

## QUELQUES REPOSES OPERATIONNELLES

L'objet de ce document est de faire le point sur les analyses actuelles de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion. Il nous montre que ce thème très vaste est beaucoup plus complexe qu'il n'y paraît au premier abord et que, de ce fait, les approches sont multiples et ne peuvent être réduites à un type défini d'opérations que l'on pourrait regrouper sous le vocable de programmes ou projets de lutte contre la pauvreté.

Toutefois, et de plus en plus, les bailleurs de fonds internationaux font de la lutte contre la pauvreté leur priorité et désormais, celle-ci est inscrite dans la plupart des projets, puisqu'elle constitue l'un des éléments essentiels des cahiers des charges des appels d'offre internationaux dans le domaine du développement. Ainsi, chaque organisme de terrain intègre dans ses projets un volet destiné à lutter contre la pauvreté ou contre l'exclusion.

Cette inscription prend dans les faits des formes multiples ; face à une thématique aussi large et controversée, ne peuvent être proposées que des réponses diverses. Chaque acteur propose une solution différente selon son approche, son secteur d'activité, le contexte dans lequel il intervient, ses savoirs-faire... On a essayé de regrouper ici quelques exemples d'actions mises en place pour lutter contre la pauvreté, articulées autour des deux interventions de la journée AdP du 7 septembre qui ont portées sur des réponses opérationnelles, celle de la Banque mondiale par le programme *City Development strategy* d'une part, et celle proposée par Monsieur Durand-Lasserve d'autre part à propos de la question de la régularité foncière et de ses liens avec la lutte contre la pauvreté.

Bien évidemment, il ne faut pas s'attendre à trouver ici l'ensemble des réponses imaginées et mises en œuvre; bien que les organisations internationales soient largement représentées dans ces extraits, il est certain que d'autres approches apportent également des solutions originales, et que dans ce domaine les Organisations Non Gouvernementales ont beaucoup à apporter. On peut également trouver d'autres éléments de réponse opérationnels dans les interventions préalablement présentées dans ce document, et notamment dans celle de Monsieur Widmer dans le cadre du projet PAIQ de Madagascar.

**Alain DURAND LASSERVE - CNRS**

**L'INFORMALITÉ ET L'ILLÉGALITÉ DES ÉTABLISSEMENTS HUMAINS  
ET L'APPROCHE DE LA LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ  
EN INDE, AU BRÉSIL ET EN AFRIQUE DU SUD**

On a à faire, dans ces trois pays, à une situation très différente de celles qui ont été évoquées par les intervenants qui m'ont précédé. Nous sommes loin, en effet, des situations qui prévalent dans la plupart des pays d'Afrique de l'Ouest caractérisés par leur manque de ressources financières et humaines, la faiblesse des Etats, les dysfonctionnements de leurs institutions et leur dépendance vis-à-vis des dispositifs de coopération des pays du Nord, des agences et organismes de coopération multilatérale et des institutions financières internationales.

L'Inde, l'Afrique du Sud et le Brésil ont un poids économique, une forme d'organisation administrative, un système politique qui ne sont en rien comparables à ceux des pays d'Afrique sub-saharienne. Leur taille, (Brésil et surtout Inde), et/ou leur poids économique (Afrique du Sud) les rendent peu sensibles aux pressions extérieures. Leur capacité de négociation et leur marge de manœuvre en matière de politique de développement en général et de politique urbaine en particulier leur permet d'échapper - au moins partiellement - aux modèles dominants de la gestion urbaine.

Mon intervention fait référence principalement à deux sources :

- Une recherche collective sur sécurité de la tenure foncière au Brésil, en Inde et en Afrique du Sud, réalisée entre 1998 et 2000 par un réseau international de chercheurs et d'experts. La publication des résultats de cette recherche est en cours sous le titre "Holding their Ground. Securing Land Tenure for the Urban Poor in Developing Countries" (publication en mars 2002 chez Earthscan, Londres)
- Les travaux présentés lors du séminaire annuel du réseau des chercheurs Européens N-AERUS et de la "Fondation Européenne de la Science" sur le thème "Quelles réponses à l'illégalité et à l'informalité des quartiers dans les villes des pays en développement" (Leuven, Belgique, mai 2001). Le document d'orientation du séminaire a été publié dans la livraison de juin 2001 de la revue "Urbanisme" sous le titre "La loi ou la ville?".

## **SITUATION ACTUELLE**

Quelques observations préalables :

- La pauvreté urbaine est d'abord le résultat de la redistribution inégale des ressources et des richesses produites. Il n'est pas superflu de rappeler cette évidence que le discours dominant des institutions internationales tend à occulter.

- L'informalité de l'habitat et les difficultés chroniques d'accès au sol et au logement pour la majorité des citoyens des pays en développement est l'une des conséquences directes, sans doute la plus visible, de cette inégale répartition des richesses. En règle générale, on ne constate pas d'amélioration sensible de la situation dans les plupart des villes en développement (même si les formes les plus brutales de "gestion" de la pauvreté, par exemple l'éradication des quartiers informels/illégaux, sont en diminution).

- Informalité ou illégalité? Les deux termes sont souvent confondus (par les fonctionnaires des administrations en charge de la gestion urbaine et des projets d'habitat). Or il y a une nuance = la qualification d'illégalité constitue en elle-même une menace pour les habitants des quartiers concernés. Elle légitime des décisions arbitraires (évictions) ou le harcèlement dont sont victimes les populations.

- Dans un certain nombre de pays, on assiste à une résurgence du terme "illégal", un peu comme s'il constituait une réplique des Etats ou des administrations à l'organisation de la population, ou à la montée des revendications relatives au "droit au logement". Sont qualifiés d'illégaux les quartiers dont l'intégration n'est pas considérée comme possible ou souhaitable. La qualification d'illégalité révèle une intention clairement répressive, ou en laisse planer la menace ... On voit ainsi des quartiers « informels » devenir « illégaux » - ou l'inverse - selon la conjoncture politique et sociale du moment.

- L'illégalité des quartiers contribue à la détérioration de la situation économique des ménages pauvres. La désignation d'un quartier comme illégal, en interdisant ou en décourageant l'investissement, tend à aggraver la situation économique de ses habitants.

C'est pour ces raisons que la question de la sécurité de la tenure foncière (la sécurité de l'occupation) et de l'équipement des quartiers occupe une place centrale dans les politiques de lutte contre la pauvreté.

## **LES POLITIQUES D'INTÉGRATION DES QUARTIERS INFORMELS / ILLÉGAUX EN INDE, AU BRÉSIL ET EN AFRIQUE DU SUD ET LEURS RÔLE DANS LA LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ**

Une étude comparée des politiques de l'habitat comme moyen de lutte contre la pauvreté n'est pas un exercice académique. Elle permet d'identifier les principales composantes de ces politiques et d'en évaluer l'impact.

On observe, dans les trois pays, certaines similitudes, d'une part dans l'approche que les pouvoirs publics ont de la question de la pauvreté urbaine, d'autre part dans les réponses que peut apporter la politique de l'habitat aux programmes de lutte contre la pauvreté.

- Au Brésil et en Afrique du Sud, le droit au logement est reconnu par la constitution. Ce n'est toutefois pas le cas en Inde.

- Les trois pays ont un système de pouvoir décentralisé (fédération au Brésil et en Inde, décentralisation poussée en Afrique du Sud). La relative autonomie des Etats fédérés et des collectivités locales les a conduit à mettre en œuvre une grande diversité des réponses en matière de politiques de l'habitat et de lutte contre la pauvreté.

- Dans les trois pays, on note une volonté politique clairement affirmée, au niveau central, de lier politique de l'habitat et lutte contre la pauvreté (en particulier en Inde et en Afrique du Sud)

- Les trois pays sont également caractérisés par l'existence d'une société civile et de mouvements associatifs actifs, d'un réel débat démocratique autour de la question de l'accès au sol et au logement et de la lutte contre la pauvreté.

Les différences profondes que l'on observe dans l'histoire, la tradition politique, et les pratiques administratives des trois pays limite toutefois la portée d'une étude comparative, de même que leur poids démographique respectif : rappelons que le Brésil est quatre fois plus peuplé que l'Afrique du Sud, l'Inde vingt cinq fois plus.

### **QUELS SONT LES PRINCIPAUX ÉLÉMENTS DES POLITIQUES D'INTÉGRATION DES QUARTIERS ILLÉGAUX ET LEUR IMPACT EN MATIÈRE DE LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ ?**

Je ne retiendrai, pour chacun de ces pays, que quelques éléments des politiques de l'habitat que je considère comme innovants en matière de lutte contre la pauvreté.

## INDE

C'est sans doute en Inde que la réflexion et la pratique sont, dans ce domaine, les plus avancées. Je crois que l'Inde, par sa taille, sa diversité, son savoir-faire, sa capacité à résister aux prescriptions des agences de coopération, a une intéressante capacité d'innovation.

Dès le début des années 1970, la politique d'intégration des quartiers irréguliers a constitué un élément clef de la lutte contre la pauvreté. Il combine politiques de sécurisation foncière et équipements des quartiers. En 1972, par exemple, le programme d'amélioration de l'environnement des bidonvilles (*Environmental Improvement of urban Slums, 1972*) a été lancé dans plusieurs grandes villes avec le soutien financier du gouvernement central, puis étendu ensuite à l'ensemble des villes indiennes avec le soutien des États. En deux décennies, 40 millions de personnes ont bénéficié de ce programme.

