventions pour l'accès à la propriétés (foncière et immobilière); normes de construction; infrastructures bon marché	Déclaration de Vancouver (Habitat I: 1976); Logement, pauvreté et besoins fondamentaux (Banque mondiale: 1980); Evaluation des projets de trames d'accueil (Banque mondiale) (1981-83); Services essentiels en milieu urbain (UNICEF)
Gestion urbaine/approche de facilitation: fin des années 1980 - début des années 1990	Mise en place d'un cadre de facilitation pour appuyer les initiatives des particuliers et du secteur privé	Partenariats secteur public/secteur privé, planification visant à l'équité entre les sexes, intervention des ONG et des entreprises communautaires, gestion concertée; développement des moyens; remembrement; financement et crédit.	Stratégie mondiale du logement jusqu'en l'an 2000 (1988); Politiques urbaines et développement économique (Banque mondiale, 1991); Villes, pauvreté et population (PNUD, 1991); "Action 21" (1992); Faciliter le fonctionnement des marchés immobiliers (Banque mondiale, 1993).
Développement durable des villes: milieu des années 1990	Approche intégrée du phénomène urbain; recherche d'un équilibre entre l'efficacité, l'équité et la durabilité	Comme précédemment, avec une plus grande insistance sur la gestion écologiquement rationelle, la lutte contre la pauvreté urbaine et les partenariats entre les secteurs public et privé.	Développement durable des établissements humains: Concrétisation d'"Action 21" (CNUEH, 1994); Des établissements humains durables dans un monde en pleine urbanisation (CNUEH, 1994); Le "Programme pour l'habitat" (CNUEH, 1995).

77. Pouvoir réagir de façon créative aux transformations urbaines rapides et complexes est vital car c'est là le propre du développement urbain. On ne peut pas mettre de frein à l'expansion des villes et les transformations sociales, économiques et politiques qui agitent les villes dans les pays en développement sont telles que les gouvernements n'ont plus la capacité, ou la volonté, d'adapter leur cadre institutionnel pour y répondre avec efficacité[61]. Le problème fondamental est désormais de trouver comment mobiliser les ressources humaines, financières et techniques nécessaires pour répondre aux nouveaux besoins nés de l'expansion urbaine et surtout pour y répondre durablement[62]. Les gouvernements doivent laisser les particuliers, les ONG, les organisations communautaires et le secteur privé prendre l'initiative dans les domaines où ils peuvent agir avec efficacité (comme la construction ou la gestion quotidienne des établissements humains) pour pouvoir se concentrer là où ils sont les seuls à pouvoir intervenir (mise en place de cadres juridique et réglementaire pour assurer l'équité sur les marchés fonciers et financiers, coordination des services de fourniture d'infrastructures ou de services).

78. Le modèle traditionnel de planification urbaine reste relativement efficace dans les villes à croissance lente où le revenu moyen est élevé et la législation foncière efficace mais est complètement inapplicable dans les autres cas. Les gestionnaires doivent par conséquent être formés à des méthodes de planification évolutives insistant sur l'apprentissage, le dialogue et l'innovation. Pour motiver ces responsables et assurer une continuité d'action il est important de prévoir des mesures d'incitation et des possibilités de carrière. Avec cette nouvelle approche on passe de "la planification de la ville à la ville planificatrice[63]". Combiner la planification et la gestion de plusieurs secteurs est en général payant (comparer à ce propos le succès relatif de l'organisme chargé du développement de la zone métropolitaine à Calcutta avec les résultats de la ville de Bombay). Mais il faut également que les gestionnaires se sentent réellement responsables devant leurs administrés et que leur gestion soit transparente. Le charisme des dirigeants (maires, politiciens ou responsables des organisations communautaires) est également un facteur important.

4. *Planification et gestion pour une cité vivable*

79. Une approche globale du développement et de la gestion des établissements humains n'intègre pas seulement la dimension écologique mais tient également compte des rapports étroits qui existent entre les établissements humains et les politiques économique, sociale et culturelle globales et traite d'aspects plus abstraits (mais non moins importants) de la vie urbaine comme la sécurité et la tolérance. Déjà en 1976, on en avait conscience puisque comme le soulignait la Déclaration d'Habitat I le thème réel de la Conférence de Vancouver était la vie dans son ensemble. Rendre la ville vivable sera l'une des préoccupations centrales de la Conférence Habitat II (Istanbul) et l'un des points importants de son programme. Il va sans dire que cela rendra la planification et la gestion urbaine encore plus complexes:

80. - politique macro-économique: il y a un certain nombre de mesures à prendre pour que les villes contribuent encore plus à la richesse nationale, notamment accroître leur productivité et attirer les investissements grâce à un bon équipement en infrastructures et des systèmes de transport performants, et élargir l'accès au crédit par des politiques réalistes en matière de taux d'intérêt. Il faut aussi veiller à ne pas chercher à combler le déficit budgétaire national par les recettes municipales au risque sinon de rendre toute décentralisation impossible. La décentralisation fiscale doit commencer par le transfert des fonctions et le développement des capacités municipales pour que les fonds ainsi obtenus soient gérés efficacement.

81. - politique sociale: la planification et la gestion des établissements humains peuvent aider à atteindre des objectifs plus généraux comme d'assurer l'équité, d'élargir la couverture sociale ou de satisfaire les besoins des groupes défavorisés. Il faut tenir compte dans la fourniture, l'entretien et le financement des services essentiels (santé, éducation, eau et assainissement) des besoins propres aux défavorisés et éviter toute marginalisation. Les cadres juridique et réglementaire mis en place doivent s'appliquer à tous les groupes sociaux, notamment aux classes défavorisées, et prévoir des mesures spéciales pour qu'elles puissent participer au développement urbain et bénéficier de ses retombées positives.

82. - culture et sécurité: la ville est l'endroit où la plupart des gens passent la majorité de leur vie. C'est pourquoi assurer la sécurité, rendre la ville humaine, installer des espaces verts et des zones récréatives et adopter des politiques respectant les différences sont des objectifs prioritaires.

83. Si la planification et la gestion des établissements humains ne visent pas à aussi rendre les villes vivables, les succès enregistrés dans un secteur pourront conduire à l'échec dans les autres.

B. *Evolution des politiques et pratiques en matière de logement*

84. Les différentes étapes de l'évolution des politiques et pratiques en matière de logement au cours des trente dernières années sont données au tableau 4.

- I (années 60 et début des années 70): on insiste surtout sur la planification physique tout en tenant peu compte des aspects sociaux, économiques et écologiques. L'Etat investit massivement dans les logements sociaux, construisant un type de bâtiment (tours d'habitation) dans lesquels peu de gens ont envie de vivre. Cette politique est onéreuse, inefficace et inadaptée.

- II (milieu des années 70 - milieu des années 80): on s'oriente progressivement vers une approche plus commercialeet on commence à s'intéresser aux problèmes particuliers des femmes, aux activités du secteur informel et à la participation de la population. Les gouvernements se concentrent désormais sur l'aide à l'auto-construction dans le cadre de projets précis. Cette approche est plus efficace que la précédente mais reste ponctuelle et de portée limitée car les projets de trame d'accueil ou de reclassement exigent beaucoup de subventions et ont des coûts administratifs très lourds.

- III (milieu des années 80 début des années 90): beaucoup de ces points faibles sont résolus en mettant en place des cadres juridique, financier et réglementaire visant à guider l'urbanisation. On fait une place plus grande aux initiatives du secteur privé et des populations pauvres elles-mêmes, tout en tenant compte des liens du secteur avec les politiques macro-économiques et en insistant tout particulièrement sur la gestion urbaine et le développement durable. L'approche de facilitation définie dans la Stratégie mondiale du logement jusqu'en l'an 2000 (étudiée dans des détails ci-dessous), reprise et confirmée dans les principaux documents politiques des organisations internationales ainsi que dans les conclusions de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement, a été à l'origine de cette évolution. Dans le monde industrialisé on a assisté à un déplacement d'intérêt similaire. Le concept de l'Etat Providence qui a dominé l'après-guerre (logements sociaux, prêts hypothécaires subventionnés, etc.) est abandonné pour une approche plus commerciale.

- 4 (la période actuelle): les stratégies de facilitation sont toujours à l'honneur mais les notions de développement durable, de sécurité personnelle et d'administration urbaine éclairée sont au centre de la planification et de la gestion. Les politiques de développement peuvent difficilement faire l'objet d'un consensus absolu et le débat se poursuit aujourd'hui encore entre ceux (comme la Banque mondiale) qui veulent surtout faciliter le fonctionnement des marchés et ceux (comme le CNUEH, le PNUD, l'UNICEF et les organismes européens d'aide bilatérale) qui cherchent avant tout à intégrer les pauvres dans les circuits commerciaux, à favoriser le développement social et à renforcer les moyens des gouvernements. Le débat est sérieux car c'est en fait la notion même d'équité qui est sur la scellette. Or l'équité est à la fois à la base des droits de l'homme et de la lutte contre la discrimination et motive les politiques visant à une juste répartition des potentialités et avantages économiques qu'offre la ville[64].

85. Ce bref rappel historique montre combien la façon de penser le logement est influencée par l'approche générale du développement. D'autres facteurs ont également contribué à renforcer notablement l'efficacité et la pertinence des politiques de logement. De nouveaux concepts ont fait leur apparition. Nous étudierons dans les détails les cinq plus importants que sont l'approche indirecte, l'alliance des secteurs public et privé, la planification sans discrimination sexuelle, l'élargissement du secteur locatif et enfin la sécurité d'occupation. Après avoir examiné en détail ces nouveaux concepts, on verra comment ils ont été mis en pratique dans les stratégies nationales du logement.

1. *De la production directe à la facilitation*

86. Aucun gouvernement (à l'exception de Singapour et de Hong Kong qui sont des cas très particuliers) n'investit réellement désormais dans la production directe de logements et d'infrastructures, ni ne monopolise la fourniture de terrains, le financement et les transports ou la protection de l'environnement. Les gouvernements laissent désormais la construction à d'autres, (secteur privé, sociétés ou fondations, résidents eux-mêmes) se contentant de fournir l'appui nécessaire, délaissant l'intervention directe pour l'intervention indirecte. Les raisons de ce changement d'approche sont évidentes: Lorsque le gouvernement ne dispose que de ressources limitées, il vaut mieux les utiliser pour faciliter l'action de ceux qui peuvent faire le travail à moindre coût, en appliquant des normes plus appropriées et en répondant réellement aux besoins des populations économiquement faibles ou à revenus instables. Les gens ne cessent de prouver qu'ils peuvent déployer une énergie et une créativité immenses pour construire ou rénover leur propre logement pour peu qu'on leur fournisse l'appui de base nécessaire (terrains, infrastructures, moyens de financement et matériaux). Ce point sera étudié en détail dans la section 4. L'encadré 8 montre les résultats possibles d'une telle politique. Partout l'expérience montre que le lancement d'un processus global de développement du secteur (remembrement et viabilisation des terrains, vente ou légalisation de l'occupation des parcelles à des prix convenants aux pauvres, paye plus, à long terme, que des projets de construction ponctuels. Néanmoins ces approches gouvernementales indirectes sont plus efficaces pour renforcer les tendances positives et les aider à se concrétiser (comme l'initiative populaire) que pour combattre les tendances négatives (comme la spéculation). C'est là un problème grave dont nous traiterons à la Section 5.

Encadré 8. Rénovation sur une grande échelle: conditions du succès[65]

Le programme d'amélioration des Kampung (Indonésie), créé en 1968, a été appliqué avec succès dans plus 500 villes et agglomérations pour aider les résidents économiquement faibles à améliorer progressivement leur milieu de vie. C'est grâce au succès de ce programme, et malgré un secteur officiel du bâtiment inefficace, que l'on a enregistré une nette amélioration au niveau de la densité des zones urbaines et de la taille moyenne des unités d'habitation. A Sri Lanka des résultats similaires ont été obtenus avec le Programme "Un million de logements" auquel ont participé plus de 300 000 familles à faible revenu entre 1984 et 1989, et le Programme "1,5 millions logements" (1990-1995) qui a suivi. Il y a d'autres exemples comme la revalorisation des bidonvilles et l'installation de services essentiels en Inde (plus de 500 villes et agglomérations) où le Programme de renovation et de reclassement de Katchi Abadi au Pakistan. Les raisons du succès sont partout les mêmes, à savoir:

- la continuité: les programmes ont pris les choses a un stade précoce et se sont poursuivis sur plusieurs dizaine d'années;
- la mise en place d'un cadre politique porteur propice à l'action communautaire et à une organisation communautaire efficace;
- le couplage des programmes de rénovation des logements avec les programmes de régularisation des statuts d'occupation, de santé, de transports publics entre autres;
- la responsabilisation locale: les décisions se prennent dans le bureau du maire où même au niveau communautaire par l'intermédiaire des contrats de construction, comme au Sri Lanka), mais sûrement pas dans les bureaux de l'administration centrale;
- la portée des activités menées sur une grande échelle pour réduire les pressions exercées par les intermédiaires et l'augmentation progressive des prix liés à la commercialisation;
- l'approche institutionnalisée pour que les autorités locales puissent et veulent collaborer durablement avec les résidents.

2. *La collaboration entre les secteurs public et privé*

87. Les gouvernements, au lieu de contrecarrer les promoteurs privés, d'expulser les habitants "illégaux", de s'opposer aux activités des organisations communautaires et des ONG, ou de limiter leur action, et d'ignorer les marchés de capitaux privés et leurs énormes ressources, tendent de plus en plus à travailler de façon positive et créative avec tous ces acteurs. Cela permet à chaque secteur de se concentrer sur ce qu'il peut le mieux faire et (du moins en théorie) aux différents intervenants (secteur privé, secteur public, ONG et organisations communautaires) de s'épauler pour agir efficacement. Les conditions à remplir pour une collaboration efficace sont énumérées dans l'encadré 9. On en trouvera également des exemples concrets dans tout le corps du rapport. Mais la collaboration entre les secteurs public et privé a aussi des limites et des inconvénients (touchant principalement à sa portée et à son efficacité pour lutter contre la pauvreté), qui seront analysés dans la Section 5. Ce type de partenariat est néanmoins la meilleure méthode pour assurer un développement rationnel des établissements humains contrairement à l'attitude gouvernementale traditionnelle visant à bloquer ou neutraliser les initiatives privées d'organisations ou de particuliers.

Encadré 9. Conditions requises pour une collaboration efficace entre les secteurs privé et public[66]

- des structures gouvernementales et municipales fortes pour assurer un soutien régulier, prévenir la spéculation et la politisation, veiller à une distribution efficace, coordonner les différents secteurs et édicter les lois et règlements nécessaires.
- des ONG et des organisations communautaires compétentes qui puissent jouer un rôle d'intermédiaire entre les groupes économiquement faibles et le secteur privé.
- des bénéfices réels pour toutes les parties concernées, évalués dans leurs propres termes (pas nécessairement monétaires, la réduction des risques et l'accès aux moyens de financement étant aussi importants).
- la participation de toutes les parties prenantes à la conception, la mise en oeuvre et le contrôle (pour les encourager à prendre leurs responsabilités quant à la qualité du produit).
- un contexte macro-économique, politique (latitude des ONG et des organisations communautaires) et culturel (une attitude de compromis) favorable.
- la prise en compte des intérêts commerciaux uniquement dans les décisions opérationnelles et non dans les décisions politiques.
- l'intégration des fonctions et des secteurs (domaine foncier, moyens de financement, infrastructures, développement des moyens).
- l'intervention au niveau des programmes et non des projets (décisions politiques, ressources financières et accès aux fonds, intégration de nouvelles dispositions dans les cadres et institutions financières et autres déjà en place) de façon à réduire les coûts administratifs et à élargir le champs d'application et la durabilité.