Ce programme s'est avéré plus efficace dans la lutte contre la pauvreté urbaine que la loi de 1976, beaucoup plus radicale dans ses orientations mais difficile à appliquer, qui visait à instaurer un plafonnement de la propriété : la *Urban land (Ceiling and Regulation) Act* (ULCRA), et qui a été abrogée en 1998.

Au cours des dernières années, les orientations stratégiques de l'Union Indienne en matière de politique de l'habitat ont été principalement définies par trois documents : (i) le Plan National pour la Politique du Logement de 1994 (*National Housing Policy Plan, 1994*) ; (ii) le document de 1998 relatif à la Politique Nationale du Logement et de l'Habitat (*National Housing and Habitat Policy, 1998*) ; (iii) le document d'Orientation Politique de 1999 relatif aux quartiers informels (*National Slum Policy, 1999*).

Les orientations définies dans ces documents s'articulent à celles des VIII<sup>ème</sup> et IX<sup>ème</sup> Plan Quinquennaux de Développement National (1992-1997 et 1997-2002).

Ces documents mettent l'accent sur le rôle de l'État et des États de l'Union dans la mise en œuvre d'une politique de l'habitat pour les pauvres. Elle est fondée sur trois principes:

- Garantir la sécurité de l'occupation aux habitants des quartiers irréguliers/illégaux (ce qui ne veut pas dire l'accession à la propriété privée du sol) ;
- Fournir aux populations de ces quartiers les services urbains de base : Le trait le plus frappant de la politique de l'habitat comme moyen de lutte contre la pauvreté est l'accent mis sur l'équipement des quartiers, moyen privilégié d'amélioration des conditions de vie des ménages pauvres. La question de la régularisation de la tenure foncière a longtemps été considérée comme assez secondaire ;

- Promouvoir la régularisation *in situ* des quartiers irréguliers.

Le document d'Orientation Politique de 1999 relatif aux quartiers informels, émanant du Ministère des Affaires Urbaines et de l'Emploi rappelle:

"Les pauvres représentent une part importante de la force de travail urbaine et contribuent d'une manière substantielle à la productivité de l'économie urbaine. Il est vital que les collectivités locales reconnaissent la contribution des pauvres à la prospérité des villes et prennent les dispositions nécessaires pour qu'ils aient accès au sol, au logement et aux services. ... Les quartiers informels (*slums*) ne doivent pas être considérés comme des zones à problèmes nécessitant des mesures punitives".

Ce document insiste sur la production des services de base et la participation communautaire.

Le 74<sup>ème</sup> Amendement de la Constitution Indienne (1992) reconnaît la responsabilité des États de l'Union et des municipalités à mettre en œuvre ces orientations politiques en fonction de leurs moyens... Le même Amendement stipule également que tous les terrains publics vacants doivent être transférés aux collectivités locales qui peuvent les affecter aux projets de logement.

La désignation officielle d'un quartier comme "slum" lui donne droit aux équipements, quelle que soit sa situation foncière. Cette disposition, qui dissocie la question de la régularisation juridique des quartiers irréguliers/illégaux et celle de leur équipement constitue un aspect particulièrement novateur de la politique indienne de lutte contre la pauvreté.

L'expérience indienne diffère cependant beaucoup selon les États. L'une des législations les plus novatrices et les plus progressistes en matière de gestion des quartiers irréguliers est celle qui a été adoptée au Madhya Pradesh en 1984. Elle est connue sous le nom de *Patta Act*. Dans les slums qui se sont développés sur des terrains publics, cette loi autorise une cession à bail (pour 15, 20, 30 ans ou plus) à leurs occupants des terrains à usage d'habitation de moins de 50 mètres carrés. Le bail n'est pas transférable. L'objectif est de donner aux occupants pauvres des quartiers irréguliers la sécurité minimale indispensable à l'amélioration de leur situation économique, et ce quel que soit leur statut d'occupation, en leur permettant d'investir, condition indispensable pour les aider à échapper au cycle de la pauvreté et surtout pour leur éviter de tomber dans la situation de grande pauvreté. L'attribution d'un titre foncier n'est pas considérée comme prioritaire. Les dispositions de cette loi prévalent sur toutes les autres dispositions relatives au zonage, aux règlements d'urbanisme et au code de la construction.

Les évolutions récentes, par exemple le jugement récent de la Cour Suprême déclarant illégaux les quartiers irréguliers de Delhi, tendent à indiquer que cette politique d'intégration par le logement est actuellement remise en question.

## **BRÉSIL**

Depuis la fin des années 1980 les programmes fédéraux brésiliens - ou ceux émanant des États - offrent une grande diversité de réponses à l'exclusion. Ils combinent politiques de l'habitat et lutte contre la pauvreté. Leurs composantes et les modalités de leur mise en œuvre dépendent largement de l'orientation politique du gouvernement central, des États et des municipalités.

L'intérêt de l'expérience brésilienne réside dans les innovations majeures introduites par la constitution de 1988. Je n'évoquerai ici que cet aspect de la question.

Avant 1988, les domaines de compétence entre État fédéral, États fédérés et collectivités locales étaient mal définis, générant confusions et conflits.

La constitution de 1988 évoque les rapports entre politique de l'habitat et pauvreté urbaine en des termes généraux, mais précise quelles sont les responsabilités respectives des différents niveaux de pouvoir. La production de logement relève de la responsabilité conjointe de l'État fédéral, des États et des municipalités qui doivent "promouvoir les programmes de logement, améliorer les conditions de logement et fournir les services essentiels (assainissement)". Ils doivent également "combattre les causes de la pauvreté et les facteurs de marginalisation par l'intégration des secteurs les moins favorisés" (art 23, IX et X).

Les innovations les plus importantes introduites par la Constitution de 1988 sont (i) la limite introduite à la notion de propriété privée, (ii) l'assouplissement des règles relatives à la prescription acquisitive au bénéfice des groupes urbains à bas revenus et (iii) l'introduction de la notion de gestion participative.

La Constitution confère aux municipalités le droit de légiférer en matière de développement et d'aménagement de l'espace urbain dans le but de "promouvoir le plein développement des fonctions sociales de la ville" (art. 182). Toutes les villes de plus de 20 000 habitants doivent se doter d'un schéma directeur. L'État fédéral et les États conservent leurs attributions en matière législative et sont toujours habilités à formuler des programmes visant à améliorer la gestion foncière urbaine, mais leur rôle est surtout d'aider à résoudre des problèmes qui ne peuvent l'être à l'échelon municipal et - un peu comme en Inde - de définir de grandes orientations auxquelles

les municipalités sont invitées à se conformer. Celles-ci sont responsables de la promulgation des lois et leur application.

Le droit de propriété - considéré comme un principe de base de l'ordre économique - est certes réaffirmé, mais ce droit n'est pas absolu. Il doit avoir une "fonction sociale". En d'autres termes, il ne saurait être invoqué dans les cas où son exercice aurait pour résultat d'aggraver la situation des pauvres et leur exclusion. L'appréciation de la situation relève des municipalités dont le rôle central est réaffirmé. Au plan politique, le changement majeur introduit par la Constitution de 1988 réside dans la reconnaissance du caractère politique de la décision en matière de planification et d'aménagement urbain. Il va sans dire que les choix municipaux dépendent largement des orientations et des rapports de force politiques locaux, d'autant que la constitution ne donne que des orientations générales dont la mise en œuvre requiert, au niveau fédéral et à celui des États, l'adoption d'un dispositif législatif, réglementaire et fiscal complexe. Faute d'un tel dispositif, de décrets d'application et de l'opposition ouverte des élites urbaines, ces dispositions n'ont qu'un impact encore limité sur les politiques de l'habitat menées par les municipalités, d'autant que les plus petites d'entre elles ne disposent que de moyens limités.

L'autre innovation de la constitution de 1988 est l'assouplissement des règles relatives à la prescription acquisitive : *usucapião* (art. 183). Elle vise à l'intégration des quartiers occupés par des squatters (favelas) sur les terrains privés (les terrains publics en sont exclus). La régularisation de la tenure foncière peut intervenir après 5 ans seulement d'occupation continue d'un terrain d'une dimension maximum de 250 mètres carrés. La mise en œuvre de cette mesure s'avère là encore difficile en raison de la longueur des procédures, de la résistance du pouvoir judiciaire à porter atteinte à la propriété privée et des insuffisances et imprécisions du cadre juridique : les orientations constitutionnelles ne définissent qu'un cadre général et un champ d'application. Les modalités de leur mise en œuvre s'avèrent extrêmement complexes et conflictuelles.

La constitution de 1988 ouvre également la porte à des formes de participation populaire à la décision en matière d'urbanisme et d'aménagement " qui ne tiennent pas seulement compte de l'intérêt des propriétaires (art. 1 et 29, X et XI). La "gestion urbaine participative" permet par exemple à des ONG de soumettre aux municipalités des projets de loi relatifs à la planification et l'aménagement urbains. L'affectation d'une partie du budget municipal peut éventuellement être laissée à l'appréciation des populations. Les modalités de mise en œuvre de cette gestion participative

varient d'une municipalité à l'autre et son impact est encore limité. Elle n'en ouvre pas moins des perspectives nouvelles dans la lutte contre la pauvreté urbaine.

Les limitations du droit de propriété rendus possibles par la constitution sont difficiles à mettre en œuvre, principalement pour des raisons politiques. Ils n'en ouvrent pas moins la porte à des pratiques novatrices et légitiment l'action des organisations communautaires de base ou des mouvements associatifs dans leur lutte pour le droit au logement et l'accès aux services urbains.

## **AFRIQUE DU SUD**

La République d'Afrique du Sud est sans doute le pays où la volonté d'utiliser la politique foncière et de l'habitat comme moyen d'intégration des populations urbaines défavorisées a été formalisée avec le plus de rigueur, et où des ressources financières et humaines très importantes ont été mobilisées pour faciliter cette intégration. C'est également l'un des rares pays où le droit au logement est reconnu comme un droit fondamental.

Dans la pratique, la mise en œuvre de cette politique s'avère difficile. Il y a plusieurs raisons à cela.

La constitution de 1994 réaffirme deux principes : le droit à la propriété et son caractère inviolable. Les difficultés rencontrées dans la mise en œuvre d'une politique foncière et de l'habitat pour les pauvres tiennent aux ambiguïtés et aux implications pratiques de la notion d'invocabilité dans un contexte historique marqué depuis des décennies par une politique brutale de dépossession et d'exclusion des populations non-blanches, dont la politique de l'apartheid a marqué l'apogée. Cette situation tient - au moins en partie - aux conclusions de la négociation constitutionnelle de 1992-1993 favorables aux élites urbaines blanches.

Après 1994, un certain nombre de dispositions furent prises dans le but de corriger cette orientation

On relève aujourd'hui de nombreux signes qui suggèrent que le droit de propriété n'est plus un droit supérieur aux autres, mais simplement un droit parmi d'autres. La notion de protection de la propriété, semble aujourd'hui de plus en plus érodée. Par exemple, la loi de 1998, protégeant les habitants des terrains illégalement occupés contre les évictions (*Prevention of Illegal Eviction from and Unlawful Occupation of Land Act, 19, 1998*) constitue un sérieux empiètement sur les droits des propriétaires privés. La loi de 1998 sur la sécurité de la tenure foncière (*Extension of Security of Tenure Act, 62, 1998*) illustre comment les droits sur le sol - sinon le sol lui-même -

peuvent faire l'objet d'une redistribution dans un cadre constitutionnel qui respecte le droit à la propriété privée.

Une autre série de facteurs limitent la portée de la politique de l'habitat de l'État sud africain, fondée sur le recours massif aux subventions à la construction et à l'amélioration du logement et des infrastructures. La subvention peut atteindre 16 000 rands (environ 17 000 francs) par ménage. Le point faible d'une telle politique tient au fait que les subventions ne peuvent être attribuées qu'aux ménages disposant d'un droit réel sur le sol, en l'occurrence un titre foncier, ou un acte de cession à bail, ou un document administratif attestant de la régularité de leur occupation. Un million de ménages ont à ce jour bénéficié de ces subventions, mais beaucoup en sont exclus, en particulier les ménages les plus pauvres, squatters, locataires ou occupants de terres sur lesquels s'exerce une revendication coutumière contestée par le pouvoir. Par ailleurs, dans les quartiers régularisés et équipés, le niveau donc le coût des services fournis s'avère inaccessible aux ménages les plus pauvres qui n'ont alors pas d'autre choix que de quitter le quartier.

Les études menées dans la région de Durban, mais également de Johannesburg et du Cap montrent clairement que fonder une politique de l'habitat et de lutte contre la pauvreté sur une politique de subventions et lier celle-ci à l'attribution de droits réels aux occupants de terrain, peut avoir un effet dévastateur sur les segments les plus pauvres de la population.

Un autre paradoxe de la politique d'intégration par l'habitat tient aux modalités actuelle des politiques de régularisation foncière. La régularisation *in situ*, demandée par les habitants des quartiers situés dans la lointaine périphérie des villes, est légitime de la part de populations qui ont de très faibles revenus et dont la survie dépend des réseaux de solidarité et d'entraide existant au niveau du quartier. En contrepartie, cette régularisation tend à consolider la carte ségrégative héritée de l'apartheid. Il est également difficile dans un contexte où le principe de l'inviolabilité de la propriété privée est affirmé avec autant de force, de libérer des terrains pour l'habitat à proximité des villes, à un coût qui soit acceptable.

La mise en œuvre d'une politique urbaine et de l'habitat visant à lutter contre la pauvreté est par ailleurs rendue difficile en raison de la multiplicité des niveaux et des centres de décision. Par exemple, la politique du logement relève de l'État qui attribue aux provinces les fonds nécessaires à la réalisation de leurs projets d'habitat. Cinq ministères différents sont directement impliqués dans la définition et la mise en œuvre de cette politique (Logement, Affaires foncières, Gouvernement local,

Transports, Eaux et forêts). L'utilisation des fonds relève donc des provinces, beaucoup plus rarement des municipalités (seules sont concernées celles qui ont une capacité de gestion considérée comme suffisante). Elles sont responsables des choix stratégiques en matière de logement. La coordination des projets est assurée localement par le Ministère du gouvernement local. Le re-découpage administratif en cours en cours en Afrique du Sud complique plus encore la situation.

### **QUELQUES LEÇONS DES EXPÉRIENCES INDIENNES, BRÉSILIENNES ET SUD-AFRICAINES.**

- Un rappel tout d'abord: le taux de croissance économique est un facteur essentiel de succès, quelles que soient les stratégies définies au niveau des États. En dessous d'un certain seuil, les politiques de l'habitat ne pourront pas efficacement appuyer les programmes de lutte contre la pauvreté. Le relatif succès de l'Inde - plus précisément de certains États de l'Union - s'explique par leur dynamisme et l'amélioration relative de la situation de l'emploi et des revenus.

- L'une des premières leçons que l'on puisse tirer des trois cas que j'ai succinctement présentés est qu'une stratégie nationale de lutte contre la pauvreté ne peut faire l'économie d'une redéfinition de la politique de l'habitat au niveau national.

- Autre point important : la reconnaissance constitutionnelle du droit au logement est un élément important des politiques de l'habitat conçues comme un moyen d'amélioration des situations de pauvreté. Cette reconnaissance donne une précieuse légitimité aux structures associatives, aux organisations communautaires de bases, aux ONG et aux populations. Les orientations actuelles de la politique indienne, en particulier la récente décision de la Cour suprême défavorable aux habitants des quartiers irréguliers de Delhi, constituent un contre-exemple intéressant. Malgré une volonté politique affirmée d'intégration des quartiers pauvres, l'absence de reconnaissance constitutionnelle du droit au logement laisse les quartiers irréguliers exposés à des décisions de justice qui sont en contradiction avec les orientations définies au niveau central et local. Dans un contexte pourtant moins favorable, la reconnaissance constitutionnelle du droit au logement (ou la reconnaissance de ce droit comme un droit fondamental) offre aux pauvres urbains du Brésil ou de l'Afrique du Sud une certaine protection contre les évictions.

- Le rôle de la société civile, telle quelle s'exprime par le biais des organisations communautaires de base, des associations ou des ONG est fondamental dans la mise en œuvre des politiques de l'habitat conçues comme un moyen de lutte contre la pauvreté urbaine..

- Une disposition légale semble particulièrement importante : la possibilité de déclarer/désigner un quartier comme devant être équipé et/ou régularisé. En Inde c'est la procédure de déclaration d'un quartier comme "slum" qui permet la mise en œuvre de mesures dérogatoires d'aménagement et d'équipement. Au Brésil, différentes formules (par exemple les Zones Spéciales de Développement Urbain ou les Zones Spéciales d'Intérêt Social) permettent de d'équiper un quartier et de le protéger contre les éviction arbitraires, même si les mesures recommandées ou les choix d'aménagement, sont en contradiction avec certaines dispositions des plans d'urbanisme.
- Il faut souligner les risques liés aux politiques d'intégration et d'équipement des quartiers exclusivement centrées sur l'accession à la propriété. Comme le montre l'exemple sud africain, de telles politiques excluent les groupes les plus pauvres de toute possibilité d'accès durable au sol et au logement.
- Les politiques de subvention sont souvent indispensables, mais elles peuvent avoir un impact négatif, en particulier si elles dépendent de l'accession à la propriété, ou si le niveau des équipements mis en place les rend inaccessibles aux plus bas revenus.
- La durée du processus est un facteur important de succès des politiques de l'habitat comme moyen de lutte contre la pauvreté. On ne peut pas travailler dans la seule durée d'un projet (3 ou 5 ans), c'est une politique de long terme qui implique vision stratégique sur 20 ans et un investissement soutenu sur 10 ou 15 ans.
- Un partage clair et accepté des responsabilités entre niveaux de pouvoir est un facteur important de succès. Les relations conflictuelles observées au Brésil et dans une moindre mesure en Afrique du Sud portent atteinte à l'articulation entre politiques de l'habitat et programmes de lutte contre la pauvreté.
- Un appareil judiciaire indépendant est un élément clef des politiques d'intégration des quartiers irréguliers et de lutte contre la pauvreté. Pendant longtemps, en Inde, ses décisions ont joué en faveur des habitants des *slums*. La situation en Afrique du Sud est moins favorable aux habitants des quartiers irréguliers. Elle leur est clairement défavorable au Brésil. Une autre difficultés majeures à surmonter est celle de l'incapacité des tribunaux à traiter les dossiers qui leur sont soumis, faute de moyens suffisants.
- Partout, dans les 3 pays mais aussi ailleurs, on note une contradiction entre une volonté affichée de lutte contre la pauvreté à travers la politique de l'habitat et une orientation politique économique néo-libérale qui par ses effets à court terme tend à exclure les populations les plus pauvres de l'accès au sol et au logement.