3. *Prise en compte progressive des spécificités des deux sexes dans la planification et la gestion urbaine*

88. La volonté de mettre un terme à la discrimination dont souffrent les femmes est l'un des changements les plus importants enregistrés dans la planification et la gestion des établissements humains depuis la tenue d'Habitat I. La planification urbaine, au lieu de se référer à un ménage type à caractéristiques standard, doit viser à lutter contre la discrimination dont souffrent les femmes dans l'accès au logement, aux programmes et à la formation et reconnaître et répondre aux priorités et besoins respectifs des deux sexes. Ce n'est pas là juste une question d'idéologie ou de correction politique car si la planification et la gestion urbaines répondent à ces caractéristiques elles seront à la fois:

(a) plus efficaces, car tirant parti aussi bien des ressources des femmes que de celles des hommes;

(b) plus durables, car réduisant les risques d'échec des projets;

(c) plus équitables, car permettant aux femmes de bénéficier équitablement des politiques, lois et règlements et des ressources.

89. L'équité entre les sexes ne doit pas être traitée comme une question subsidiaire mais doit être placée au centre de toutes les décisions prises en matière d'établissements humains. Bien-sûr cette prise de conscience théorique ne se concrétise pas toujours dans la pratique. Les Etudes sur l'habitat révèlent que la concrétisation systématique des engagements publics s'est jusqu'ici soldée par un échec généralisé[67], bien que l'intérêt croissant pour l'équité entre les sexes soit sans contestation l'un des grands progrès conceptuel des vingt dernières années. On verra, dans la Section 5, comment transformer cette volonté théorique en action concrète. Une autre tâche importante à l'avenir sera de tirer profit de l'expérience acquise avec les politiques et les méthodes visant à instaurer l'équité entre les sexes pour intégrer d'autres groupes marginalisés comme les enfants, les adolescents et les personnes âgées.

4. *Du logement auto-construit à la location*

90. Jusqu'au début des années 80, les planificateurs et les politiciens ne voyaient pratiquement comme solution au problème de logement urbain que l'accès à la propriété sous ses différentes formes, même pour les pauvres. En fait, en matière d'occupation les choses sont beaucoup plus compliquées et au cours des quinze dernières années les gouvernements en sont venus progressivement à reconnaître officiellement l'importance souvent jouée par la location dans l'habitat urbain. Mais comme c'est le cas pour l'équité entre les sexes, cette reconnaissance doit maintenant déboucher sur des mesures concrètes visant à développer le secteur locatif. Les planificateurs et les gestionnaires

urbains plutôt que de privilégier une forme d'habitat sur les autres, cherchent désormais à élargir l'éventail des possibilités pour que les gens puissent se loger selon leurs préférences, leurs caractéristiques, leurs revenus et leurs priorités.

5. *Régime de propriété et sécurité d'occupation*

91. Un régime de propriété et des lois assurant la sécurité d'occupation (qu'il s'agisse de propriété foncière libre, de location , par bail ou contrat spécifique) applicables sans ambiguité sont absolument essentiels pour pouvoir développer rationnellement le secteur du logement, tout en constituant par ailleurs la meilleure protection contre les expulsions arbitraires. Tout le monde est d'accord sur ce point mais vouloir contraindre les gouvernements à respecter le droit fondamental à un logement convenable reste un point très controversé.

C. *Stratégies du logement: l'approche globale à l'approche locale*

92. Le plus grand progrès en matière de politique et de planification du secteur urbain, outre "Action 21", au cours des vingt dernières années a été sans conteste l'émergence du concept de facilitation qui permet de rentabiliser au maximum les potentiels et les ressources de tous les acteurs concernés par la construction et le développement urbain, tout en laissant, en dernière analyse les particuliers décider de leur mode de logements[68]. Les gouvernements ont cessé la production directe des logements pour "faciliter" la construction de nouvelles unités d'habitations grâce à un cadre réglementaire et financier approprié. La Déclaration de Vancouver (Habitat I) donnait déjà les grandes lignes de cette approche de facilitation mais c'est réellement au cours de l'Année internationale du logement pour les sans-abris en 1987 et dans la Stratégie mondiale du logement jusqu'en l'an 2000 publiée un an plus tard, qu'elle a vraiment pris une forme cohérente. La Stratégie mondiale conçue pour fournir aux gouvernements des lignes directrices sur lesquelles s'appuyer pour mettre au point leurs stratégies de facilitation (ce qu'ils ont fait entre 1989 et 1994) insistait sur:

(a) la définition d'objectifs clairs et mesurables

(b) la réorganisation progressive du secteur du logement, des cadres juridique et réglementaire;

(c) la mobilisation et la répartition des ressources financières (fonds pour le logement, subventions, mécanismes de recouvrement des coûts);

(d) l'adoption de nouvelles dispositions pour la construction et la gestion foncière, l'installation des infrastructures et le secteur du bâtiment;

(e) la promotion de systèmes de transport et de modes de consommation énergétique durables.

93. D'après l'évaluation à mi-parcours de la Stratégie mondiale du logement (1994) les progrès réalisés dans les stratégies nationales du logement ont été très irréguliers. Globalement, 73% des 74 pays ayant répondu à l'enquête ont déclaré soit avoir adapté la stratégie déjà en place, soit en avoir lancé une nouvelle, mais seulement 25% des pays de l'Afrique subsharienne sont passés à l'étape suivante de mise en oeuvre et de surveillance[69]. Le principe de facilitation semble avoir été accepté par tous, les gouvernements poursuivant des politiques obsolètes de production directe de logements pour les pauvres ou de destruction des établissements informels étant devenus extrêmement rares. Cependant la mise en oeuvre concrète reste problématique et de nombreux pays n'ont encore décidé précisément ni du calendrier d'application, ni des sous objectifs, ni trouvé les ressources nécessaires pour pouvoir passer à l'action[70]. Les raisons en sont énumérées en partie dans l'encadré 10. On constate que les pays offrant des conditions de logement convenables sont pratiquement toujours ceux qui appliquent une stratégie nationale du logement efficace (Chili, Philippines et Jordanie). Les mauvaises conditions de logement résultent autant de mauvaises politiques du logement que de la pauvreté elle-même[71].

Encadré 10. Raisons de l'échec partiel des stratégies du logement[72]

- l'absence d'un appui politique stable de haut niveau (ce qui rend plus délicate l'application de mesures impopulaires allant à l'encontre des intérêts de certains groupes comme l'imposition des terrains inoccupés ou la simplification de la législation).

- la méconnaissance des marchés fonciers et immobiliers locaux, du secteur du bâtiment et du secteur financier.

- des buts et objectifs trop nombreux et irréalisables ne tenant pas compte des réalités financières, des pressions des groupes d'intérêt, des politiques, etc. (un nombre restreint d'objectifs réellement importants et réalistes est de loin préférable).

- l'absence d'une structure qui fasse le lien entre les stratégies, la gestion et les organsimes créateurs de revenus au niveau local (car contrôler les moyens de financement est crucial pour mettre en oeuvre les stratégies).

- le manque de dialogue et d'engagement et les antagonismes entre les secteurs public et privé, le gouvernement et les ONG.

- la faiblesse de la gestion urbaine et l'incapacité à planifier, contrôler, évaluer et à dresser un bilan régulier des actions en cours.

- le peu d'efficacité de mesures d'incitation visant à motiver les fonctionnaires à leur faire améliorer leurs performances.

- la marginalisation des femmes à tous les niveaux de la mise en oeuvre.

94. Certains pays ont réellement mis au point des stratégies nationales efficaces (voir tableau II), en veillant tout particulièrement à élargir la consultation pour décider des objectifs et plans (en faisant appel aux ONG, aux organisations communautaires et aux milieux d'affaires), en renforçant le rôle des autorités locales et leurs ressources et en centralisant les différentes fonctions dans des organismes responsables au fonctionnement transparent.

Encadré 11. Nouveaux développements dans les stratégies nationales du logement[73]

- Décentralisation et participation élargie des différents acteurs de la société civile: en Ouganda une concertation locale préliminaire a été lancée dans quatre districts choisis. Ensuite les représentants des 38 districts sont été réunis pour discuter du projet de Stratégie nationale. Un plan détaillé de mise en oeuvre a été élaboré sous l'égide d'une autorité centrale (Comité directeur interorganismes). Des ateliers et comités ont été pareillement organisés au Nicaragua et en Indonésie.

- Renforcement des rôles et ressources des autorités municipales: le Gouvernement philippin a en 1991 édicté un code municipal qui décentralise les responsabilités en matière de planification, les donnant aux villes et provinces et qui autorise les municipalités à reclasser jusqu'à 15% des terres agricoles pour une utilisation urbaine, à lever leurs propres impôts et taxes et à s'adresser à l'étranger pour des emprunts ou des subventions sans passer par le gouvernement central.

- Coordination plus étroite avec la politique économique et renforcement des liens administratifs (le Conseil du logement et du développement urbain philippin et le sous-comité mixte du logement en Thaïlande

D. *Politique des donateurs en matière d'établissements humains et aide financière extérieure*

95. D'après "Action 21" la fourniture d'un logement convenable à chacun coûtera environ annuellement 75 milliards de dollars d'ici l'an 2000 dont 10 milliards venant des organismes d'aide extérieure. Ces chiffres ne font que souligner ce que l'on sait déjà, à savoir que les fonds locaux ont toujours constitué la part du lion dans le financement

du secteur du logement. L'importance de l'aide extérieure ne doit pas donc être exagérée mais cela ne signifie pas pour autant qu'il faille l'ignorer. Le problème est plutôt que l'aide destinée aux établissements humains n'a jamais atteint ces chiffres et qu'elle va encore probablement diminuer vu la stagnation des budgets d'aide et la réduction des dépenses des Etats. En 1980 et 1991, moins d'1% de l'aide officielle au développement des pays de l'OCDE et moins de 3% des prêts sans concession sont allés aux établissements humains, bien que près de 50% de la population de la planète habite dans les villes[74]. La Banque mondiale consacre seulement 9% de ses fonds au développement urbain et le PNUD encore moins[75], bien que certains organismes donateurs comme la Banque asiatique de développement et la Banque mondiale elle-même aient, pour répondre à la demande croissante, augmenté leurs investissements dans les établissements humains.

96. Le problème n'est pas seulement l'importance de l'aide apportée mais bien plus encore sa qualité. Au cours des vingt dernières années les donateurs ont modifié progressivement leurs priorités en fonction de l'évolution des tendances politiques générales soulignées ci-dessus. Ils ont cherché à remédier aux échecs des stratégies centrées sur les projets jusque là appliquées en arrêtant l'aide financière fixe à des projets précis pour un appui financier plus global destiné à la formation de partenariats, au développement du secteur du logement, à la gestion urbaine et au renforcement des capacités. Certains exemples concrets de cette nouvelle approche visant à élargir l'accès des pauvres aux services, à renforcer l'économie urbaine, à mettre en valeur le milieu urbain et à développer les capacités institutionnelles et financières pour gérer durablement sont donnés dans l'encadré 12[76]. Cette évolution est extrêmement positive, bien qu'il ne faille pas considérer qu'améliorer la gestion soit la panacée. Il y a encore beaucoup à faire pour coordonner plus étroitement les initiatives lancées dans différents domaines de façon à alléger le travail de l'administration locale qui a peu de ressources et pour tirer un meilleur parti des expériences et initiatives ayant fait leurs preuves.

Encadré 12. L'assistance pour le renforcement des capacités[77]

- Le Programme de gestion urbaine (Banque mondiale/PNUD/CNUEH) qui avait été lancé en 1986 pour renforcer les aptitudes des autorités locales à gérer la question foncière, les finances, les infrastructures et les services et l'environnement, à lutter contre la misère urbaine, à assurer le développement économique, à faire le lien avec les ONG et les organisations communautaires et à planifier efficacement est entré dans sa seconde phase en 1992. Lorsqu'un gouvernement demande l'assistance du Programme (condition préalable à ses activités dans le pays) et garantit un certain niveau de participation locale, un processus de consultation est alors lancé pour s'assurer que les priorités correspondent bien aux besoins. Des évaluations réalisées par des organismes indépendants reconnaissent la grande efficacité du Programme mais soulignent le risque de privilégier les résultats quantitatifs (nombre de villes, etc.).

- Le Programme des cités durables (CNUEH/PNUE): à l'origine le bras opérationnel du Programme de gestion urbaine, lancé en 1990 pour améliorer la planification du milieu urbain.

- Concrétiser localement "Action 21": planifier le développement durable des établissements humains (Gouvernement belge/CNUEH) le principal objectif est la formation

- Lutter en commun contre la misère urbaine (qui fait lien entre les activités du Programme de gestion urbaine, de l'OIT et du Programme des volontaires des Nations Unies).

- Formation et de renforcement des capacités pour une meilleure gestion municipale (PNUD);

- Programme sur les finances et la gestion municipales destiné à l'Asie (PNUD/CNUEH/Gouvernement néerlandais);

- Programme de mise en place d'infrastructures écologiquement rationnelles (CNUEH/PNUE).

- Programme pour l'amélioration du milieu métropolitain (Banque mondiale/PNUD).

- Appui aux stratégies nationales du logement (FINNIDA/DANIDA/CNUEH): appui technique et financement pour lancer les stratégies de facilitation dans le secteur du logement.

- Programme des indicateurs de logement (Banque mondiale/CNUEH): renforcement des moyens de collecte et d'analyse des données de base dans un ensemble de villes et de pays; ces données sont essentielles à une planification effective mais ne sont pas reparties par revenu, âge ou sexe.

- Recherche sur la réalité urbaine dans le monde en développement (Banque mondiale/CNUEH/Fondation Ford): bilan des recherches universitaires passées et actuelles; identification des moyens à développer en priorité.

RESUME:

La planification et la gestion des établissements humains ont beaucoup évolué depuis la tenue d'Habitat I en 1976 et les approches actuelles sont plus appropriées pour assurer un développement durable des établissements humains. Mais pour qu'elles soient réellement efficaces il faut:

- tirer parti de l'expansion urbaine plutôt que d'essayer de la circonscrire;

- mettre en place des cadres juridique, fiscal et réglementaire facilitateurs qui permettent de tirer au maximum parti de l'énergie et des ressources de toutes les parties prenantes de la question urbaine, encouragent la collaboration des secteurs public et privé et donnent la priorité aux questions foncières et financières.

- aborder les établissements humains comme un tout en visant au développement durable et en tenant compte de la politique socio-économique nationale.