Je dirai, en conclusion, qu'il n'y a pas de réponse univoque en matière de lutte contre la pauvreté. Dans les trois pays évoqués, on est loin du schéma dont J-L Venard fait état dans son papier sur l'Afrique subsaharienne, où des décisions prises au sommet sont mises en œuvre dans un système hiérarchisé de contrôle. À une grande diversité de situations répond une grande diversité de réponses. Les limites sont ailleurs. On a évoqué ce matin la Conférence Habitat II + 5. Beaucoup parmi nous ont noté un certain recul par rapport à des orientations définies à Istanbul. Ce recul reflète des choix économiques - ceux du libéralisme - et l'extraordinaire pression que peuvent exercer les États-Unis sur les institutions financières internationales et les agences de coopération en matière de politique de l'habitat et de lutte contre la pauvreté. Sauf renversement de tendance, je ne suis pas sûr que ces politiques constituent le meilleur moyen de lutte contre la pauvreté et d'intégration des populations les plus pauvres à la ville.

## **DEBATS**

### ***Anne QUERRIEN :***

J'ai une question à poser à proposer à propos de l'illégalité parce que je trouve qu'il y a une certaine contradiction logique quelque part. C'est à dire que si on dit que les quartiers sont illégaux ou pas normaux de par la loi, une loi peut changer ça et la loi c'est politique, c'est le corps social, etc. ce n'est pas la réalité, c'est négociable à un autre niveau, et il me semble qu'au contraire (c'est le cas mexicain que je connais le mieux) le fait de s'être aperçu qu'en changeant la loi sur les Heridos, peut être qu'on avait une banalisation du sol qui réintégrait les quartiers construits sur les heridos dans la normalité. Donc par une mesure légale on changeait cette situation qui avait toujours mis toute une partie du sol urbain hors légalité. Ou bien dans d'autres cas c'est contraire à la loi de par le plan d'urbanisme ou dans d'autres cas de par autre chose etc..

Donc je trouve qu'il y a une certaine contradiction même si dans un certain contexte actuel, vous avez raison de dire que c'est régressif, illégal. De la même façon, je ne suis pas sûre que la référence à la propriété soit nécessairement négative dans un contexte de lutte politique offensive comme il y a pu avoir en Afrique du Sud par ex. ou comme il peut y avoir au Brésil ou il y a une négociation politique et sociale entre différentes forces dans la ville qui dit à certains : « vous êtes propriétaires, c'est bien vrai, en tant que tels, vous payez des impôts, payez-les pour que l'ensemble de la ville vive bien et puisse réaliser son programme d'investissement ». Et le marché est mis dans les mains des propriétaires. En tant que telle, la propriété est reconnue, on

ne leur conteste pas et on campe en face d'eux d'autres types de personnages sociaux et politiques que le propriétaire.

Dernier point, quand vous parlez d'accession à la propriété, pour être allée à Johannesburg, ce n'est pas la problème de l'accession à la propriété, c'est le problème d'un modèle urbain qui est la petite maison sur son petit terrain, et alors on produit des alignements de petites maisons sur leurs petits terrains à perte de vue, à 35 km de Johannesburg on est toujours aux petites maisons sur leurs petits terrains, comme en plus il y a un point dont vous ne parlez pas, c'est l'immigration : il arrive des gens tous les jours pour occuper des maisons sur leurs petits terrains un peu plus loin et donc, n'est-ce pas ce modèle urbain qui a été vendu justement par la technocratie US AID et autres et tout le monde, comme étant la bonne solution parce qu'on vous met votre cuisine etc.. et ensuite vous construisez sur votre petit terrain le reste nécessaire, n'est-ce pas ce modèle de référence même de la coopération internationale qui est plus que la propriété à critiquer ?

#### **A. DURAND LASSERVE :**

Je réponds à la question la plus facile qui est la seconde : je suis d'accord avec vous. La référence à la propriété et au droit de propriété, inviolable et sacré est, sous certaines conditions, tout à fait nécessaire. Prenons l'exemple du Brésil : lorsque la constitution brésilienne limite l'exercice du droit de propriété en introduisant la notion de "fonction sociale de la propriété", mais sans préciser quels instruments juridiques seront mis en place pour limiter ce droit, cela introduit confusions et incertitudes. On peut se demander si une telle disposition ne risque pas de décourager l'investissement privé ou parapublics dans des projets d'habitat. C'est une chose qu'il est important de rappeler. Mais je crois quand même que dans l'expérience brésilienne le fait qu'on dise que la limite du droit à la propriété, c'est la fonction sociale qu'elle remplit, me semble un début de réflexion intéressant. Mettre ensuite en place l'appareil juridique et institutionnel qui permet d'agir est une autre affaire. Le Brésil n'a pas encore trouvé la voie pour passer d'une intention politique à une politique urbaine et de l'habitat. Mais la question est vraiment posée et c'est, à mon sens, le premier grand pays (je ne parle pas des pays socialistes qui avaient aboli la propriété) qui pose la question en ces termes-là et s'interroge sur la légitimité de l'exercice non contrôlé - ou non régulé - du droit de propriété.

Légalité – illégalité : je suis d'accord avec ce que vous dites. Ce que je trouve dangereux dans cette notion, c'est quand on passe, dans le discours, de l'informalité à l'illégalité : on trouve des politiques qui vont dire : « voilà un quartier informel », et

puis ce même quartier va être désigné par des fonctionnaires de l'appareil d'état comme un quartier illégal – qu'est-ce que ça veut dire ?

Cela veut dire : « nous nous donnons le droit de percevoir un tribut sur ce quartier puisque nous l'avons déclaré comme illégal et que son existence, sa survie, dépend de notre bon vouloir ». C'est la porte ouverte à l'arbitraire.

Le débat « informalité – illégalité » est un débat qui n'est pas négligeable et cela révèle une dynamique qui est peut être un peu inquiétante et perceptible depuis 2 ou 3 ans.

Dernière question que je trouve tout à fait intéressante sur l'accession à la propriété dans le cas sud africain : d'abord l'immigration n'habite pas dans ces "petites maisons sur des petits terrains" que les sud africains appellent, par dérision, les "boîtes d'allumettes". Les immigrés récents habitent dans des hôtels, dans ce qui reste d'une trame urbaine extrêmement délabrée dans des centres-villes désertés par une partie de leur population, dans les terrains occupés illégalement à la périphérie des villes ou sont locataires de cabanes construites sur d'anciens terrains agricoles ou dans les arrières cours des quartiers d'habitat populaires. Mais cette politique du "chacun son petit lot" remonte à l'époque de l'apartheid: elle visait à corriger les effets les plus honteux et visibles de la politique de l'apartheid en intégrant les strates supérieures de la classe ouvrière et des employés noirs. Le modèle a été ensuite repris, mais la paradoxe aujourd'hui c'est que ce type de produit logement correspond à une réelle demande populaire. Pourquoi ? Parce que c'est une garantie contre les évictions et la perspective d'une intégration à la ville, mais surtout parce qu'il n'y a pas d'alternative. On ne propose que ça. Je ne pense pas que la coopération américaine ou l'idéologie de Banque mondiale sur la propriété individuelle ait grand chose à voir dans ce type de choix même si le modèle proposé n'est pas sans rappeler celui des trames d'accueil promu par la Banque mondiale dans les années 1970-80, Il est clair que la sécurisation des occupations par l'accession à la propriété individuelle n'est absolument pas viable et exclut de la ville une partie significative de la population. Peut être 10 - 20 % est définitivement exclue par ce choix .

L'importance donnée à l'accession à la propriété peut également être vue comme une réaction à ce qu'avait été la politique de l'apartheid, fondée principalement sur le permis d'occuper précaire, temporaire et révocable. Le responsable de la politique de l'habitat avait déclaré, en 1998 « on ne veut plus de système fondé sur le permis temporaire d'occuper ». Il s'agissait d'une question de principe, une réaction contre la politique foncière menée à l'époque de l'apartheid.

### ***Chantal GUILLET***

Je voudrais intervenir sur le Brésil où on travaille depuis une dizaine d'années et depuis 3 ans maintenant, depuis 99, sur un projet d'action sur les cortizos (logements taudifiés de centre ville), récupérés par des « marchands de sommeil » qui louent pièce par pièce à des familles – phénomène qu'on connaît bien, y compris chez nous en France. Je pense à des sites de non-droit, comme nous avons le site de Bellevue à Marseille par exemple, et on en a d'autres en périphérie de la région parisienne. Donc on travaille sur ce sujet qui est complètement différent du problème des favelas (sur lequel on a beaucoup travaillé aussi) et que le Brésil a essayé de régler.

Le problème des cortizos c'est d'abord (dans l'esprit de Sao Paulo) de maintenir les populations sur place et je crois que c'est important. Il s'agit de donner aux occupants la possibilité de continuer à habiter du logement qui va être réhabilité à l'aide de fonds publics de l'état de Sao Paulo et également de la Banque Interaméricaine de Développement, lequel projet a été au départ de 400 Millions de dollars, 200 millions de la part de la BID en prêt et autant en Réales, à l'époque où le Réal valait à peu près 1 dollar, ce qui n'est plus la cas aujourd'hui. Donc ça a été considérablement réduit. Le prêt vient d'être signé récemment, il y a une semaine. Ce qui est nouveau au Brésil, on a maintenant depuis fin juin/début juillet, une loi sur la ville. C'est une loi fédérale, et on a des moyens juridiques de créer des conditions d'habitat décentes pour sa population, mais on n'avait pas de cadre fédéral. Maintenant ce cadre existe et tous les moyens législatifs et des municipalités vont pouvoir s'appliquer.

### ***Véronique DUPONT – IRD :***

Je voudrais nuancer un peu. J'ai trouvé très optimiste l'avis que vous donnez sur l'Inde. Je pourrai presque donner des contre exemples : le pouvoir judiciaire va justement essayer d'imposer ses vues qui peuvent aller complètement à l'encontre de ce qui était recommandé dans les politiques nationales pour les bidonvilles et ce qui se passe à Delhi depuis les deux dernières années est un exemple que je peux vous donner. La politique de réhabilitation était favorisée, enfin sur le papier car dans la plupart des cas, surtout à Delhi, ce qui se passait c'était des relocalisations dans les périphéries.

Ce qu'il faut préciser, contrairement à beaucoup de ville latino-américaines et aussi d'Afrique du sud, dans les métropoles indiennes, les bidonvilles vont se trouver dans tous les interstices de l'espace urbain, y compris sur des terrains très centraux qui ont souvent une grande valeur marchande et que les propriétaires de leurs terrains aimeraient bien récupérer. Mais jusqu'à présent, ce qui se passait, même quand les habitants des bidonvilles étaient délogés, on leur donnait, comme vous l'avez

précisé, un bail, une sorte de droit à bail, qui assurait vraiment une sécurité de tenure et maintenant, par décision de la Cour Suprême, on a essayé d'imposer ces lois on pourrait dire, au Gouvernement de Delhi, en disant que donner un droit de tenure, à ce qui est considéré par la Cour comme un squatter, (là informalité et illégalité sont complètement différentes, un squatter est quelqu'un qui va occuper illégalement un terrain qui ne lui appartient pas) c'est comme donner une récompense à un pickpocket. Donc il faut en finir avec ces droits de tenure et en venir à un système qu'on appelle en anglais des « licences », on pourrait traduire par des « permis » ; donc permis d'occupation qui va être conditionné par toute une liste de conditions (je pense à un bidon ville qui se situe dans le centre de Delhi et les habitants vont se trouver du jour au lendemain à une quarantaine de kilomètres de l'endroit où ils habitaient avant et surtout de l'endroit où ils travaillaient).

Sur la parcelle attribuée ils n'ont pas le droit de mener une activité économique, ce qui veut dire que si jamais ils en mènent une, ça veut dire payer des pots-de-vin aux autorités locales qui vont faire une sorte de marchandage ou bien être à nouveau éjectés de leur terrain. Autre condition beaucoup plus vicieuse : quand on pense que ce sont des gens qui ont tout investi dans leur habitat même s'il était très précaire, ils doivent en plus payer un droit pour avoir accès à cette parcelle. Si pendant les 6 mois ils n'ont pas pu construire ce qu'ils considéraient comme « habitable house », une maison habitable, ils perdent leur droit à occuper la parcelle. C'est-à-dire qu'on peut à nouveau les éjecter. Autre condition : dans le cas où ils ont pris un prêt auprès de l'HUDCO (pour les gens qui connaissent), qui est un organisme de prêt au logement, si pendant 6 mois ils n'ont pas pu payer un de leurs remboursements, ils perdent aussi leur droit, donc à nouveau éjectés. Il y a toute une liste comme ça. Si quelqu'un d'autre que le propriétaire de la licence et sa famille reste sur le terrain, dans ce cas la licence peut être annulée et la personne sera éjectée sans notice préalable et sans aucune autre raison.

Donc en fait c'est vraiment faire vivre les gens sous une sorte d'épée de Damoclès constante. En plus ce sont vraiment des constructions qui sont très petites, donc si on trouve que la construction va dépasser peut être la taille allouée, là aussi ça peut être une raison suffisante pour envoyer des officiers démolir la construction, et que les gens soient à nouveau éjectés de leur parcelle.

La personne avec qui je travaillais, un juriste, considérait que la situation était aussi grave que pendant l'état d'urgence en 1975 – 77, c'était même peut être plus grave puisqu'à ce moment-là il y avait quand même une mobilisation, or là c'est comme s'il y avait un consensus des classes moyennes de Delhi, qui sont contentes de ne plus

voir ces bidonvilles au portail de leur résidence, et dans ce cas ça ne va soulever aucune protestation.

**A. DURAND LASSERVE :**

La dernière remarque que vous faites me semble intéressante : dans le cas de Delhi, il y a effectivement une régression. Mais je ne sais pas si c'est le cas dans l'Andhra Pradesh, le Madhya Pradesh ou le Kerala. La tendance peut être considérée comme inquiétante. Ce qui est intéressant c'est de noter qu'au départ de cette décision de justice de la Cour suprême, il y a une revendication des classes moyennes qui utilisent l'environnement (on retrouve ça au Mexique, au Brésil, maintenant en Afrique du Sud) comme prétexte pour se protéger du voisinage de gens dont on ne veut pas.

La précision que vous apportez est importante, car elle suggère que l'Inde qui a eu pendant plus de deux décennies un rôle moteur et novateur en matière de politiques de l'habitat pour les bas revenus est en train de régresser. C'est très sensible quand on regarde le Neuvième Plan de Développement Economique et Social, 1997-2002. L'Etat n'a plus un rôle d'acteur direct, mais l'Etat devient un facilitateur de l'investissement privé. Les grands projets de villes nouvelles sont en train d'échouer sur la question de la privatisation. On a affaire à quelque chose qui peut être inquiétant pour l'avenir, mais je pense que la diversité, l'immensité du pays, fait qu'il y a certainement encore la poursuite d'expériences novatrices et intéressantes dans d'autres Etats. Mais enfin Delhi est la capitale de l'Etat fédéral. Les décisions de justice concernant Delhi peuvent constituer un précédent dangereux.

***Michel CHRETIEN :***

Alain, on va encore s'attraper comme d'habitude... Ta réflexion sur le droit au logement dans la Constitution, tu le mets avant le droit à la nourriture ou après ? Moi ce que je crois, c'est que ce genre de revendication extrêmement sympathique, est tout à fait contre-productive. Elle contribue à maintenir le sentiment, qui existe très souvent parmi les décideurs, que le logement c'est un produit de consommation sociale. Dans les documents établis par les gouvernements, tu apercevras le logement entre la santé et l'éducation, enfin toujours après les politiques industrielles, agricoles parce que c'est perçu comme quelque chose qu'on donne, que l'Etat fournit lorsqu'il en a les moyens. Or il est très grave de croire que le logement est un bien de consommation. Le logement est un bien d'investissement. C'est un capital qui produit un service. Et tant qu'on n'a pas compris ça, on continuera à avoir des politiques « top down » qui ne fonctionneront pas parce qu'on n'a jamais les moyens de ce genre de politique qui repose sur des ressources publiques limitées.

Le jour où on comprendra que le logement c'est comme un téléviseur, et le jour où on comprendra qu'en réformant les cadastres et les services de conservation foncière quelqu'un pourra accéder à un titre foncier de la même façon qu'il accède à un téléviseur, on aura changé beaucoup de choses. Ceci étant dit, tu as parlé de la loi PATTA, de la Constitution, c'est une approche très « enfant de Rome » (la loi change le monde).

A propos de la loi PATTA, tu as dit qu'on accordait des baux de 20 – 25 ans aux attributaires du sol à revenus très bas. Tu n'as pas dit si ces gens payaient le coût des équipements, les coûts d'infrastructure qui étaient apportés sur le site. Est-ce qu'ils sont payés ou pas, est-ce que l'opération est répliquable ou pas ?

**A. DURAND LASSERVE :**

En principe ils ne sont pas cessibles. Dans la réalité, ils le sont. Il y a d'innombrables manières de les céder. Les attributaires payent un loyer et ils le payent réellement. Ce loyer est relativement faible.

**M. CHRETIEN :**

Qui couvre le prix d'infrastructure ou pas ?

**A. DURAND LASSERVE :**

Cela dépend des situations des Etats et des villes. Les attributaires contribuent au coût des infrastructures mais je ne pense pas qu'il puisse les couvrir intégralement. Il y a pour cela des subventions, y compris de l'Etat fédéral, qui sont importantes et s'il y a subvention, cela veut dire que le recouvrement du coût des équipements n'est pas assuré. Mais il y a une contribution des ménages qui, dans les cas que je connais, est relativement modeste afin d'éviter un défaut de paiement et de ne pas appauvrir des populations dont on veut améliorer la situation.