- veiller à ce que l'administration urbaine soit représentative et responsable;

- doter les gestionnaires urbains des moyens, nécessaires pour pouvoir s'adapter aux changements rapides et complexes et planifier de façon concertée, en tenant compte des spécificités propres aux deux sexes ainsi que du rôle joué par les ONG et les organisations communautaires.

Mais il faut maintenant passer de la théorie à la pratique. Pour ce faire une gestion urbaine plus efficace ne suffit pas, il faut aussi de meilleures politiques, plus d'argent et une gestion financière concertée à laquelle participent toutes les couches sociales.

L'expérience prouve qu'il est ainsi possible d'améliorer la qualité de la vie urbaine même si les ressources sont rares.

La plupart des pays ont fait le premier pas en réorientant globalement leur planification et leur gestion des établissements humains dans le cadre de leur stratégie nationale du logement et de leur programme local "Action 21", souvent en intensifiant la participation des acteurs privés, des ONG et autres. Néanmoins les résultats concrets se font encore attendre et il faut en priorité agir dans les domaines clés énumérés ci-dessus, tout en prévoyant des moyens de financement et de réalisation précis et en définissant clairement les objectifs et les indicateurs.

L'aide extérieure doit en priorité s'adresser aux établissements humains. Elle doit être augmentée et améliorée grâce à une étroite coordination entre les donateurs et les gouvernements dans les domaines clés. Il faudrait utiliser cette aide principalement pour mobiliser les fonds, très importants, des marchés de capitaux privés.

III. A L'INTERIEUR DE LA VILLE: POLITIQUES ET PROGRAMMES

A. *A l'intérieur de la ville*

97. Grâce aux recherches et l'expérience nous connaissons mieux le fonctionnement des villes et nous savons maintenant que les marchés, les conditions et les modes de fonctionnement urbain sont extrêmement variés, qu'ils sont bien plus complexes et évoluent beaucoup plus rapidement qu'on le croyait, qu'ils changent selon les villes et sont souvent imprévisibles. En règle générale, les conditions de logement se détériorent lorsque les villes se développent trop rapidement alors qu'elles s'améliorent lorsque le revenu par habitant augmente. Dans les pays à revenu moyen, les établissements informels représentent seulement 30% de l'habitat urbain contre 75% ou plus dans des agglomérations comme Nairobi, Daka ou Abadan[78]. Les conditions de logement varient également entre des villes où les revenus sont identiques et même entre quartiers, les marchés fonciers et immobiliers fonctionnant différemment et les modes d'occupation varient beaucoup en fonction du sexe, de l'ethnie ou des préférences personnelles. Il est difficile de dégager des tendances universelles en matière de logement, (quantité, qualité et prix). Les données fournies par le Programme d'indicateurs de logement montrent que les facilités d'accès (évaluées en comparant le prix d'achat d'un logement ou son loyer avec les salaires et revenus des occupants) varient beaucoup plus dans les villes des pays en développement que dans celles des pays industrialisés. Ces variations sont en grande partie dues à l'efficacité (ou au manque d'efficacité) des politiques appliquées dans les domaines clés (fourniture de logements, matériaux de construction, moyens de financement et infrastructures). Dans certaines villes comme Kingston et le Caire où les dépenses par habitant pour les services et les infrastructures sont relativement basses, le fossé entre le prix des terrains viabilisés et des terrains non viabilisés tend à être extrêmement large, ce qui pénalise les pauvres[79].

98. Si l'on regarde le monde d'occupation des logements on constate qu'il n'y a pas de corrélation systématique entre la possession du logement et le revenu. Il y a des villes de pays riches comme Amsterdam et Vienne où la proportion de locataires est extrêmement élevée et des villes de pays pauvres comme Lima et Khartoum où c'est la proportion de propriétaires qui est très importante. La différence tient aux préférences individuelles, aux politiques gouvernementales et aux marchés fonciers et immobiliers. Dans les pays en développement la voie d'accession à la propriété la plus courante a été jusqu'ici l'occupation illégale ou semi légale et la division en lotissements avec l'apparition d'un marché secondaire de location lorsque l'offre foncière ne fournit pas à la demande. Les femmes chefs de famille ont plus tendance à louer ou à partager, peut-être parce qu'elles sont souvent exclues des programmes officiels de logement, ont des revenus plus faibles et moins de temps à consacrer à l'auto-construction. Les familles jeunes, plus mobiles, préfèrent souvent louer plutôt que d'acheter leurs logements. La variété de la demande a induit la prolifération des circuits de vente et de location et il n'est pas rare dans une même ville d'avoir le choix entre 8 à 10 différents circuits possibles pour louer et 5 à 6 pour acheter. Les logements offerts sur ces marchés, en particulier lorsqu'ils s'adressent aux plus pauvres, peuvent parfois être misérables comme c'est le cas des locations proposées dans les bidonvilles de Calcutta ou de Lagos.

99. Les logements sociaux représentent moins de 10% du parc de logement dans la plupart des pays en développement, ces chiffres diminuant à mesure que les gouvernements passent la main aux constructeurs privés et à la production commerciale , bien que restant extrêmement élevés (de l'ordre de 80 à 90%) dans les pays à économie planifiée ou en voie de transition[80]. Dans certains pays industrialisés comme la Suède et la Norvège, les logements sociaux et les logements coopératifs, qui permettent d'assurer une grande sécurité à bas prix et de limiter les risques de spéculation, représentent un type d'occupation intermédiaire extrêmement courant. Les avantages qu'il y aurait pour les villes des pays en développement à adopter ces modes d'occupation restent encore largement inexplorés.

100. Comme les sommes dépensées par les ménages pour se loger augmentent en même temps que leurs revenus, une croissance économique soutenue devrait permettre d'améliorer rapidement les conditions de logement, étant entendu que chaque famille, et ses membres, ait accès au type de logement qu'elle souhaite, ainsi qu'aux infrastructures et aux services essentiels, qu'elle puisse choisir le mode d'occupation et l'endroit où vivre. Toutes les politiques et tous les programmes concernant le logement devraient poursuivre ces objectifs.

B. *Programmes et politiques d'intervention*

101. En théorie, la gestion et la programmation du secteur du logement ne posent pas de problèmes. L'offre peut être améliorée en mettant plus de terrains viabilisés sur le marché, en incitant les constructeurs et les propriétaires à agir, en facilitant l'accès à des matériaux de construction abordables, en supprimant les normes et règlements superflus et en planifiant les infrastructures et les transports publics de façon adéquate. La demande peut ensuite être intensifiée

en encourageant les activités créatrices de revenu et en assurant la sécurité d'occupation, en donnant l'accès à des moyens de financement abordables, en attribuant les subventions à bon escient et en offrant une protection sociale, et autres mesures spéciales, aux plus pauvres. La ville doit être pourvue des structures et moyens qui s'imposent pour pouvoir gérer le marché, l'offre et la demande en fonction des besoins et des droits de tous les groupes sociaux en présence. Dans la réalité, des contraintes énormes restreignent l'offre et la demande, les marchés ne fonctionnent pas comme ils devraient, la gestion et l'administration laissent à désirer. La spéculation et la main-mise politique sont monnaie courante sur la plupart des marchés du logement des pays en développement, en partie parce que les biens fonciers immobiliers ont de la valeur et en partie parce que les politiques et règlements en vigueur bloquent l'offre. Les traditions, des systèmes d'enregistrement foncier et d'information inadéquats viennent encore aggraver la situation. Et lorsque les marchés fonciers fonctionnent mal, ce sont toujours les pauvres qui paient le prix fort. Quelles sont donc les mesures que les planificateurs et les politiciens doivent prendre en priorité pour améliorer les conditions de logement dans les villes des pays pauvres?

102. Il faut en priorité supprimer les contraintes, notamment financières et foncières, qui pèsent sur l'offre. Si l'on y parvient à une échelle suffisamment large, la qualité de l'offre s'améliorera automatiquement, sans qu'il soit besoin de mettre en place des systèmes coûteux de réglementation et de contrôle. Développer la demande réelle est également important mais c'est plus difficile d'y parvenir à court terme. Pour équilibrer l'offre et la demande il faut en priorité:

(a) mettre plus de terrains viabilisés sur le marché en veillant à ce qu'ils soient utilisés de façon appropriée et améliorer durablement la qualité des infrastructures et services;

(b) améliorer et renforcer les moyens de financement nécessaires pour développer les établissements humains, ouvrir le crédit aux groupes les plus pauvres et rationaliser les subventions;

(c) faciliter la construction de logements bon marché en stimulant le secteur du bâtiment, en adaptant les normes et règlements, en encourageant la location et en garantissant les droits de propriété;

(d) encourager l'emploi et protéger les plus pauvres.

103. Ces points seront examinés ci-dessous un par un, leurs implications sur la gestion urbaine et l'environnement brièvement analysées à la lumière des nouveaux concepts en cours dans la planification et la gestion des établissements humains développés dans la section 3 (développement durable, équité, administration éclairée et partenariat).

1. *Terrains et gestion foncière*

104. L'incapacité à fournir des terrains en quantité suffisante a été le principal échec des stratégies du logement au cours des vingt dernières années, la principale cause de l'inefficacité des marchés fonciers, des politiques d'équipement et de la planification des transports. On admet désormais que les gouvernements doivent coopérer avec les marchés fonciers, en particulier les marchés informels et semi légaux plutôt que de contrecarrer leurs activités et prendre des mesures positives (aménagement foncier et collaboration avec le secteur privé) plutôt que des mesures négatives (réglementations trop lourdes ou mesures d'expulsion). Certaines de ces mesures positives sont données dans l'encadré 13.

Encadré 13. Politiques foncières novatrices[81]

- Le système des parcelles partagées appliqué à Bangkok assure la sécurité d'occupation aux pauvres vivant sur une partie d'un terrain ne leur appartenant pas, le propriétaire pouvant, en échange, en vendre ou mettre en valeur la partie non occupée. Ce système sert les intérêts tant de l'occupant que du propriétaire mais nécessite souvent de longues négociations.

- Le remembrement en Inde qui permet de regrouper de petites parcelles et de les viabiliser. Les terrains remembrés sont ensuite rendus à leurs propriétaires qui, en échange versent une partie de la plus value aussi donnée à leur parcelle au gouvernement qui l'utilise pour les pauvres.

- Les banques foncières (Colombie, Mexique) grâce auxquelles les gouvernements peuvent constituer des ressources foncières utilisables en temps voulu. Ce système risque néanmoins, lorsqu'il est mal géré, d'accentuer les goulots d'étranglement.

- L'aménagement évolutif à Hyderabad (Pakistan) qui permet de réduire les coûts et donne ainsi la possibilité aux pauvres d'acheter un terrain ou de s'installer sur une parcelle nue qu'ils pourront ensuite progressivement aménager.

- Le développement guidé, à Curitiba (Brésil) qui permet de réduire les prix des terrains et des transports pour se rendre sur les lieux de travail en installant des lotissements bon marché le long des couloirs de bus (voir encadré?).

- Le système de subventions croisées en Tunisie qui a permis de fournir aux pauvres des terrains à des prix inférieurs à ceux du marché; les coûts étant recouvrés en vendant les terrains au prix normal à ceux qui en ont les moyens.

- Le transfert des titres de propriété fréquemment utilisé lorsque la réinstallation dans les mêmes lieux n'est pas possible, les ménages, recevant, en compensation pour leur installation sur une nouvelle parcelle un titre d'occupation.

Encadré 14. Les transports publics de Curitiba (Brésil)[82]

Curitiba est souvent cité comme le modèle de développement urbain pour un pays en développement à revenu moyen. Un réseau de couloirs de bus, chacun flanqué de deux voies, l'une pour les voitures, l'autre pour les camions, rayonne à partir du centre-ville. En guidant le développement urbain (y compris la création de lotissements bon marché) le long de ces axes de circulation, on permet aux résidents de se rendre aisément sur leur lieu de travail grâce à un système de transport par lequel transitent plus d'1,3 million de passagers par jour. On a ainsi réduit la consommation de carburant de 25%, ramené le taux de pollution atmosphérique à l'un des plus bas du Brésil et créer l'une des villes les plus vivables du pays. Des bénéfices similaires ont été obtenus à Toronto (Canada) et Freiburg (Allemagne) en reliant entre eux par des systèmes de transport en commun efficaces les quartiers populeux.

105. Il faut trouver des systèmes permettant de simplifier et d'accélerer les enregistrements fonciers et transactions foncières et d'en diminuer les coûts ainsi que des modes de gestion foncière transparents et décentralisés. La plupart des marchés fonciers illégaux ne menacent ni les intérêts nationaux ni la santé publique, il n'y a donc aucune raison pour les supprimer, bien que leur fonctionnement, souvent très complexe, exige un véritable effort de compréhension de la part des planificateurs. En investissant dans des terrains non viabilisés situés le long des axes de transport (comme à Curitiba, voir encadré 14) et en augmentant ainsi leur valeur, les pouvoirs publics pourraient donner une possibilité de logement convenable aux pauvres tout en s'y retrouvant financièrement grâce à l'imposition et aux taxes d'utilisation, et en réduisant les risques liés à la commercialisation des lotissements bon marché; la montée des prix forçant souvent les pauvres pour lesquels ils ont été construits à s'en aller. L'octroi d'un droit de propriété, bien qu'il ne s'agisse pas nécessairement d'un droit de propriété privée entier, est

également essentiel pour attirer les investissements (voir ci-dessous).

106. Dans un même temps, les gouvernements doivent prendre des mesures pour que les terrains jusque là inoccupés dans les zones construites soient utilisés efficacement (donc pénaliser la spéculation foncière) et pour que les terrains de la périphérie soient mis en valeur rationnellement (donc protéger les bonnes terres agricoles grâce à un développement guidé le long des axes de transports ou en limite des zones de développement déjà équipées en infrastructures essentielles). C'est là un équilibre extrêmement difficile à maintenir, mais c'est la seule façon pour préserver les terres agricoles et réduire les impacts écologiques de l'expansion urbaine tout en simultanément élargissant l'offre foncière. L'implantation d'un dispositif complexe de contrôle et de règlement qui coûte extrêmement cher et est en général inefficace irait à l'encontre des buts recherchés en multipliant les goulots d'étranglement sur le marché foncier et en encourageant le blocage des terrains inoccupés à des fins spéculatives (voir pour exemple le "Urbain Land Ceiling Registration Act" (Inde))[83].

107. Mais jusqu'ici le champ d'application de toutes ces innovations (y compris celles énumérées dans l'encadré 13) a été beaucoup trop réduit pour pouvoir réellement améliorer l'offre. Les gouvernements doivent intervenir plus énergiquement pour élargir rapidement l'offre foncière s'ils veulent que les pauvres aient réellement accès aux terrains dont ils ont besoin pour se loger.

2. *Infrastructures et services essentiels*

108. Même les services essentiels comme l'approvisionnement en eau et le traitement des eaux usées, l'approvisionnement électrique, les équipements routier, sanitaire et scolaire ne sont pas, dans la plupart des cas, suffisamment rentables pour justifier le développement d'un réel secteur commercial et leurs coûts restent trop élevés pour que les familles économiquement faibles puissent les financer elles-mêmes (au moins 800 dollars par habitant d'après certaines estimations[84]). Et pourtant l'accès à des terrains viabilisés est essentiel si on veut améliorer les conditions de logement et assurer une expansion urbaine rationnelle. Une coordination efficace au niveau municipal est également nécessaire si l'on veut assurer à tous l'accès aux infrastructures et services, faire régulièrement des contrôles de qualité et de sécurité et réaliser des économies d'échelle. Dans le cas contraire, les pauvres continueront à dépendre de systèmes parallèles de fourniture (vendeurs d'eau et autres) auxquels ils paient un prix beaucoup trop élevé pour des services équivalents à ceux que pourrait fournir un réseau municipal[85]. La municipalité a donc un rôle important à jouer en coordonnant les activités des fournisseurs (sociétés ou organismes privés à but non lucratif), en exerçant un contrôle sur leurs activités et, si nécessaire, en se chargeant directement de l'installation des infrastructures. L'expérience de Curitiba décrite dans l'encadré 14 montre que des investissements publics judicieux dans le développement planifié des infrastructures, dans ce cas précis en assurant le développement foncier le long des couloirs de transport en commun, peut être réellement payant. Par contre Bangkok qui, à cause des encombrements croissants de ses rues rebute les investisseurs étrangers ou encore les nombreuses villes des pays en développement où les déplacements entre le domicile et le lieu de travail coûtent aux pauvres jusqu'à 3 heures de leur journée et 20% de leur revenu[86] nous montrent le prix de l'inaction.

109. Même si les pouvoirs publics jouent toujours un rôle crucial en assurant la coordination au niveau des infrastructures et des services, les modes de fourniture et d'entretien les plus efficaces et les plus équitables peuvent être très différents d'une ville à l'autre, d'un quartier à l'autre, d'un service à l'autre. Lorsque les consommateurs peuvent être taxés individuellement et que la concurrence entre fournisseurs est possible, la solution privée peut s'avérer plus efficace que l'intervention des pouvoirs publics, à condition que ceux-ci aient les moyens et la volonté de veiller au respect de la qualité et à l'accès démocratique à ces services et infrastructures (ces conditions s'appliquent souvent à la collecte des ordures et aux transports). Pour que les pouvoirs publics puissent confier au secteur privé des services souvent monopolisés comme l'approvisionnement en eau, l'assainissement et l'électricité, il faut qu'il existe une concurrence sur le marché et qu'ils aient la volonté et la capacité de faire respecter certaines normes. La nationalisation et la privatisation ont toutes les deux des avantages[87].

110. Dans les pays en développement la solution serait que les secteurs public et privé (*voir encadré 15*) collaborent pour gérer et faire fonctionner le parc d'infrastructures et que la communauté participe. Des expériences positives comme le projet pilote Orangi (Karachi) qui a permis à plus de 72 000 familles

pauvres d'installer des réseaux d'assainissement pour un prix deux fois inférieur à celui proposé par les entreprises privées ou nationales donne une idée de ce qui est possible en faisant appel à la participation intensive des usagers[88]. Il est pas rare désormais que des comités de quartier se chargent, avec la collaboration des pouvoirs publics, des infrastructures, ajoutant ainsi leurs propres ressources aux subventions en capital. Au niveau municipal également la formation de partenariats entre les secteurs public et privé peut permettre de rassembler plus de fonds pour financer les services et infrastructures tout en augmentant simultanément l'efficacité du système de recouvrement des coûts et d'entretien. A Tijuana (Mexique) la municipalité a organisé un référendum pour savoir si les administrés étaient prêts à participer au financement d'un ambitieux programme d'infrastructures urbaines; 66% ont répondu par l'affirmative, ce qui a permis à la municipalité d'obtenir une participation de 15% des entrepreneurs locaux, de 25% du gouvernement et 20% des usagers[89].

Encadré 15. Collaboration des secteurs public et privé pour la fourniture de services: l'expérience d'AGETIP[90]

AGETIP (Agence d'exécution des travaux d'intérêt public) est une organisation privée à but non lucratif qui passe des contrats avec le Gouvernement sénégalais pour l'installation, en milieu urbain, d'infrastructures et de services. Elle joue un rôle d'intermédiaire entre l'Etat et des entrepreneurs privés et veille à la qualité du produit grâce à un système d'appel d'offres concurrentielles, tout en évitant les lenteurs bureaucratiques et les coûts administratifs élevés qui handicapent le secteur public. En mois de janvier 1993, AGETIP avait déjà lancé 330 projets pour une valeur de 55 millions de dollars, répartis dans 78 municipalités, et créé plus de 52 000 emplois grâce à sa politique privilégiant les méthodes de construction faisant appel à une forte main-d'oeuvre et les contrats avec des entreprises locales.

111. Partout, l'expérience montre que, pour une efficacité maximum, les services et infrastructures doivent être planifiés en fonction de la demande (c'est-à-dire des besoins des administrés et de ce qu'ils sont prêts à payer), être bon marché et abordables (préférer le gravier au goudron pour recouvrir les routes, installer aussi bien des bornes-fontaines publiques que faire des raccordements d'eau privée), gérés par la communauté et qu'une installation progressive permettant les améliorations exigées par le temps, l'accroissement de la demande et les dispositions financières des utilisateurs est préférable.

3. *Financement de l'habitat urbain*

112. Donner des possibilités de crédit abordable pour acquérir un terrain, un logement, des matériaux de construction ou monter une affaire est absolument nécessaire pour développer la demande. Mais l'expérience montre que dans de nombreuses villes il est très difficile de mettre au point des systèmes de crédit abordables car cela demande de concilier trois objectifs apparemment conflictuels. Il faut en effet offrir des conditions favorables aux emprunteurs, assurer la rentabilité pour les prêteurs tout en mobilisant des ressources pour l'ensemble du secteur. En pratique, les systèmes de crédit accessibles aux pauvres ne sont pas forcément rentables, du moins à grande échelle, car exigeant des subventions trop élevées alors que les systèmes rentables ne sont pas forcément accessibles aux pauvres citadins, notamment aux femmes. Mais des initiatives comme celles du FONHAPO (encadré 22) prouvent qu'il est possible de lancer des programmes de crédit durable qui s'adressent à une large clientèle et n'excluent pas les pauvres, pour peu que le contexte général soit favorable. Rien n'est plus négatif pour les programmes de financement du logement qu'un contexte économique instable ou un taux d'inflation élevé.

113. Il faudrait en priorité, pour résoudre ces difficultés, permettre aux établissements de crédit foncier à long terme d'entrer en concurrence loyale avec les autres établissements financiers, diversifier les types de prêt pour élargir l'accès des pauvres au crédit, accepter de nouvelles formes de garantie, élargir l'utilisation des systèmes de crédit mutuel pour assurer le lien entre les groupes à faible revenu et les institutions financières, permettre aux gouvernements de fournir des garanties conditionnelles pour encourager les prêteurs privés, ouvrir l'accès des marchés nationaux et internationaux de capitaux aux autorités locales, tout en mettant en place des structures efficaces pour responsabiliser les parties prenantes[91]. Les gouvernements devraient également encourager la création de liens entre les systèmes de financement informels et les établissements financiers officiels pour mobiliser des fonds supplémentaires et ainsi élargir l'accès au crédit tout en assurant sa rentabilité et récompenser les autorités locales particulièrement efficaces en augmentant leurs subventions ou en leur offrant des possibilités de prêt.

Encadré 16. Financement de l'habitat urbain [92]

Pour assurer les ressources financières régulières et à long terme nécessaires au développement des établissements humains il faut:

- stimuler les économies nationale et locales pour attirer les ressources et les investissements publics et privés, créer des emplois et augmenter les recettes.
- renforcer les moyens de gestion financière et fiscale, développer l'imposition, adopter des mécanismes de tarification et trouver d'autres sources de revenus.
- augmenter les ressources publiques grâce à des instruments fiscaux favorables à l'équité et au développement durable.
- renforcer les cadres juridique et réglementaire pour faciliter le fonctionnement des marchés financiers, attirer les ressources et encourager la formation de partenariats.
- élargir, à toutes les couches sociales, l'accès à des instruments de crédit équitables.
- adopter des mécanismes de transfert de fonds entre les différents échelons gouvernementaux qui soient transparents, ponctuels et basés sur les performances.
- cibler les subventions sur les groupes sociaux tenus à l'écart des marchés et favoriser la mise en place d'instruments de crédit et autres mécanismes répondant à leurs besoins.

114. Les Caisses de crédit municipal (Municipal Credit Institution) sont une expérience révolutionnaire et un bon exemple de collaboration entre le secteur public et le secteur privé. Il s'agit d'organismes hybrides qui cherchent à combiner les avantages du crédit privé et la sécurité d'un financement par les pouvoirs publics et les donateurs pour le plus souvent installer des infrastructures. Le succès des premières caisses qui se sont ouvertes en Inde, au Nigéria et ailleurs, a été très mitigé à cause des problèmes de durabilité (coûts trop élevés) et de portée (exclusion des emprunteurs à faibles revenus). Mais le principe même d'allier les avantages commerciaux aux garanties offertes par le secteur public reste très valable, tout particulièrement s'il est possible d'attirer dans le système d'importants capitaux privés à long terme. Aux Philippines on est allé encore plus loin avec la promulgation du Code municipal qui autorise les conseils municipaux à émettre des obligations sur les marchés de capitaux privés et à décider, par référendum, avec leurs administrés, comment employer ces nouvelles ressources[93]. Ce type d'initiative permet à la fois d'améliorer les infrastructures et d'assurer une administration urbaine éclairée.

115. Les exemples cités ci-dessus et repris dans l'encadré 17 montrent les réalisations possibles si l'on tient réellement compte des besoins et des caractéristiques des emprunteurs pauvres. Il est à noter que toutes ces initiatives utilisent des ONG ou des organisations communautaires comme intermédiaires et s'adressent aussi aux femmes (isolées ou en groupes). Des ONG comme BRAC (Bangladesh), SEWA et le Forum des femmes actives (Inde) sont autant de preuves convaincantes que les pauvres peuvent participer avec succès à des programmes de crédit, bien qu'il soit extrêmement difficile d'atteindre les plus pauvres des pauvres et que ces organismes doivent compter sur d'importantes aides à fonds perdu ou des prêts à taux d'intérêt subventionné. Ceux qui affirmaient que les pauvres sont incapables de participer à des programmes de crédit sont contredits par les faits. Il faut maintenant chercher à élargir l'accès au crédit bien que les résultats soient déjà beaucoup plus positifs que pour l'accès à la propriété foncière, peut-être parce que les organismes donateurs financent plus volontiers ce type de programme et qu'il y a moins d'intérêts en jeu dans ce domaine si bien qu'il est plus facile de procéder aux réformes nécessaires.

Encadré 17. Les solutions des ONG pour financer le secteur du logement[94]

•Programmes de crédit communautaire à Bangkok et à Manille: des crédits sont consentis à des organismes communautaires et des groupes de crédit qui servent ensuite d'intermédiaires et peuvent proposer aux particuliers des crédits à des taux d'intérêt faibles avec des échéances de remboursement très espacées. A Bangkok, d'ici la fin 1996, on compte que 120 000 familles auront pu profiter de ce programme.

•Le programme "triguna" (Indonésie) qui utilise des fonds provenant de la Caisse d'épargne nationale pour aider les coopératives et associations de logement à devenir propriétaires, (trois niveaux d'intervention: acquisition du terrain, développement du site, construction du logement). Ce programme a été intégré en 1993 dans la Stratégie nationale du logement.

•Les prêts hypothécaires à double indexation (Mexique) qui ont à la fois l'avantage du long terme (prêts indexés sur le taux d'inflation) et de l'accessibilité (prêts indexés sur le salaire), les montants des remboursements étant calculés en fonction du revenu de l'emprunteur et les remboursements échelonnables sur quinze ans. Le succès du programme a incité les banques commerciales à développer leurs prêts au logement.

•Le FURPROVI (Costa Rica) qui vise à faire entrer progressivement les pauvres dans les circuits officiels de financement du logement (pour assurer la durabilité) tout en reconnaissant qu'ils ont besoin au préalable d'une aide spéciale pendant un certain nombre d'années. Un programme distinct de crédit a été donc créé pour eux qui leur offre des conditions plus faciles en attendant qu'ils développent leurs revenus et assurent leur solvabilité.

4. *Des subventions rationnelles*

116. Compte tenu du peu de ressources dont disposent les gouvernements des pays en développement, il est essentiel qu'ils ciblent les subventions destinées à aider les plus pauvres des citadins, même si, au moins dans le secteur du logement, les subventions permettent plus facilement de canaliser les ressources des gens puisqu'ils participent à la construction. L'expérience montre que les subventions, pour être efficaces, doivent aller directement aux ménages à faible revenu (hommes et femmes séparément si nécessaire), le plus souvent par l'intermédiaire d'organisations communautaires ou d'ONG (voir les programmes de crédit communautaire décrit dans l'encadré 17) qui peuvent contrôler le processus et assurer une répartition équitable et juste. Une allocation unique versée dans un but précis comme les aides à la rénovation est plus efficace que des mesures d'ordre général comme le contrôle des loyers. Certains exemples de rationalisation et d'utilisation efficace des subventions en vue d'élargir l'accès des pauvres citadins au logement sont données dans l'encadré 18.

Encadré 18. Nouveaux types de subventions au logement[95]

•La Finlande a libéralisé les loyers de tous les immeubles locatifs non subventionnés et limité l'octroi de subventions aux ménages les plus vulnérables, plutôt pour des travaux de réparation ou de restauration que de construction.

•La Hongrie, dans le cadre du passage à l'économie de marché, élimine progressivement les subventions au logement. Leur part dans le budget national est passée de 17,3% en 1989 à 6,7% en 1993. Les subventions sont désormais attribuées en fonction des bénéfices assurés (bien que ce système coûte cher à appliquer).

•Le Chili limite désormais les subventions à des sommes versées en une fois aux pauvres pour l'achat d'un logement sur le marché. Elles peuvent couvrir jusqu'à 75% du prix d'un terrain viabilisé ou d'une cellule d'habitation de base. Le système fonctionne bien, en grande partie parce qu'il est transparent et juste.