Quant à ton affirmation selon laquelle "le logement c'est comme un téléviseur". Je ne suis pas du tout d'accord. Je ne crois pas non plus que les réformes de cadastre apportent grand chose. On a mis des millions de dollars dans la mise en place de cadastres et de systèmes d'information foncière avec des rêves fous sur l'amélioration de la fiscalité, la reconnaissance des droits, etc. et ça n'a rien donné. Ça ne marche pas, c'est trop dur à mettre en place, à gérer et à mettre à jour lorsque les administrations sont exsangues, les fonctionnaires corrompus. Mais je respecte ton point de vue et ta grande expérience.











VANDERSCHUEREN Franz, WEGELIN Emiel, WEKWETE Kadmiel, *Options politiques pour la réduction de la pauvreté, cadre d'action au niveau municipal*, Programme de gestion urbaine, PNUD, CNUEH, Banque mondiale, 1996, pp.17.

**Marie-Alice LALLEMAND FLUCHER – DEXIA Crédit Local de France:**

Il m'a été demandé de remplacer Jean-Pierre ELONG M'BASSI, qui devait vous parler de CITIES ALLIANCE, programme auquel il participe beaucoup et directement et auquel je participe un peu et indirectement pour le compte de DEXIA ; je vous expliquerai comment tout à l'heure.

Je propose de répartir mon temps de parole en deux parties. D'abord vous présenter ce qu'est CITIES ALLIANCE pour ceux qui ne connaissent pas ce programme et vous dire ce qu'on peut faire dans ce cadre. Puis vous faire partager une réflexion sur le financement du développement urbain, vue du point de vue du banquier.

Cities Alliance est un programme multilatéral de coopération qui a été créé à l'initiative de la Banque Mondiale et de l'ONU (CNUEH-HABITAT) , il y a 2 à 3 ans. Son objectif n°1 était, tel que je l'ai compris, de renforcer la stratégie et les moyens des organismes multilatéraux pour aider à la lutte contre la pauvreté urbaine. Le programme lui-même a été ouvert à d'autres acteurs publics, uniquement à des acteurs publics d'ailleurs : des Etats ou des associations de collectivités publiques. A ce jour 14 pays sont membres de Cities Alliance et cofinancent le programme avec la Banque Mondiale et le CNUEH. Ces pays sont surtout des pays européens, scandinaves notamment – la France en fait partie et Nicolas FRELOT, qui doit être dans la salle, pourra vous en dire un peu plus ultérieurement. Parmi les membres de Cities Alliance, la présence des associations de collectivités locales est essentielle dans la mesure où ce programme s'adresse aux villes des pays émergents. Ces associations sont porteuses d'appuis techniques (pas d'appuis financiers), il s'agit surtout de la FMCU, IULA, METROPOLIS, la CAMVAL et l'organisation des villes arabes OVA.

Ce programme est animé par un bureau localisé à Washington, composé de 6 personnes. Il est dirigé par Mark HILDEBRAND, cadre du CNUEH que la plupart d'entre vous connaissent ; les 5 autres personnes sont des coopérants mis en place par les Etats membres. Il n'y a pas de français parmi elles jusqu'à présent. Ce programme a un comité de pilotage et un comité de coordination. Jean-Pierre ELONG M'BASSI est un des 8 membres actifs du comité de pilotage dont une des missions est l'approbation des projets.

Les activités du programme Cities Alliance sont focalisées sur 2 axes.

Le premier axe, que je connais moins bien, intitulé « *Des Villes sans bidonvilles* » est présidé par MANDELA. Ce programme vise à favoriser un traitement global de la réhabilitation des bidonvilles, à l'échelle de la ville, voire du pays, et c'est là la grande différence par rapport aux activités traditionnelles de résorption de bidonvilles. A l'évidence ce programme est très ambitieux.

Le deuxième programme, intitulé « City Development Strategy » avance un peu plus vite, je crois ; il consiste à mettre en place des plans pluriannuels de développement, au niveau global d'une ville. Ce programme vise à étudier l'ensemble des besoins de développement d'une ville et à définir des priorités parmi les infrastructures à mettre en place. Ce programme n'est pas un fond de financement. Cities Alliance associe des acteurs, met en place des projets, prépare l'investissement qui ensuite, sera financé par des acteurs extérieurs qui peuvent être d'ailleurs la Banque Mondiale, ou des acteurs privés comme DEXIA, ou d'autres banques. Huit millions de dollars américains ont été engagés, dans le cadre du programme depuis 2 ans, ce qui est encore modeste à l'échelle des besoins de la planète, mais démontre tout de même une avancée. Ces montants se répartissent à peu près à un tiers pour la lutte contre les bidonvilles, et deux tiers pour la mise en place de programmes de développement stratégique. La France, en tant que membre actif du programme, a soutenu jusqu'à présent 3 projets déjà bien démarrés en Ethiopie et à Madagascar et en cours de démarrage au Burkina Faso.

Il est intéressant de noter qu'un quatrième projet en cours, dans les cartons de la France et de quelques autres pays, concerne la ville de Sao Paulo. Ceci démontrant que le programme n'est pas seulement africain et tend à couvrir l'ensemble du monde.

Les projets qui sont mis en place par les villes sont soumis à Cities Alliance qui les approuve et mobilise un cofinancement, représentant à peu près 20 % du projet pour la mise en place du projet d'étude. En principe le processus d'acceptation des projets est beaucoup plus rapide que dans les processus que nous connaissons généralement dans les institutions multilatérales ou même bilatérales, parce que c'est une petite équipe qui peut décider assez rapidement .

Je conclurai sur ce programme, avant que ne s'ouvre le débat sur Cities Alliance avec les différents acteurs qui sont là – en soulignant que son intérêt majeur est qu'il favorise le travail en réseau, qu'il réhabilite en fait l'importance des réseaux entre des pays différents, entre des acteurs différents et donc facilite l'échange de savoirs-faire entre villes ou entre experts. Je crois que ces transferts de connaissance et ces échanges d'expertise sont déjà fructueux et pourront mobiliser le secteur privé dès lors que sera mis en place un vrai programme de développement priorisé. DEXIA a commencé à participer à cette opération à travers une bourse « d'histoires réussies » , ou *best practices* en y associant des collectivités locales européennes (trois françaises, avec l'appui de l'AMF, même chose en Italie, Belgique), et en tentant de formaliser

des cas de réussite de gestion financière locale qui pourraient servir de référence.

Je vais aborder maintenant la deuxième partie de mon propos, le financement du développement urbain.

On en parle beaucoup car c'est la clé du mieux-être des cités des pays émergents. Tous les acteurs, qu'ils soient institutionnel, collatéral, multilatéral ou national, s'accordent sur l'importance de la mission des villes dans le développement économique et social, sur l'ampleur des besoins en infrastructure, la faiblesse des ressources disponibles pour y faire face. Parallèlement les mêmes acteurs désignent de plus en plus l'augmentation de la fiscalité locale et le recours à l'emprunt comme les meilleurs modes de financement de ce développement. En tant que membre d'une banque je ne peux qu'être très interpellée par cette proposition, tout en soulignant que prôner l'emprunt peut aussi être pernicieux quand beaucoup des pays à qui ces mêmes acteurs le recommandent, n'ont pas toujours les moyens financiers d'y recourir.

Je vais donc m'efforcer de vous démontrer, en trois points, quelles sont les conditions *sine qua non* pour promouvoir une politique d'emprunt réussie dans ces pays. Il est vrai que la pratique de l'emprunt a réussi aux collectivités locales des pays occidentaux mais il faut souligner que leur recours au crédit était accompagné de la mise en place d'institutions et de garde-fous. Dans les pays émergents, cette démarche n'en est encore qu'à ses premiers balbutiements. Et il reste à y développer un véritable encadrement de cette politique de l'emprunt.

- **Mettre en place un cadre institutionnel et réglementaire stable.**

C'est indispensable car il faut que les deux parties puissent s'engager sur une base contractuelle claire et intégrer dans ce contrat les compétences et les responsabilités de chacun. Ce cadre, je le vois en 5 points :

- s'appuyer sur une définition claire des responsabilités entre le niveau central et les gouvernements locaux (clarifier les liens de subordination) ;
- bien définir les compétences des uns et des autres en matière de gestion des services urbains ;
- définir le degré d'autonomie financière de la collectivité par rapport à ses propres ressources ;
- développer une capacité de gestion prévisionnelle sûre ;
- et avoir des interlocuteurs financiers adéquats.

Deuxième aspect important de ce cadre institutionnel : la transparence. La lecture des budgets locaux doit pouvoir s'inscrire dans un cadre comptable formalisé qui

permette de faire une analyse directe du budget local sans risque d'erreur, et en saisissant l'intégralité du budget. Le danger en effet, est « d'oublier » les budgets annexes, mal intégrés dans le budget principal, comme c'était encore le cas, il y a une décennie, même en France. Dans beaucoup de pays africains cette formule de budgets annexes prévaut encore.