5. *Logements*

117. Les principales conditions à remplir pour assurer le succès des stratégies du logement ont déjà été énumérées dans les sections précédentes. Il s'agit entre autres de veiller à ce que l'accès à des parcelles viabilisées, aux infrastructures et aux instruments de crédit soit à la portée de tous, d'encourager l'autoconstruction et la constitution de coopératives de logements, de soutenir les initiatives du secteur

informel et de prendre des mesures spécifiques pour aider les groupes sociaux particulièrement vulnérables. Mais il faut également mentionner quatre autres types de mesures absolument nécessaires et prioritaires à savoir:

a. *Stimuler le secteur du bâtiment et l'approvisionnement en matériaux de construction bon marché.*

118. Dans les pays en développement les activités de construction représentent 80% de l'ensemble du capital fixe et les investissements dans ce secteur sont extrêmement rentables à long terme. Et pourtant le secteur du bâtimen ɔst souvent mal organisé et les matériaux de construction extrêmement coûteux, particulièrement s'ils sont importés. En Tanzanie, entre 1982 et 1989 les prix du sable, du ciment et de l'acier ont quintuplé (cette augmentation étant bien supérieure au taux d'inflation). En Inde et au Nigéria il s'est passé la même chose[96]. Il est particulièrement important que les planificateurs urbains prennent des mesures pour encourager les activités des petits producteurs et entrepreneurs qui souvent ne sont pas intégrés dans le circuit officiel mais n'en satisfont pas moins pratiquement l'ensemble de la demande dans les quartiers pauvres (où l'auto-assistance est un système complexe faisant appel aux membres de la famille, aux petits entrepreneurs et autres). La moitié du ciment utilisé en Chine et plus de 10% de celui utilisé en Inde sont produits par de petites entreprises artisanales)[97]. De nouvelles techniques bon marché et inoffensives pour l'environnement comme l'utilisation de blocs de construction en terre et ciment ou en ciment additionné de cendres volantes sont également des solutions dignes d'intérêt.

b. *Adapter les normes et règlements applicables à la planification et à la construction.*

119. Une réglementation trop lourde peut augmenter considérablement le coût de la construction, (jusqu'à 50% en Malaisie, de 25 à 29% au Zimbabwe)[98]. Dans 25% des villes étudiées dans le Programme d'indicateurs du logement, il faut plus de 20 mois pour obtenir un permis d'aménagement, les délais allant jusqu'à plusieurs années au Ghana où il faut passer par vingt étapes successives, et trois ans à Lima[99]. Réformer et simplifier les normes et règlements est primordial si l'on veut élargir l'offre, bien qu'il faille procéder avec précaution pour éviter que cela ne conduise à l'exploitation des pauvres gens ou ne les mettent dans une situation dangereuse. Au lieu de préciser que les murs doivent être construits en béton il est plus efficace de décider qu'ils doivent répondre aux conditions locales et climatiques. Les normes doivent être assez souples pour permettre une construction progressive. Les normes de base minimum appliquées au Malawi ou encore la réglementation en vigueur aux Philippines qui autorisent les rues en terre battue dans les lotissements sociaux ou marginaux sont des bons exemples d'adaptation de la législation aux conditions réelles. Il faut se rappeler que des normes considérées par les pouvoirs publics comme étant minimum peuvent être extrêmement contraignants pour les pauvres gens.

c. *Développer le secteur locatif*

120. En dépit de l'importance reconnue du système locatif dans le monde et de la préférence de longue date de certains groupes sociaux (les jeunes à faibles revenus des pays industrialisés et en développement) pour la location, le secteur a peu évolué. Dans les pays en développement la plupart des locations sont fournies par des propriétaires ayant eux-mêmes de faibles revenus qui louent une pièce de leur propre logement ou un petit appartement. Développer le secteur locatif demande donc de prendre des mesures d'incitation à des fins générales (pour élargir l'offre en logements) et spécifiques (pour que les propriétaires augmentent le nombre de pièces et d'appartements mis sur le marché). La Colombie et l'Indonésie se sont intéressées aux propriétaires en leur proposant des lignes de crédit spéciales et en prenant des mesures fiscales en leur faveur. Les municipalités de Bombay et de Mexico ont entrepris, avec succès, de rénover le parc locatif du centre-ville. Le contrôle des loyers, bien qu'étant encore appliqué dans deux tiers des pays ayant répondu à l'évaluation à mi-parcours de la Stratégie mondiale du logement, n'est souvent pas la meilleure façon, ni la plus équitable, de maintenir les loyers dans des limites acceptables. Il est bien plus efficace de lever les contraintes qui pèsent sur l'ensemble des marchés de la location[100].

a. *Garantir les droits de propriété*

121. L'expérience montre que les pauvres ne sont pas prêts à investir dans le développement de leur logement tant qu'ils ne jouissent pas d'une sécurité d'occupation. Cela ne signifie pas forcément les doter d'un droit de propriété entier, lequel peut être problématique à cause de la vente possible des logements construits pour les ménages à faible revenu par leurs occupants à des groupes sociaux plus riches. C'est ce qui c'est passé aux Philippines, où dans la dernière étape du Programme d'hypothèques communautaire, les titres ont été individualisés trop tôt, ce qui a complètement destructuré le système communautaire mis en place pour décider et agir qui avait été jusque là le point fort du plan et la raison essentielle de son succès[101]. La sécurité d'occupation des résidents peut être assurée par différents types de baux, de titres collectifs ou de contrats de location. A Lusaka des concessions de trente ans ont été accordées aux familles pauvres. Ce système protège les occupants de toute expulsion aussi longtemps qu'ils paient les taxes municipales. Les occupants ont le droit de vendre, d'hypothéquer ou d'agrandir leur logement (mais ne peuvent pas toucher aux terrains)[102]. En assurant une sécurité d'occupation aux résidents on les incitent à investir dans leur logement tout en décourageant la spéculation. C'est là est une mesure fondamentale à prendre si l'on veut parvenir à l'objectif d'un logement convenable pour tous. Il faudrait étudier beaucoup plus sérieusement les différents modes d'occupation possibles applicables sur une large échelle.

6. *Possibilités d'emploi et couverture sociale pour les plus pauvres*

122. La façon la plus simple d'intensifier la demande est de diminuer la misère mais cela est bien entendu extrêmement difficile à faire et exige des politiques drastiques et peu payantes à court terme. Dans la plupart des pays en développement on a peu progressé dans la lutte contre la pauvreté comme le montrent les chiffres donnés dans la Section 2. La stratégie en trois volets (encourager une croissance économique urbaine en faisant appel à une main d'oeuvre intensive, investir dans le capital humain et doter les pauvres d'une couverture sociale pour atténuer leur misère) adoptée par la Banque mondiale[103] a été très décevante. Cela a été dû, entre autres, au fait que les ajustements structurels ont eu sur les pauvres citadins un impact à court terme plus grave que prévu. Les femmes qui ont vu leurs tâches augmenter, tant au foyer qu'au travail, ont été les plus particulièrement touchées. Il est certain que l'emploi de techniques de construction de logement et d'infrastructures faisant appel à une forte main d'oeuvre, le recyclage des déchets et l'ouverture du crédit au secteur informel peuvent se révéler des mesures efficaces à long terme, tout comme la mise en place de systèmes de protection sociale (si les gouvernements peuvent se le permettre) peut aider provisoirement les couches sociales particulièrement vulnérables aux mutations économiques brutales. La suppression de certaines avantages sociaux est l'une des causes de l'augmentation, ces dernières années, du nombre de jeunes sans-abris dans les villes de Grande-Bretagne. Jusqu'ici, plutôt que de voir les villes sortir gagnantes de la pauvreté on a surtout assisté à une paupérisation accrue des pauvres citadins.

C. *Gérer l'offre et la demande urbaines: Gestion des ressources et protection de l'environnement*

123. Dans les pays en développement les responsables de la gestion urbaine, compte tenu de la pénurie en ressources et des autres difficultés auxquelles ils sont communément confrontés, doivent absolument fixer leurs priorités et être conscients que dans la plupart des villes il serait plus efficace d'adopter des stratégies cherchant à lever les contraintes pesant sur l'offre en logement plutôt que d'essayer de régulariser la demande par des mesures qui peuvent souvent ralentir la production. Les gestionnaires devraient concentrer leurs actions dans un certain nombre de domaines clés (viabilisation progressive des terrains et développement des infrastructures sur une grande échelle, démocratisation du crédit et sécurité d'occupation). Les pouvoirs publics, s'ils veulent réellement résoudre les problèmes de fourniture de logement, devraient collaborer avec les entreprises et les marchés fonciers et immobiliers du secteur informel, soit en "tirant le meilleur parti de la situation", c'est-à-dire en coopérant avec eux pour éviter les excès possibles, soit en "officialisant", c'est-à-dire en donnant leur aval à certaines conditions, soit encore en intégrant le secteur informel dans le circuit officiel. Dans tous les règlements les contraintes et les avantages devraient s'équilibrer, tout particulièrement pour les couches défavorisées qui sont toujours les plus durement touchées. Des règlements acceptables sont toujours applicables.

124. Pour parvenir à un mode de développement urbain durable, il faut gérer l'offre et la demande en rationalisant l'usage des ressources naturelles (particulièrement foncières), en encourageant les économies

d'énergie et le recyclage et en pénalisant les contrevenants). Dans la plupart des villes du monde en développement, cette politique est extrêmement difficile à suivre par manque de moyens et à cause du rythme d'expansion urbaine accélérée. Mais paradoxalement même sans une véritable planification, l'environnement et les ressources naturelles y sont mieux respectés que dans les villes du monde industrialisé car l'exploitation des ressources y est moindre et que l'on réutilise et recycle au maximum[104]. Les évaluations d'impacts sur l'environnement et autres techniques du même ordre peuvent faciliter la prise en compte de l'environnement dans les politiques et interventions urbaines. Les plans de concrétisation locale d'"Action 21" peuvent aussi aider à décider des priorités. L'exemple de Bogota (voir encadré 6) montre bien comment ce système peut fonctionner. Bien que ces points soient étudiés plus avant dans la Section 5 on peut déjà conclure cette partie en soulignant que la première étape dans l'instauration d'un mode de développement urbain viable est de lever les contraintes qui pèsent sur l'offre foncière et de développer les moyens de financement.

RESUME

- Les conditions varient extrêmement selon les villes et les pays, mais l'intervention durable des pouvoirs publics sur les marchés foncier, immobilier et financier est essentielle pour élargir la demande si l'on veut réellement améliorer durablement la situation des établissements humains.

- Les gouvernements doivent aider les entrepreneurs (y compris les propriétaires) du secteur informel, simplifier les normes et règlements, encourager les investissements à grande échelle dans le secteur des infrastructures et des services (y compris les transports en commun) et garantir les droits de propriété.

- C'est dans les domaines foncier et financier que les stratégies du logement ont eu jusqu'ici échoué le plus lamentablement. Il y a des interventions originales mais leur échelle est trop réduite pour qu'elles permettent d'améliorer à long terme les conditions de logement dans la plupart des villes. Il est urgent d'agir dans ce domaine.

- la formation de partenariats entre les secteurs public et privé est un élément clé dans la mise en place de politiques et de programmes d'intervention efficaces. Si l'on veut que ces associations portent leurs fruits il faut que toutes les parties prenantes en tirent des bénéfices. Le rôle d'intermédiaire que peuvent jouer les ONG et les organisations communautaires entre les pauvres, les gouvernements et le secteur privé est primordial.

IV. QUESTIONS STRATEGIQUES

125. Les Etudes sur l'habitat traitent des multiples d'aspects du phénomène urbain mais insistent plus sur certains que sur d'autres. Neuf de ces points essentiels, tous interdépendants et également relevés dans d'autres études menées sur l'avenir des établissements humains (voir encadré 19) sont développés dans cette section. Le premier point, et le plus important, est de décider si l'urbanisation est un phénomène positif ou négatif. Les huit autres points traitent en fait des problèmes à résoudre pour renforcer les bienfaits de l'urbanisation.

Encadré 19. Problèmes communs aux mégapoles[105]

1. Pour préserver l'environnement mondial il faut d'abord préserver l'environnement urbain.

2. Pour préserver l'environnement urbain il faut d'abord lutter contre la misère et améliorer les conditions de vie dans les quartiers pauvres.

3. Pour améliorer les conditions dans les quartiers pauvres il faut impliquer leurs habitants et leurs associations et reconnaître la validité des systèmes mis au point localement pour résoudre les problèmes.

4. Pour étudier efficacement ces systèmes mis au point localement il faut que les équipes de recherche travaillent en étroite collaboration avec les communautés.

5. Pour que les communautés participent il faut utiliser les ONG comme intermédiaires.

6. Pour que les initiatives aient réellement un impact il faut qu'elles puissent être reproduites. Les initiatives locales sont très positives mais restent locales.

7. Pour que la reproduction soit possible il ne faut pas l'imposer de l'extérieur. Il faut avoir la possibilité de choisir et pouvoir apprendre d'autrui.

8. Pour que l'action soit durable il faut former des partenariats. Il faut décider des politiques publiques avec la base si l'on veut changer le système.

9. Pour améliorer la situation sociale dans les villes il faut revoir les rôles et changer les règles du jeu.

10. Pour trouver des solutions durables il faut établir des liaisons étroites entre les niveaux local et global.

A. *La question clé: les villes sont-elles bonnes pour le développement?*

126. Bien que certains voient encore dans la ville "la panacée" du développement on reconnaît de plus en plus que, dans l'abstrait, les villes ne sont ni bonnes ni mauvaises, n'étant ni la cause, ni la solution des problèmes que pose le développement futur de l'humanité. La principale tâche est de préserver, d'amplifier et d'exploiter les bons côtés des villes (leur productivité et leur dynamisme) tout en neutralisant leurs côtés négatifs (la dégradation écologique et les problèmes de logement). Il est évident que les villes pourraient offrir à leurs habitants une vie saine dans un milieu agréable et cultivé, tout en consommant peu d'énergie et de ressources et en produisant peu de déchets. Au siècle prochain, la ville sera la principale unité de production économique, d'organisation sociale et de progrès intellectuel[106] comme l'a souligné le Ministre de l'information de Singapour, Monsieur George Yeo. Mais cela ne sera vrai que si les villes sont capables d'assurer équitablement, à tous leurs résidents, un milieu de vie agréable et le même bien-être économique et social. Comme le montre le présent rapport, on est encore bien loin du but, non seulement dans les pays les plus pauvres du monde mais également dans les quartiers défavorisés des villes du monde industrialisé. Quels sont les domaines clés dans lesquels il faut intervenir si l'on veut que les villes puissent tenir leurs promesses au vingt-et-unième siècle?

B. *Les questions foncière et financière*

127. Dans le domaine foncier, les gros problèmes sont les contraintes qui pèsent sur le marché de l'offre en milieu urbain. Le but de la Stratégie mondiale du logement jusqu'en l'an 2000 était d'assurer à chaque famille un logement convenable à un prix abordable qu'elle puisse choisir selon ses besoins et en

ayant une sécurité d'occupation garantie. Comment les gens choisissent? Qu'est-ce qu'ils préfèrent comme type de logement et mode d'occupation? Quelles sont les possibilités réelles? Ce sont là autant de données qui varient énormément selon les villes, les groupes sociaux et les époques. L'habitat urbain a acquis une complexité, une diversité et un dynamisme inégalé, mais d'après les Etudes sur l'habitat, la restriction de l'offre, (en particulier dans les domaines foncier et financier) pose un problème extrêmement grave. L'incapacité, tant des pouvoirs publics que des circuits commerciaux, de fournir des terrains et des moyens de financement appropriés et à des conditions acceptables est la principale cause de la stagnation du secteur. Mais il y en a aussi d'autres, et le développement durable des établissements humains sera impossible sans une modification radicale des modes d'administration urbaine, de consommation et autres. La meilleure façon, pour les pouvoirs publics dont les moyens sont limités, de parvenir à créer un parc de logements convenables sans avoir à imposer des règlements coûteux et souvent contreproductifs sera d'élargir autant que faire ce peut le marché de l'offre foncière et l'accès à des moyens de financement abordables.

128. On trouvera énumérées dans la Section 4 du présent rapport, certaines initiatives heureuses prises dans les domaines foncier et financier qui méritent d'être mieux connues. Mais il est clair qu'il n'y a pas de solution magique. Pour parvenir à élargir l'offre foncière et à multiplier les moyens de financement il faut absolument:

(a) guider le développement tout en revoyant les garanties exigées pour les prêts et les conditions de remboursement pour mettre des moyens de financement appropriés à la disposition des couches sociales économiquement faibles ou à revenus irréguliers, en offrant des terrains dans des endroits appropriés (le long des couloirs de transports en commun), équipés des infrastructures et services nécessaires (pouvant être mis en place progressivement) et en donnant un titre de propriété aux occupants (mais pas nécessairement de propriété libre).

(b) tirer pleinement parti des partenariats formés avec les ONG et les organisations communautaires (qui servent d'intermédiaires entre les particuliers, le secteur commercial et les pouvoirs publics) et avec le secteur privé (aux niveaux national et international) dont les ressources sont bien plus importantes que celles des gouvernements et qui souvent, avec le secteur informel, construit pratiquement la ville;

(c) s'attaquer aux contraintes, à l'échelle requise, avec obstination et dans une perspective à long terme pour que les initiatives prises dans un domaine ne posent pas de problèmes dans un autre.

129. Pour remplir ces conditions il faut que les gouvernements agissent énergiquement. Donner plus de latitude au secteur commercial ne suffit pas car l'équité et la durabilité ne sont guère compatibles avec les lois du marché. Il faut trouver un juste équilibre entre le dirigisme et le libéralisme.

C. *L'équilibre fondamental entre la liberté de construction et la protection des citoyens*

130. Toute société qui se veut à la fois équitable et efficace doit trouver le juste milieu entre la libéralisation des marchés (pour favoriser leur efficacité) et leur contrôle (pour assurer l'équité et la durabilité) et le maintenir. Le problème se pose en permanence dans le secteur de l'habitat urbain. Si la balance entre le dirigisme des pouvoirs publics et la liberté du secteur privé penche trop du côté de ce dernier, ce sont les couches sociales ayant le plus faible pouvoir d'achat (les pauvres) qui risqueront d'être pénalisées. Par contre, si elle penche trop dans la direction opposée c'est la vitalité et la créativité des particuliers et du secteur privé qui risquent d'en souffrir.

131. Dans les sociétés où les disparités sociales sont très marquées, où les marchés fonctionnent mal et où l'appareil d'état est faible, on risque autant de trouver des conditions de logement déplorables, des loyers excessifs, une insécurité d'emploi et de l'eau polluée que les marchés fonciers, immobiliers et du travail prospères que nous promet la théorie. Les "miséreux" de Calcutta les "cages à lapin" de Hong Kong et la "ruée" vers Mexico en sont les plus tristes exemples. Dans aucune de ces villes, la libéralisation n'a profité ni aux consommateurs ni à l'économie en général. Dans la réalité, les marchés ne fonctionnent jamais parfaitement, en particulier dans les pays en développement. S'ils sont extrêmement favorables pour les transactions à court terme, ils semblent être beaucoup moins efficaces pour prendre

les décisions à long terme qui s'imposent en matière d'investissements, de priorités sociales écologiques, fondamentales pour la prospérité de la ville.

132. Les gouvernements doivent gérer les marchés de façon à ce qu'ils profitent à tous les citoyens, tout en combattant les monopoles (en particulier dans les services) et en réglant les problèmes annexes (comme la pollution industrielle). A Singapour, les pouvoirs publics extrêmement favorables au libéralisme économique interviennent néanmoins largement dans le domaine des établissements humains (en construisant 80% de l'ensemble des logements destinés à la vente ou à location[107]). Des recherches pratiques ont montré qu'en Europe, les systèmes de logement les plus réglementés (Suède) donnent des résultats bien supérieurs (production, coûts et densité) aux systèmes plus libéraux (France, Royaume-Uni et autres)[108]. A Curit ı de nombreux services sont fournis par des sociétés privées mais à des conditions posées par la municipalité qui contrôle strictement le fonctionnement[109], ce qui vient confirmer, tout comme les initiatives positives énnumérées dans l'encadré 9, l'importance d'une collaboration étroite entre le secteur public et le secteur privé pour le développement des établissements humains.

133. Il faut également que les avantages que donnent les règlements équilibrent les contraintes qu'ils imposent. Ce n'est pas une question d'idéologie mais de bon sens. Dans de nombreuses villes certains secteurs sont sous-réglementés (l'environnement) alors que d'autres sont clairement sur-réglementés (le marché de la location). Si les gouvernements prenaient des mesures d'une portée suffisante pour lever les contraintes qui pèsent dans les secteurs foncier, immobilier et financier, il y aurait moins besoin de règlements. Une administration urbaine efficace et forte et des institutions municipales représentatives sont essentielles pour trouver le juste équilibre entre "la liberté de construire" et "la protection des citoyens", de façon à ce que les approches de facilitation profitent à tous les citoyens et pas seulement aux riches ni ne servent uniquement les intérêts du secteur privé commercial.

D. *Une administration urbaine éclairée*

134. Les pouvoirs publics ne sont pas seulement l'un des nombreux fournisseurs possibles de services urbaines, ce sont également eux qui, en dernière analyse, décident en matière d'infrastructures. C'est pourquoi l'administration qui permet aux établissements humains de s'adapter à l'évolution du monde doit être représentative. Les villes prospères prouvent que l'action gouvernementale peut être extrêmement positive si elle s'allie à l'initiative privée et passe par des structures donnant à chacun la possibilité de s'exprimer. Des processus décisionnels démocratiques, transparents et responsables favorisent la pluralité politique, tout comme la démocratisation aide à combattre la marginalisation économique. L'intégration politique, économique et sociale, des hommes et des femmes, quelle que soit leur ethnie, est une condition préalable au développement durable des établissements humains.

135. La décentralisation est non seulement nécessaire car elle permet aux autorités locales d'avoir leurs propres revenus et d'en disposer mais aussi parce qu'elle met les décideurs en contact plus étroit avec les réalités urbaines et les oblige à assumer la responsabilité de leurs décisions. Les avantages qu'offrent des structures gouvernementales représentatives sont prouvées par le succès, désormais bien connu, des municipalités de Curitiba et de Porto Allegre (Brésil), de Bulawayo (Zimbabwe) et de Bogota (Colombie) où les résidents participent aux conseils de gestion des services publics.[110]. On attribue les problèmes de Bangkok à l'impossibilité pour les citoyens d'exprimer politiquement leurs frustrations et de faire ainsi pression sur les pouvoirs publics pour qu'ils améliorent leur gestion[111]. La qualité de l'administration urbaine détermine l'efficacité avec laquelle la ville pourra exploiter les avantages de l'urbanisation et en neutraliser les inconvénients[112].

Encadré 20. Principales caractéristiques d'une administration urbaine éclairée[113]

- un appareil administratif avec des fonctions bien précises et transparentes.
- des mécanismes bien structurés propres à responsabiliser les pouvoirs publics.
- un contrôle régulier du système de fourniture des services et de l'implantation des programmes assorti de mesures d'incitation, sanctions et récompenses clairement définies.
- une continuité et une stabilité au niveau du personnel qualifié et compétent.
- un climat politique propice à la participation des administrés, au pluralisme et à l'activité des ONG et des organisations communautaires.
- la recherche d'alliances avec le secteur privé.
- une décentralisation réelle (notamment le contrôle local des ressources).
- le respect des grands principes fondamentaux (d'efficacité, de transparence et de responsabilité) plutôt que l'importation de modèles en provenance des pays développés.

136. Une administration urbaine éclairée est également nécessaire pour lutter contre les intérêts de certains groupes et les blocages existants. Il est rare que le fonctionnement des marchés s'améliore, que les pratiques spéculatives disparaissent et que les pouvoirs publics se démocratisent sans pression extérieure. C'est pourquoi il faut que les administrés s'organisent massivement dans des associations qui, en tant que leurs porte-parole pourront exercer des pressions pour que les pouvoirs publics procèdent aux réformes nécessaires. Naturellement tous les groupes sociaux n'ont pas les mêmes intérêts et il y a même parfois des conflits. Une administration urbaine éclairée devrait pouvoir concilier ces intérêts et trouver des solutions qui reçoivent l'assentiment de la majorité et servent les intérêts de la ville dans son ensemble. Les pauvres doivent être directement impliqués dans les prises de décision si l'on veut que leurs besoins soient aussi pris en compte. Les associations formées par les organisations communautaires et les ONG ont un rôle déterminant à jouer dans ce domaine en défendant les intérêts des adhérents et en apportant appui et conseil aux ONG. Les fédérations nationales comme CONAMUP (Mexique), CONAVIP (Colombie) et les "Metropolitan Leadership Coalitions" (Associations pour la direction des zones métropolitaines) qui existent dans certaines villes des Etats-Unis permettent aux couches sociales défavorisées de participer en nombre aux prises de décision concernant le logement, tant au niveau municipal que national[114].

137. Il est fondamental que les gouvernements et les organismes donateurs respectent l'indépendance et les fonctions de porte-parole des organisations communautaires et des ONG et ne les traitent pas seulement comme fournisseurs contractuels de services. L'expérience montre que la collaboration est plus facile lorsque les pouvoirs publics ont déjà un programme social et que les ONG sont des partenaires forts et indépendants. Cela exige que les pouvoirs publics leur laissent un espace politique suffisant pour leurs activités et leur fournissent un appui juridique et fiscal.[115] Dans ce domaine c'est la qualité de l'administration urbaine qui joue un rôle déterminant.

E. *La gestion urbaine: les défis et les possibilités*

138. Les administrateurs doivent gérer des villes en expansion rapide tout en cherchant à instaurer un développement durable, à réparer les fautes des politiques passées et à satisfaire l'aspiration croissante à la démocratie et à l'auto-détermination des administrés[116]. Pour répondre à ce défi ils doivent:

(a) encourager une exploitation urbaine plus durable des ressources;

(b) équilibrer l'offre et la demande sur les marchés foncier et immobilier;

(c) encourager, par une réglementation pertinente, des modes d'implantation urbaine favorisant l'exploitation rationnelle des ressources.

(d) investir dans les infrastructures et les services nécessaires;

(e) renforcer l'attrait des villes pour les investissements;

(f) encourager la formation de partenariats entre les secteurs public et privé[117].

139. Comme on l'a vu dans les sections précédentes, les responsables de la gestion urbaine doivent être capables de faire face à la diversité, de jouer un rôle de médiateur et de négociateur, d'écouter et d'apprendre, de faciliter plutôt que de diriger. Toute action est susceptible de déboucher sur l'inconnu, posant alors de nouveaux problèmes, offrant de nouvelles possibilités, compliquant encore le jeu des intérêts et des influences et rendant par là le travail des gestionnaires encore plus difficile. Seule une formation technique et pratique adéquate leur permettra de s'adapter avec succès à l'évolution rapide de la situation urbaine, mais pour cela ils doivent déléguer la gestion quotidienne.

140. Mais l'expérience montre que les vieilles méthodes et attitudes ont tendance à s'incruster dans toutes les bureaucraties du monde et qu'il faut, par conséquent, plus insister sur les mesures d'incitation et les sanctions pour lutter contre l'inertie et responsabiliser le personnel. Mais cela est particulièrement difficile lorsqu on manque de moyens. La plupart des municipalités des pays en développement, ayant moins de 5 dollars à dépenser par an par habitant ont une marge de manoeuvre très réduite pour accomplir les tâches extrêmement complexes qui sont les leurs. C'est pourquoi il est complètement utopique de considérer la gestion urbaine comme une panacée. Et pour rendre les choses encore plus difficiles, les municipalités dépendent pour leurs finances des gouvernements qui ne reconnaissent pas forcément leurs priorités. Elles doivent également résoudre les conflits d'intérêt qui peuvent exister en milieu urbain, entre le centre-ville et les faubourgs par exemple et qu'aggravent encore souvent dans les pays industrialisés les problèmes de race et de classe. Certaines villes comme San Diego, Houston, Indianopolis et Barcelone ont réussi à surmonter ces difficultés en poussant les groupes sociaux défavorisés à participer, d'une façon ou d'une autre, au développement des centres-villes.[118] Cela nous ramène à l'importance de la démocratie dans l'administration urbaine pour résoudre les conflits et faire des pauvres des citadins à part entière.

F. *Les problèmes d'échelle et d'impact*

141. Les innovations en matière de gestion, d'administration ou de collaboration n'ont d'utilité que si elles sont appliquées à une échelle suffisamment large, atteignent les groupes visés et peuvent se poursuivre même après que l'aide extérieure soit arrivée à son terme. D'après les Etudes sur l'habitat, toutes les initiatives positives en matière d'habitat urbain pèchent par l'un ou l'autre de ces côtés. Bien que certaines aient pu être généralisées avec succès (voir encadrés 21 et 22) cela reste des exceptions. Le projet de partage des parcelles à Bangkok dont on a tant parlé n'a en fait atteint que quelques milliers de personnes. Moins de 10 000 hectares ont été remembrés dans les villes indiennes. Le Programme de co-entreprise aux Philippines n'avait, en 1989, produit que 4 000 logements (inaccessibles aux 30% les plus pauvres de la population) et les réalisations du Programme de construction de logements sociaux au Canada ne représentent que 4% du parc total de logement[119]. Ces initiatives originales n'ont pas eu d'impact durable sur les systèmes de fourniture (terrains et moyens de financement) ou sur l'équipement en infrastructures.

Encadré 21: Méthodes de généralisation[120]

•élargissement de la structure ou du programme d'origine: reproduire sur une échelle plus large une initiative couronnée de succès. Au Sri Lanka le Programme "1,5 millions de logements" est né du succès du Programme "1 million de logements", plus restreint qui l'a précédé. Si aucun entre eux n'a atteint ses objectifs déclarés ils n'en ont pas moins touché les centaines de milliers de personnes et favorisé une participation et un engagement intensif de la communauté. C'est là la méthode la plus commune de généralisation mais elle exige une gestion soignée pour éviter la bureaucratisation du processus et doit éviter de négliger les causes spécifiques du succès initial (charisme des dirigeants).

•recours à l'effet multiplicateur: travailler avec les pouvoirs publics ou d'autres structures pour les encourager à adopter les nouvelles approches sur une grande échelle. Au Mexique, le FONHAPO (Fonds mexicain pour le logement populaire) est né des programmes de crédit de portée limitée qu'avaient les limités lancé des ONG locales comme CENVI. Il a réussi, avant que ses activités soient suspendues à la suite de changements politiques et macro-économiques, à fournir des instruments de crédit abordables à 250 000 familles pauvres. Il est crucial de mettre en relation les initiatives de portée limitée avec des structures et institutions pouvant en élargir la portée et en assurer la durabilité (comme les banques, les pouvoirs publics et les associations populaires).