Troisième aspect important du cadre institutionnel : il faut qu'existent des contrôleurs externes des budgets locaux c'est à dire des entités de contrôle qui appartiennent, ou non, à l'Etat ; le mieux étant qu'elles soient autonomes de l'Etat – toutefois en France elles sont publiques et néanmoins très efficaces – ces entités externes sont chargées de contrôler a priori ou a posteriori le budget selon le niveau de développement des pays.

Quatrième aspect : le cadre de l'emprunt doit imposer à la collectivité locale, et à ses banquiers par voie de conséquences, des règles prudentielles qui permettent d'adapter le volume de l'emprunt à la capacité financière réelle de la collectivité. Ces règles prudentielles peuvent être, par exemple, que l'annuité totale de l'emprunt ne représente pas plus d'un certain pourcentage des ressources fiscales propres ou des ressources partagées, si les règles de partage sont bien claires – essayer d'avoir des *ratio* qui permettent à la collectivité locale d'apprécier jusqu'où elle peut emprunter.

Enfin dernier aspect : qu'existe un cadre qui garantisse la fiabilité du système bancaire, qui encadre même le système bancaire, parce que lui aussi doit pouvoir être suffisamment sécurisant pour l'emprunteur et sécurisé pour lui-même. On pourrait ajouter d'autres aspects, mais je pense que ce sont vraiment les 5 aspects essentiels que nous souhaitons en tant que banquiers, voir encadrer et protéger notre futur client.

- **Développer une capacité de gestion financière prévisionnelle.**

Le PDM en Afrique s'y est déjà attaché en créant un observatoire des finances locales. Il est vraiment très important que l'emprunteur et le prêteur puissent conduire ensemble une analyse complète du budget local et puissent donc appréhender les dépenses, les recettes et leur évolution dans une analyse rétrospective, et prospective qui tienne compte des effets de l'investissement, de son coût immédiat et surtout de son coût de gestion.

Dans les pays industrialisés en général, les collectivités locales utilisent des modèles automatiques d'analyse et nous avons essayé, pour ce qui nous concerne, de les développer aussi dans des pays émergents, comme en Europe centrale. Ce fut un

apport essentiel. Les collectivités locales de ces pays, à partir du moment où elles géraient mieux leur budget, avaient une batterie de *ratio* pour mesurer l'évolution de leur budget, et se sont engagées, encore modestement, dans une politique d'emprunt plus sécurisée pour elles-mêmes, pour leur Etat, et pour leurs institutions financières. Ces modèles passent en revue l'ensemble des éléments du budget, que ce soit les dépenses ou les recettes, et permettent de brosser différents scénarios d'évolution en fonction des stratégies d'investissement et en fonction de la capacité financière des collectivités locales.

- **Enfin, la collectivité locale doit pouvoir s'appuyer sur des interlocuteurs financiers adéquats**

et ce n'est peut-être pas le plus simple à concrétiser. En Europe par exemple, des institutions financières spécialisées créées, depuis un siècle dans certains pays, ont joué un rôle primordial dans le développement des infrastructures locales parce qu'elles ont accompagné la collectivité locale, à la fois en fournissant les crédits adéquats, et en l'aidant à monter ses projets.

En Europe, presque tous les pays de l'Union Européenne ont une institution financière spécialisée initiée à l'origine par une puissance publique, souvent par l'Etat central, parfois par les collectivités locales elles-mêmes. Ces institutions ont vraiment été à l'origine du développement urbain de tous les pays de l'Union Européenne.

A titre d'exemple DEXIA est né de la fusion de 2 banques :

le Crédit Communal de Belgique créé non pas par les collectivités locales, mais bien par l'Etat central belge au milieu du XIX<sup>ème</sup> et qui a fonctionné pendant 150 ans en finançant donc les collectivités locales belges qui, progressivement, sont devenues actionnaires de la banque ;

Et le Crédit Local de France, qui lui-même est né de la Caisse d'Aide à l'Equipeement des Collectivités Locales, établissement public de la Caisse des Dépôts et Consignations, donc avec une appartenance bien publique et qui progressivement a évolué vers plus d'autonomie, et même la privatisation... Ces deux banques réunies constituent aujourd'hui un bras privé du financement du développement local, mais après avoir été des institutions publiques puis parapubliques.

Il est souhaitable que les mutations observées en Europe se reproduisent aussi dans les pays émergents, qui ont actuellement très peu d'institutions financières nationales susceptibles de financer les collectivités locales. Il existe dans un certain nombre de ces pays des fonds publics (au Maroc, le Fonds d'Equipeement Communal, en Tunisie, la Caisse de Prêt et de Soutien aux Collectivités Locales, au Niger, au Sénégal,

beaucoup en Amérique latine) ; ils doivent évoluer pour gagner en autonomie de décision quant aux acteurs et aux équipements à financer. Leur engagements de prêt restent plus souvent liés à la politique nationale qu'à la capacité financière réelle de l'emprunteur. Il faudrait inverser le processus et aider ces fonds publics à se libérer des pressions extérieures et à délibérer au sein de réels comités d'engagement qui choisiront les opérations en fonction de la capacité financière de la collectivité locale à monter les projets et à les rembourser. Il existe aussi dans certains pays des banques susceptibles de financer les collectivités locales, mais pour l'instant, la plupart des Etats émergents - avec certaines raisons, mais aussi parfois à tort – interdisent aux banques locales de prêter aux collectivités locales. Il y a bien sûr des justifications d'équilibre financier global, mais parfois aussi une sorte de méfiance politique à l'égard des collectivités locales, avec un désir du niveau central de conserver le contrôle financier, et donc le pouvoir.

En conclusion permettez-moi de revenir encore sur le rôle des institutions de prêts et d'insister sur la nécessité de conforter des interlocuteurs financiers dans les pays eux-mêmes, susceptibles de lever et d'offrir, localement, les ressources nécessaires au développement urbain.

Actuellement, lorsqu'une collectivité locale de pays émergent veut emprunter, elle ne peut guère obtenir que des financements internationaux, d'organisations multilatérales, ou de banques étrangères. Et ces financements, s'ils sont utiles, ne sont pas optimum par rapport aux besoins des collectivités locales, pour au moins deux raisons majeures :

- . les collectivités locales doivent pouvoir s'appuyer sur un partenaire financier proche et de long terme donc le partenaire quotidien de long terme ne peut pas être la banque étrangère qui souvent ne joue qu'un rôle ponctuel -
- . elles doivent pouvoir disposer de crédit en monnaie locale, donc à partir d'une ressource préférentiellement levée localement – condition plus facile à remplir par une institution financière locale.

## **DEBATS**

### ***Thierry PAULAIS :***

J'ai bien noté les quatre points essentiels que Mme LALLEMAND FLUCHER a évoqués pour le prêt aux collectivités locales, mais je crois qu'il faut quand même préciser que vous avez fait allusion aux institutions financières spécialisées, qui, en Europe et ailleurs ont accompagné pendant le siècle dernier au moins (pour certaines d'entre elles, plus), le développement urbain ; et par ailleurs, après nous avoir rappelé

ceci, vous nous faites un panégyrique du prêt par le secteur privé. On voit le salut par la banque privée, donc je note une contradiction dans le discours : d'un côté on nous explique que le développement urbain a été financé en France par des institutions financières spécialisées qui mettaient en œuvre des prêts bonifiés à bas prix, et de l'autre on nous explique que le secteur privé va être la sauvegarde des collectivités locales africaines, et on a du mal à faire ce saut épistémologique.

Dans la pratique, c'est le point le plus important du financement urbain, c'est la disponibilité en fond pour bonifier des prêts. Des pays comme la Tunisie ou le Maroc, quand ils cherchent à financer leur investissements, n'ont pas accès aux fonds « ITA », et donc à des taux d'intérêts plus bas et ils se retrouvent avec des taux tournant tout de suite autour de 8-9%. Et entre cela et ne pas emprunter, il y a un manque et une des solutions pour décupler l'aide au développement dont tout le monde se plaint qu'elle est en diminution constante, ce serait peut-être de la destiner à bonifier des prêts plutôt qu'à en dispenser en subvention.

#### **M-A. LALLEMAND FLUCHER :**

Les institutions financières spécialisées dont j'ai parlé peuvent être privées ou publiques. Le développement urbain en Europe s'est fait grâce aux institutions créées par la puissance publique ou les collectivités locales. Je préconise que l'institution publique prenne son indépendance, statutaire ou seulement fonctionnelle, pour acquérir une marge d'appréciation de la qualité financière de son interlocuteur ; c'est l'institution prêteuse qui doit prendre le risque du prêt. Si on se cache cet aspect essentiel, si on ne veut pas regarder quelle est la capacité financière à rembourser de la collectivité locale, on ne peut pas mettre en place une politique de l'emprunt.

Sinon on peut aussi décider d'accorder des prêts qui seront transformés en subventions – avec des charges financières beaucoup plus lourdes pour les Etats- L'Etat peut aussi bonifier les prêts, le coût final est alors moins lourd. En Tunisie par exemple la CPSCL offre des prêts à des taux généralement inférieurs au marché alors qu'au Maroc les taux du FEC sont ceux du marché. Il y a des règles différentes en fonction des pays. Ce serait mieux sans doute que le Maroc ait des taux moins chers... mais on constate que ces taux permettent quand même aux collectivités locales d'emprunter. Il ne suffit pas d'abaisser le taux des prêts, c'est tout le montage du dossier de financement qui joue sur la capacité de rembourser de la collectivité locale : celle-ci dépend du montant du prêt, mais aussi des montants d'autofinancement, et des subventions.