•identifier les savoir-faire et les capacités nécessaires pour intervenir sur une large échelle et en faire profiter les autres organisations grâce à la formation, au partage de l'expérience et à la documentation (voir le Programme de gestion urbaine). Il n'est pas possible d'agir sur une plus grande échelle si on ne dispose pas des structures institutionnelles adéquates.

Encadré 22. Problèmes d'échelle, de portée et de durabilité: expérience du FONHAPO[121]

Le FONHAPO (le Fond mexicain pour le logement populaire) a été créé en 1981 avec l'objectif de doubler le parc de logements bon marché d'ici l'an 2000 en fournissant des moyens de crédit aux constructeurs à faible revenu. Des prêts ont été consentis à des groupes et organisations (particuliers exclus) et les titres octroyés collectivement jusqu'à la fin des remboursements. Au total 250 000 ménages ont profité de ce plan avec un taux de remboursement supérieur à 97%. Ce succès a été dû aux facteurs suivants:

•une souplesse dans l'utilisation du crédit;

•peu de normes techniques mais des critères sociaux stricts pour assurer la continuité nécessaire au succès du projet (un nombre fixe de membres participants aux prises de décision collectives);

•des modalités de remboursement fixées en fonction de la situation économique de l'emprunteur;

•des remboursements indexés sur le taux d'inflation pour préserver la valeur en capital, augmentés de 2% pour couvrir les frais administratifs;

•des possibilités d'accès à une banque foncière créée par le Gouvernement mexicain à la fin des années 70.

142. Les expériences qui ont pu être reproduites à une échelle satisfaisante se sont souvent par contre dégradées avec le temps. C'était le cas avec le Programme de rénovation des bidonvilles indiens, sponsorisé par le British Overseas Development Administration (organisme britannique de développement), n'a pas su conserver l'intérêt de la communauté, laquelle a relaché sa participation[122]. Le Programme philippin de crédit communautaire a connu un problème similaire et le remboursement des crédits a diminué progressivement[123]. Les planificateurs doivent trouver un moyen terme entre une généralisation trop poussée qui risque d'exclure les plus pauvres et une action en profondeur qui exige des subventions importantes et dont il est, par conséquent, difficile d'assurer la continuité.

143. Pour résoudre les problèmes il faudrait faire plus systématiquement le lien entre les initiatives de petite portée et des institutions et structures de grande envergure, insister sur les moyens (nécessaires pour assurer le succès sur une grande échelle) et sur les méthodes (plutôt que sur les projets et programmes). Une administration urbaine éclairée est donc nécessaire pour passer à l'échelle supérieure. Cette approche devrait permettre d'éviter les problèmes inhérents à l'élargissement des structures ou des programmes (augmentation des coûts administratifs et diminution de la qualité) en insistant précisément

sur les éléments qui conditionnent le succès, sont le moins affectés par les changements de contexte et font le moins de place aux facteurs spécifiques et non reproductibles, toujours importants comme le charisme des chefs de file. Une petite partie des fonds publics ou de ceux mis par les ONG peuvent être utilisés pour attirer les capitaux des marchés privés comme c'est le cas avec les banques communautaires de développement qui ont fait leur apparition dans de nombreuses villes des Etats-Unis[124]. Quelle que soit l'approche choisie il faut trouver le moyen de généraliser les initiatives efficaces si l'on veut réellement améliorer la situation des pauvres citadins.

G. *Des établissements humains durables*

144. La notion de durabilité dans le contexte de projets ou programmes est une chose, la notion de durabilité dans le contexte du développement en est une autre et les problèmes qu'elle soulève sont encore bien plus grands. La tâche qui nous attend est claire: le développement durable des établissements humains doit favoriser le développement économique durable, l'élargissement du marché de l'emploi et un progrès social équitable, tout en ayant le moins d'impacts nocifs possibles sur l'environnement.[125]. Mais c'est bien moins clair c'est la façon d'y parvenir, compte tenu en particulier des forces extrêmement puissantes qui vont à l'encontre du développement durable des villes et du manque de ressources auquel sont confrontés les responsables de la gestion urbaine dans les pays en développement. Par certains aspects les villes facilitent le développement durable plus que les campagnes: la forte densité de la population urbaine permettant d'abaisser les coûts d'installation des infrastructures par habitant, de concentrer la production et la consommation et ainsi de faciliter l'exploitation rationnelle des ressources et enfin de faire des économies d'énergie, de réduire la pression exercée sur le patrimoine foncier et de limiter l'utilisation des véhicules à moteur privés en les remplaçant par des transports publics ou non motorisés[126]. Mais par d'autres côtés l'expansion accélerée des villes industrielles avec ses modes de production et de consommation intensives constitue une très grande menace pour l'avenir de la planète.

145. Les villes qui ont réussi ont su utiliser leurs avantages et neutraliser leurs inconvénients pour satisfaire les différents besoins de leurs habitants sans en faire payer le prix fort à certains groupes sociaux, aux générations futures ou aux régions avoisinantes. Pour cela il faut une administration urbaine éclairée capable d'identifier les pratiques irrationnelles et de faire participer l'ensemble de la population aux prises de décision importantes. Cela signifie également que les autorités municipales se sentent concernées par l'impact des modes de production et de consommation urbains sur les régions avoisinantes et cherchent à exploiter rationnellement aux niveaux régional, national et international les ressources et les écosystèmes car qu'ils ne sont pas inépuisables. C'est là un nouveau défi pour les gestionnaires et les politiciens habitués jusque là à ne s'occuper que des problèmes locaux ou de leur conscription.

146. Le développement pour être durable ne doit pas seulement respecter les ressources naturelles et l'environnement. Il doit viser également à faire régner l'équité, assurer l'intégration et la stabilité socio-économiques, en d'autres mots à trouver un nouvel équilibre entre l'homme et la nature de façon à garantir à chaque citoyen un niveau minimum de sécurité et à satisfaire ses besoins essentiels. Dans le contexte des établissements humains cela signifie deux choses: 1/ éviter la marginalisation en donnant à tous des possibilités d'emploi approprié et en améliorant les conditions de vie et de travail de toutes les couches de la société, 2/ améliorer l'efficacité de l'administration en confiant, grâce à la démocratisation et la décentralisation, les décisions aux autorités responsables et compétentes[127]. Mais c'est là une entreprise de longue haleine. La première étape est de modifier les modes de consommation, les relations et les systèmes de valeurs sans quoi le développement durable restera une utopie.

H. *Les problèmes de discrimination*

147. Il ne sera pas possible de parvenir à un développement urbain durable si des groupes sont avantagés au dépend d'autres ou si certains ne bénéficient pas des avantages socio-économiques de la croissance. Bien que l'on prenne de plus en plus conscience de la spécificité de chaque sexe en matière d'habitat urbain, cela n'a pas eu jusqu'ici beaucoup de retombées sur les politiques et programmes. Les besoins et intérêts stratégiques des femmes restent largement ignorés (contrairement à leurs besoins pratiques plus immédiats). La violence contre les femmes augmente également en milieu urbain, en particulier dans les villes traumatisées par les mutations économiques et où les inégalités sociales et la discrimination éthnique s'aggravent.

148. Pour remédier à cette situation il faut en priorité inciter les femmes à plus participer directement à la formulation des politiques (un aspect de l'administration urbaine) et veiller à ce que toutes les politiques adoptées dans le domaine des établissements humains prévoient des mesures spécifiques pour satisfaire leurs besoins. Toutes les Etudes sur l'habitat montrent que pratiquement rien n'a encore été fait dans ce domaine. Rares sont les initiatives réussies d'ONG, ou d'organisations communautaires qui aient été ensuite institutionnalisées dans des structures, officielles ou autre de plus grande portée (un cas type des problèmes que pose l'élargissement des programmes). En ce qui concerne la question cruciale de l'accès des femmes à la propriété foncière et immobilière et de la reconnaissance officielle de ses droits en la matière, on a peu progressé (bien que des mesures originales aient été prises dans le domaine du crédit). C'est un problème de pouvoir puisqu'il s'agit du contrôle sur les ressources et les biens.

149. Pour ce qui est des besoins et priorités des autres groupes sociaux traditionnellement marginalisés dans la ville (enfants, jeunes et personnes âgées), c'est encore pire, rien n'ayant pratiquement été fait. Dans tous les cas les causes de la marginalisation ont de nombreux traits communs, ce qui devrait faciliter la recherche de solutions. Il est nécessaire d'agir plus énergiquement, à long terme, en ciblant les interventions et en prévoyant, à tous les échelons de la bureaucratie, des mesures d'incitation et des sanctions concrètes.

I. *Mise en oeuvre des politiques*

150. L'incapacité généralisée à concrétiser dans la pratique la reconnaissance théorique des spécificités propres aux deux sexes n'est qu'un aspect d'un problème beaucoup plus général qui, depuis des années, empêche de réellement améliorer l'habitat urbain. Il s'agit du fossé énorme qui existe entre les principes et leur application ou de la difficulté de passer à l'action. C'est même un point crucial. Ce n'est pas réellement un problème de connaissances car, a quelques exceptions près le fonctionnement des marchés informels) nous savons déjà ce qu'il faut faire et comment. Le réel problème est que nous n'appliquons pas nos connaissances dans les faits. Le cadre politique proposé par la Stratégie mondiale du logement jusqu'en l'an 2000 a été accepté par tous, bien qu'avec des nuances (sur la marge d'intervention de l'Etat sur les marchés par exemple) mais les politiques ne se sont pas concrétisées, en particulier dans les domaines fonciers et financiers qui sont les plus délicats.

151. Pour combler ces lacunes de nouvelles alliances stratégiques devront être conclues qui permettront, tant à la base qu'aux dirigeants, d'exercer une pression plus forte et plus régulière, à tous les échelons, pour des réformes et des résultats concrets et contrebalancer le poids des intérêts particuliers et de l'inertie bureaucratique. Une administration urbaine éclairée, un soutien à l'échelon intermédiaire et au niveau des organismes d'aide internationale sont extrêmement importants. Il est également nécessaire d'adopter des mesures plus efficaces pour inciter les autorités locales à améliorer leurs performances et de leur donner le contrôle de leurs ressources pour qu'elles puissent assurer la cohérence de leurs politiques et de leur mise en oeuvre et assumer leurs responsabilités.

152. La connaissance et l'information ne peuvent être qu'utiles dans ce contexte. Si l'on veut que les villes prospèrent, il faut institutionnaliser l'apprentissage permanent, faire en priorité circuler l'information à tous les niveaux et trouver les moyens et ressources nécessaires pour la recherche appliquée. La mise en place d'un organisme international doté de moyens efficaces qui serait cherché de faciliter cet échange d'informations est essentielle pour un réel développement général des connaissances[128].

RESUME:

- les villes joueront un rôle positif dans le développement si elles peuvent offrir des conditions sociales, environnementales et économiques avantageuses à tous leurs administrés.
- le succès dans ce domaine dépendra de l'équilibre instauré entre le dirigisme des pouvoirs publics (dans la gestion foncière, financière et de l'environnement) et la libéralisation des marchés. Cela évitera la marginalisation économique de certains groupes et permettra de mobiliser les énergies et les ressources

de tous les acteurs urbains.

- trouver l'équilibre approprié ne sera possible qu'avec un système d'administration urbaine démocratique et responsable qui permettra aux groupes sociaux les moins puissants de participer aux prises de décisions et aux autorités locales de s'opposer aux intérêts particuliers et de lutter contre l'inertie bureaucratique. La qualité de l'administration urbaine conditionnera l'aptitude à tirer parti des avantages de l'urbanisation tout en en neutralisant les inconvénients.
- les initiatives originales en matière d'habitat urbain doivent être reproduites durablement à une plus grande échelle et atteindre les classes les plus pauvres. Il faut, pour cela, insister sur l'établissement de liens avec des structures de plus grande portée, sur le développement des moyens et des méthodes plutôt que sur les projets et programmes.
- partout la concrétisation des politiques adoptées en matière d'établissements humains s'est soldée par un échec. Pour remédier à cette situation il faut former de nouvelles alliances stratégiques qui permettront tant aux communautés qu'aux équipes dirigeantes d'exercer, à tous les échelons, une pression pour des réformes et des résultats concrets, de généraliser l'apprentissage permanent, et de permettre la circulation de l'information.

V. UNE POLITIQUE POUR L'AVENIR

153. Le développement durable des établissements humains ne pose pas seulement des problèmes techniques. Il pose aussi et surtout des problèmes politiques, de rapports de force, de justice et d'équité, de valeurs et de relations. Ni les pouvoirs publics ni les circuits commerciaux ne sont capables à eux seuls de fournir un logement convenable à tous. Un nouveau type de collaboration entre les secteurs public, privé et tertiaire est nécessaire pour que le logement ne soit plus le produit de luxe qu'il était jusqu'ici mais devienne un droit social à la portée de tous. Il faut aussi mettre en place un nouveau système de valeurs et de relations privilégiant l'équité et la conservation sur le profit à court terme. Habitat II offrira à la communauté internationale l'opportunité de réaffirmer ses engagements en faveur de ces objectifs. Si les participants à la Conférence d'Istanbul réussissent à se mettre d'accord sur un plan d'action concret et réalisable assorti des ressources financières et des mécanismes de suivi nécessaires, alors Habitat II ne restera pas dans les annales seulement comme la dernière des grandes conférences mondiales convoquées par l'ONU dans les années 90 mais comme le premier pas vers un nouveau type de coopération pour le développement durable de la planète.

154. Nous vivons dans un monde en pleine urbanisation et les risques d'aggravation des inégalités et de la dégradation de l'environnement en milieu urbain ne sont que trop clairs. Pour contrecarrer ces tendances il est tentant de réclamer des changements radicaux et des engagements mondiaux et de recourrir à l'une de ces recettes miraculeuses proposées au cours des vingt dernières années pour assurer le succès du développement urbain (auto-assistance, mesures de facilitation pour les marchés, partenariats des secteurs public et privé, gestion urbaine, ONG, administration éclairée, etc). Mais il n'y a pas de panacée en matière de développement durable. Seuls une action et un apprentissage continus permettront de tirer parti des avantages inhérents aux villes et d'en faire bénéficier tous les résidents, de rendre leur développement plus équitable, plus durable et plus efficace. Pour cela, il faudra inévitablement négocier pour concilier les différentes priorités en matière de développement, les intérêts des différents groupes et les différentes composantes de l'économie. Les résultats auxquels on parviendra pourront énormément varier d'un pays à l'autre, d'une ville à l'autre, d'un quartier à l'autre.

155. Il y avait également une autre raison pour éviter les prescriptions politiques détaillées dans ce rapport. Le fossé constaté entre les grandes déclarations des conférences organisées par l'ONU au cours de cette décennie et leurs retombées pratiques a porté un coup à leur crédibilité et prouve que le hiatus entre la prétention des objectifs déclarés et la pauvreté des résultats ne peut que soulever le sceptisime[129]. Ce décalage entre la théorie et la pratique est dû aux réalités politiques (souvent difficilement manipulables), aux ressources allouées (souvent inférieures à celles prévues) ainsi qu'à la faiblesse des mécanismes de suivi, de surveillance, de contrôle des performances et de responsabilisation. Le fait que le projet de Plan d'action pour Habitat II ne précise pas les modalités de financement des mesures politiques recommandées a été vivement critiqué et considéré comme une de ses faiblesses au même titre que la concentration trop excessive sur les buts à long terme au détriment des objectifs à court terme.

156. En outre, la mondialisation en cours de l'économie (soulignée dans la section 2) et le pouvoir évident des forces du marché et des capitaux privés devraient faire prendre conscience à tous les participants à la Conférence d'Istanbul de la marge de manoeuvre relativement limitée dont disposent les gouvernements et les donateurs aux niveaux local, national et international dans le monde contemporain. Cela ne signifie pas qu'il ne faille pas croire au pouvoir des politiques ou à l'importance de la coopération internationale mais cela devrait inciter au réalisme et à la prudence ceux qui, comme l'a souligné le Secrétaire général d'Habitat II, sont engagés dans un processus de négociation trop vigoureux pouvant nuire à l'idée même de globalité.[130].

157. Les établissements humains ont besoin d'une aide plus importante et mieux appropriée et surtout plus efficacement coordonnée de façon à ce que les gouvernements des pays recevant l'assistance ne soient pas submergés d'initiatives concurrentielles. Il faut encourager les systèmes de financement multi organismes, l'approche concertée en matière d'assistance extérieure et se concentrer sur un nombre

limité de points stratégiques (comme "le Programme brun" et la pauvreté urbaine)[131]. L'assistance extérieure ne peut de toute façon fournir qu'une petite partie des ressources nécessaires et doit surtout servir à attirer les investissements des particuliers et des milieux d'affaires si l'on veut parvenir à une amélioration durable. Mettre l'accent sur l'apprentissage et le partage de l'expérience et de l'information que cherche à faciliter le CNUEH, en étroite collaboration avec les Etats membres, les ONG, les instituts de recherche et autres organismes internationaux, est également essentiel.

DIX PRINCIPES DE BONNE POLITIQUE POUR DES ETABLISSEMENTS HUMAINS VIABLES

1. Tirer parti des avantages et des possibilités qu'offrent les villes en plein essor mais lutter contre l'inégalité urbaine et la dégradation sociale, au risque sinon de voir, à long terme, les inconvénients de la croissance urbaine prendre le pas sur ses avantages.

2. Libérer des énergies et mobiliser les ressources des particuliers et des milieux d'affaires mais ne pas s'en remettre complètement au secteur commercial privé. C'est aux gouvernements de coordonner l'action de tous les acteurs, de contrôler les pratiques et de mettre un terme aux abus. Liberté de construction et protection des intérêts des pauvres doivent s'équilibrer.

3. La meilleure façon de protéger les intérêts des pauvres lorsque le gouvernement n'a que des ressources limitées est de s'attaquer sur une grande échelle, aux contraintes, notamment financières et foncières, pesant sur l'offre. Prendre des mesures positives (entre autres guider les investissements) plutôt que des mesures négatives.

4. Renforcer les structures administratives et institutionnelles de la ville - dans les domaines économique, politique et civique -. Créer un cadre facilitateur pour l'action civique - respecter les ONG en tant qu'expressions indépendantes de la société civile. Adapter les principes généraux de transparence, de responsabilité et de gestion représentative à la situation locale. Systématiquement faire participer les femmes.

5. Tirer tout le parti possible des partenariats formés par les secteurs public et privé pour attirer ressources additionnelles et capacités, mais ne pas confondre "privé et commercial". Tous les partenaires doivent retirer des bénéfices de leur participation.

6. S'efforce de diffuser, pour qu'elles servent de modèle, les idées, attitudes et approches ayant fait leurs preuves et pas simplement les projets et programmes. Utiliser les fonds limités des pouvoirs publics et des ONG pour attirer durablement les fonds d'institutions et de structures plus larges. Renforcer les liens entre les structures formelles et informelles.

7. Développer les capacités des gouvernements à tous les échelons, mais ne pas voir dans la gestion urbaine la panacée. Renforcer le contrôle local sur les recettes et les dépenses par des structures responsables et en suivant étroitement les performances. Une politique efficace peut permettre de pallier à des ressources limitées.

8. Ne pas chercher en faire trop: se concentrer sur un petit nombre de problèmes intersectoriels clés comme la misère urbaine, le "Programme brun" ou les contraintes pesant sur l'offre et assortir les objectifs des stratégies d'un calendrier de réalisation. Favoriser au maximum l'apprentissage.

9. Ne pas couper le secteur de l'habitat urbain des politiques macro- économiques et des politiques sociales. Adopter une approche globale.

10. Ne pas importer de modèles politiques ou idéologiques étrangers mais concevoir les politiques en fonction de la situation locale. Une économie de marché axée sur la mondialisation ne peut pas resoudre tous les problèmes que pose le développement durable et équitable des établissements humains.

Annexe 1. LISTE DES DOCUMENTS CITES

NB. Par souci de facilitation les documents auxquels il est faire référence dans le corps du texte sont indiqués dans les notes sous la forme abrégée suivante:

1. State of Human Settlements Report (the Global Report on Human Settlements) (Rapport sur l'état des établissements humains - rapport mondial sur les établissements humains): **GR.**

2. Review of Trends in Policies and Programmes Undertaken by Countries and International Organizations to Implement the Recommendations adopted by Habitat: United Nations Conference on Human Settlements and Review of National Action to Provide Housing for All since Habitat: United Nations Conference on Human Settlements: (Analyse des tendances en matière de politiques et programmes menées par les pays et les et les organisations internationales en vue de concrétiser les recommandations adoptées par Habitat (Conférence des Nations Unies sur les établissements humains) et bilan des actions nationales entreprises pour fournir un logement convenable à tous depuis la tenue d'Habitat) **NAT.**

3. Mid-term Review of the Implementation of the Global Strategy for Shelter to the Year 2000: (Etude à mi-parcours de la mise en oeuvre de la Stratégie mondiale du logement jusqu'en l'an 2000): **GSS.**

4. Mid-term review of the Implementation of the Global Strategy for Shelter to the Year 2000: Overview of Survey Findings, Examples of Best Practice and External Support for Implementation of the Strategy: (Etude à mi-parcours de la mise en oeuvre de la Stratégie mondiale du logement jusqu'en l'an 2000: enquêtes, meilleures pratiques et aide extérieure pour la mise en oeuvre de la Stratégie - présentation) **BP.**

5. Review of the Contribution of Agenda 21 of National and International Action in the Area of Human Settlements, and Recommandations for Future Action at the National and International Levels: (Analyse du rôle joué par "Action 21" dans l'action nationale et internationale menée dans le domaine des établissements humains et recommandations pour la poursuite des activités aux niveaux national et international) **21.**

6. Sustainable Human Settlements Development: Implementing Agenda 21: (Développement durable des établissements humains: concrétisation d'"Action 21") **AG21.**

7. Review of Current Global Trends in Economic and Social Developments as They Affect Planning, Development and Management of Human Settlements, and Recommendations for Future Action at the National and International Levels; (Analyse des tendances actuelles en matière d'économie et de développement social et leur impact sur la planification, le développement et la gestion des établissements assortie de recommandations pour la poursuite de l'action aux niveaux national et international) **CGT.**

8. Sustainable Human Settlements in an Urbanizing World, Including Issues Related to Land Policies and Mitigation of Natural Disasters; (Des établissements humains durables dans un monde en pleine urbanisation, y compris les problèmes liés aux politiques foncières et à l'atténuation des catastrophes) **SHS.**

9. From Vancouver to Istanbul: Persistent Problems, Common Goals, Shifting Approaches - A Report on the Interrelationship between Habitat II and Other United Nations Conferences; (De Vancouver à Istanbul: problèmes non résolus, objectifs communs, et différences d'approche - Rapport sur le lien entre Habitat II et les autres grandes conférences de l'ONU) **HAB.**

1. L'Economist, 29 juillet 1995, Special Survey on Cities (Dossier spécial sur les villes) p.4.

2. NAT p.3.

3. Economist op.cit.p4.

4. Voir A21.

5. Cité par A. Fowler, "Assessing NGO Performance: Difficulties, Dilemmas and a Way Ahead" In M. Edwards and D. Hulme (eds.) (Evaluer les performances des ONG: difficultés, dilemmes, et perspectives) dans M. Edwards et D. Hulme (eds.)) Beyond the Magic Bullet: NGO Performance and Accountability in the Post Cold War World, (.....: Efficacité et responsabilité des ONG dans l'après guerre froide) Earthscan, London; Kumarian Press, West Hartford, 1995

6. L'Economist, op. cit, p. 4.

7. CGT p8.

8. CGT p111 (voir tableau 81) et p. 10.

9. CGT p.14.

10. NAT p15 (version intégrale)

11. CGT p5.

12. GR p3-16.

13. Estimation du GR.

14. NAT p15 (version intégrale).

15. Voir Moser, C., Herbert, A., et Makonnen, R., Urban Poverty in the Context of Structural Adjustment; Recent Evidence and Policy Responses, (Pauvreté urbaine et ajustement structurel: les derniers développements et les réponses politiques) TWU Discussion Paper 4, Urban Development Division, Banque mondiale, Washington, 1993.

16. CGT p3.

17. CGT p13.

18. NAT p2.

19. NAT p12 (version intégrale).

20. GR p. 10.1.1 et 2-19.

21. CGT p18.

22. CGT p.20.

23. CGT p116.

24. GR p2-34.

25. Tiré de World Urbanization Prospects (où va l'urbanisation de la planète?) 1991 (United Nations, New York).

26. GR, p.2-69

27. CGT p. 21. Par "établissements informels" on entend les établissements ne respectent ni les normes juridiques et ni les normes de zonage et de constrcution.

28. NAT p.2.

29. GR p8-2.

30.GR p8-7.

31. GR p8-11.

32. GR p6.4-5.

33. Ibid

34. CGT p94.

35. Voir GR p6.1-6, Tableaux 6.3, 6.5 et 6.7. Les données originales sont tirées du Programme des indicateurs de logement. Le rapport du "prix du logement sur le revenu" correspond au nombre d'années de revenus nécessaires pour acheter un logement. Un rapport de 1 à 5 ou même plus élevé signifie que très peu de gens peuvent se permettre d'acheter un logement. Le rapport du loyer au revenu est obtenu en comparant le loyer annuel médian au revenu annuel médian ou représente la proportion du revenu total dépensé en loyers.

36. Conclusion de GR et de NAT.

37. L'Economist, op.cit.,p13.

38. CGT p. 14-15.

39. CGT p74 tableau 3.

40. CGT p74 tableau 2.

41. Source: A21 p48; CGT p9.

42. D'après HAB pA-8.

43. GR p.13-15.

44. GR p.13-8

45. Se reporter à A21 pour plus de détails

46. SHS p.6

47. A21

48. SHS p.7

49. A21 p.vi

50. Source: A21, p.44

51. GR p.10.5-5.

52. Source: A21, p10.

53. NAT.

54. Cité dans "'..e Human Face of the Urban Environment"(La face humaine du développement urbain), ESD Proceedings No. 5, 1994, p43 (Banque mondiale, Washington).

55. GR 12.4-2 (s'applique à la décentralisation dans l'original).

56. Source: Evaluation of Experience with Initiating Enabling Shelter Strategies (L'adoption de stratégies de facilitation dans le domaine du logement: bilan) CNUEH, Nairobi, 1991, p.40-45; M.Edwards et D.Hulme, op.cit.

57. NAT

57. Données tirées de GR (tableau 6.4, p.6.1-7)

58. GR p5.5

59. GR p.5.6 (données de 1991)

61. Economist op.cit., p.14

62. GR p.6. 3-1

62. GR p.6.10 -1

64. HAB pA-8.

65. Sources: GR p.11-12 jusqu'à 11-15; NAT.

66. D'après Public/Private Partnerships in Enabling Shelter Strategies (Stratégies de facilitation dans le domaine du logement et formation de partenariats entre les secteurs public et privé) CNUEH, Nairobi, 1993.

67. Telle est la conclusion à laquelle sont parvenus la plupart des rapports cités; en particulier GR et NAT.

68. Stratégie mondiale du logement jusqu'en l'an 2000, CNUEH, Nairobi (1988).

69. GSS p.5; NAT p.6-7

71. Banque mondiale/CNUEH cité dans GSS p.6

72. Source: GSS p.éé-25; NAT p.6,7,17

72. Source: GSS p.22-25; NAT p.6,7,17

73. BP p6; NAT p.6-7.

74. NAT p.14.

75. A21 p.14

77. Source: NAT p.16-17

77. BP p.14 (citant la Banque asiatique de développement)

78. GR p.6.1-7.

79. GR p.6.1-5 à 6.1-7

80. GR p6.3-20.

81. Source: NAT p8.

82. Source: GR p.10.4-5 et 10.4-8

83. GR Chap 7

84. NAT.

85. GR p8-3.

86. GR p8-24.

87. NAT p.11-12.

88. Voir le résumé préliminaire de la Conférence sur les finances urbaines de préparation à Habitat II (10 - 13 septembre 1995)

90. GSS p.46

90. NAT p.12

91. Conférence sur les finances urbaines, op.cit.

92. Programme d'Habitat II, p.5, par.31.

93. Mesures de facilitation pour un développement communautaire durable, ESD Proceedings No. 8, Banque mondiale, Washington, 1994.

94. Sources: BP p.10-11; NAT.

95. Source: BP p.11-12.

96. GR p6.2-4.

97. GR p11-38.

98. BP p28; NAT p10.

99. GR p12-16.

100. BP p5.

101. GR.

102. BP.

103. NAT p17.

104. GR p13-7.

105. Janice Perlman, Mega-Cities Project. "Promising solutions at the intersections of poverty and the environment", in Enabling Sustainable Urban Development ESC Proceeding No.8, Serageldin, I., Cohen, M.A., et Leitmann, J., eds., Banque mondiale, Washington., septembre 22-23, 1994, p.18.

106. Mesures pour faciliter un développement urbain durable, ESD Proceedings No.8, page 18, Banque mondiale, Washington

107. GR p11-6.

108. GR p11-6.

109. GR p14-9.

110. NAT p20.

111. Voir C. Setchell, "The growing environmental crisis in the world's mega cities: the case of Bangkok"(l'aggravation des problèmes écologiques des mégapoles: le cas de Bangkok) dans Third World Planning Review Vol.17(1), pp1-18, 1995.

112. GR p14-16.

113. Source: NAT p19.

114. NAT p20.

115. Voir M. Edwards et D. Hulme, op.cit.

116. GR p14-1.

117. GR p14-16.

118. NAT p.17

119. Pour un résumé des problèmes se posant dans le secteur voir M. Edwards et D. Hulme, op.cit. (Making a Difference)

120. L'Economist, op.cit

121. NAT p.18

122. Source: GR p.12-3

123. NAT

124. Conférence sur les finances urbaines, op.cit.

125. Programme d'Habitat II, 1995, Partie II.

126. GR p.14-2 et 14-3.

127. GR p 14-6.

128. CGT p68.

129. HAB p.A-13 et A-17.

130. M. Wally N'Dow, cité dans HAB.

131. A21, p.vi