***Michel GERARD :***

Parmi les règles prudentielles, le taux en est une. Quand c'est dangereux de prêter, il faut augmenter le taux. Il y a 2 façons d'être pauvre : ne pas avoir d'argent et ne pas se faire prêter, ce qui est plus grave.

**M-A LALLEMAND FLUCHER :**

Pour se faire prêter, il faut avoir de l'argent, excusez-moi d'être aussi radicale. Il serait déraisonnable de pousser à l'emprunt une commune qui ne peut pas se constituer d'épargne de gestion.

***M GERARD :***

Il vaut mieux savoir prêter un peu plus cher qu'au taux du marché, et pouvoir agir.

**M-A LALLEMAND FLUCHER :**

Il ne faut pas être trop pessimiste, il y a des opérations, les *B loans*, entre les banques multilatérales et les banques privées, qui peuvent combiner des taux différents. L'important est que le montage financier fasse apparaître une annuité de remboursement supportable pour la collectivité.

***Michel CHRETIEN :***

Je voudrais soutenir cela, car on tourne autour d'un débat qui tourne depuis 10 ans entre Banque mondiale et le système français, où la Banque mondiale favorise les banques dites « banalisées » en expliquant que les banques spécialisées sont dangereuses parce qu'elle limitent leur marché et parce qu'elles avaient des situations de monopole. Ce qui est partiellement vrai. Je suis en faveur des banques spécialisées car elles savent parler le langage des emprunteurs (elles savent lire les budgets municipaux et le maire sait discuter avec le banquier). C'est très important. Et aussi à cause de la durée des ressources. Je ne suis pas d'accord avec Monsieur PAULAIS en ce qui concerne le taux d'intérêt, car je pense qu'un système qui repose sur des prêts bonifiés n'est pas répliquable donc il tient le temps que la politique dure.

L'intérêt d'une banque spécialisée est de mobiliser des ressources longues qui permettent de re-prêter ces ressources sur des durées longues, et l'investissement d'une collectivité a besoin d'investissement long. Le taux est marginal et moins important. Et si depuis milieu XIXème siècle, ce sont des banques publiques qui ont été les banques spécialisées vis-à-vis des municipalités, c'est parce que c'était l'Etat qui mobilisait les ressources longues. En France, la caisse des Dépôts, c'était les mêmes ressources qu'elle utilisait en provenance des caisses d'épargne pour l'habitat et pour les municipalités. C'était une situation de privilège. Le statut privé public

d'une banque spécialisée municipale n'est pas important, si ce n'est qu'une banque privée est moins soumise aux désirs du ministre des finances. Il y a indépendance et donc une meilleure analyse du risque.

**T. PAULAIS :**

Il faut réfléchir à l'effet de levier. Actuellement, l'aide publique en développement part beaucoup en subventions dans le système français. Puisque vous parlez de durabilité, est-ce qu'on ne peut pas chercher des effets de levier en injectant ces subventions dans des institutions financières x ou y, privées ou publiques, et cela peut permettre des taux plus courts, et des durées plus longues, ce qui est essentiel pour l'investissement lourd. Mon soucis est la recherche de l'effet de levier, à fonds publics égaux en cherchant le recyclage de fonds.

**F. NOISETTE :**

Je voudrais compléter cela car le débat s'est porté en France : est-ce qu'il existe des travaux sur la façon dont le financement bancaire des collectivités locales pourrait être un moyen de mettre en circulation la monnaie locale ? Car ce matin, on a dit que le problème était que, dans les pays où l'économie locale n'est pas si mauvaise, il manquait d'argent pour la fluidifier. Cela peut être injecter de l'argent qui vient de l'extérieur (financement de bailleur de fond extérieur), c'est aussi prendre l'argent sur place pour la remettre dans le circuit. Existe-t-il des travaux qui pourraient nous être utiles pour répondre aux questions posées ce matin ?

**M-A LALLEMAND FLUCHER :**

En Amérique latine, des études sont conduites pour la mobilisation de nouvelles ressources locales, comme celle des fonds de pensions. Il existe sur ce continent de nombreuses banques de développement qui appartiennent aux collectivités locales, aux provinces ou aux Etats fédérés (Argentine et Brésil). Toutefois ces banques doivent encore évoluer.

Comment drainer l'épargne locale pour financer le développement urbain ? J'ajouterai une note optimiste à ce qu'a dit Michel, quant à l'évolution de la Banque mondiale et de la BID par rapport aux fonds de développement municipaux. Il y a 10 ans en effet, les banques spécialisées n'étaient pas très bien considérées par les Institutions financières internationales « IFIs », qui prônaient la banalisation du marché du crédit local. Mais il y a eu une évolution : ces mêmes IFIs reconnaissent aujourd'hui l'importance des fonds de développement municipaux. En juin 2001, un grand séminaire s'est tenu à Washington sur ces fonds de développement municipaux : comment les faire évoluer vers plus d'autonomie et une plus grande

diversification de leur ressources (souvent budgétaires). Il y a de l'espoir et je suis plus optimiste qu'il y a 3 ans.

***M. CHRETIEN :***

Pour répondre à la question sur l'effet de levier et sur le recyclage des ressources nationales sur place, c'est simple : il suffit que l'AFD contribue aux montages de banques municipales dans les pays en participant au capital. Elles apportent 31% pour les privées et 49 % pour les publiques et avec ce capital, qui servirait de base au lancement d'opération de prêts aux collectivités locales reposant sur la mobilisation de ressources nationales, on peut concevoir des produits longs orientés sur le public ou alors des choses plus difficiles à faire pour mobiliser les ressources des compagnies d'assurance ou des fonds de pension nationaux quand ils existent pour recycler ces fonds sur place.

Donc on arrive à combiner les deux, et la participation d'entreprises comme l'AFD restent sur place 5 ans, 10 ans, le temps que l'affaire tourne pour reprendre ses capitaux. C'est ce que fait l'AFCI depuis longtemps et ça marche.

***Anne QUERRIEN***

Je ne suis pas du tout une spécialiste de ces questions, mais on a dit des choses qui faisaient écho à d'autres que j'ai croisées, à savoir que l'on distingue complètement le national et l'urbain, c'est à dire quand on parle de fonds de développement municipaux, il s'agit des fonds dans les capitales de ces pays et on envisage un développement par emprunt-remboursement sur une économie de capitales économiques et politiques, qui a une certaine probabilité de rembourser et de se développer, mais qui est en disjonction par rapport à un développement urbain national de villes secondaires. On appelait, à la réunion où j'étais, les villes capitales à se mettre avec les agences de cotations pour se faire coter en A1,A2,A3, B1,B2,B3 pour être sur les mêmes marchés que les grandes entreprises. C'était pour Hanoï, St Petersburg... et même les maires courtisés par les banques restaient sceptiques.

Mais il ne s'agit pas de développer le réseau urbain d'un territoire national. Je crois que le système qui a été mis en place il y a un siècle, était fait pour qu'il y ait une mutualisation entre les villes et qu'il y ait un transfert entre les villes qui gagnent et celles qui gagnent le moins pour qu'il y ait un réseau qui se tienne. Je crois que dans la mondialisation, cela n'est plus à l'ordre du jour et si on tape dans tout ce qui est transfert sociaux, c'est pour préserver des îlots de production de richesse que sont les grandes villes. Il y a une vraie question sur cette disjonction entre le national territorial et l'urbain capital.

**M. GERARD :**

Pour répondre à la question de M. Noisette sur le manque de signe monétaire, s'il fallait étudier quelque chose, il faudrait revenir dans le temps. Comment a-t-on financé la construction de la voirie parisienne entre le XIII<sup>ème</sup> et le XVIII<sup>ème</sup> siècle ? Il y a eu des contributions non monétaires par les habitants sous forme de travail, et également beaucoup de flux d'argent (il n'y a qu'à voir le comportement de gens comme Etienne Marcel et Jacques Cœur). Récemment, on a eu un petit signe venu de la loi SRU. Elle a inventé la taxe de riveraineté (c'est nouveau en France). Cela me paraît d'une application intéressante pour un certain nombre de pays, car dire « on va construire une nouvelle rue » et diminuer le coût de ce même projet par le fait que les habitants dans cette rue contribuent à la réalisation du projet (soit en argent, soit en travail), cela demande l'engagement d'une personne pour gérer les travaux et la charge de l'emprunt sera moins lourde. La taxe de riveraineté, c'est à dire la délivrance d'un reçu pour impôt payé sous forme de riveraineté est en fait l'émission d'un signe monétaire.

**Maryse GAUTHIER - Caisse des dépôts et Banque mondiale :**

Je voudrais réagir sur plusieurs points.

D'abord parler des problèmes de cotation, de *rating*. La banque interaméricaine travaille depuis longtemps directement avec les villes et leur prête directement, sans forcément avoir une garantie nationale, et elle favorise le système de cotation qui est plus développé dans le monde saxon que français. Toutes les villes du Zimbabwe, même les intermédiaires, sont cotées et peuvent emprunter sur le marché international. C'est plus facile d'emprunter pour les grandes villes mais les prêts vont aussi aux plus petites villes. Et ce, dans un pays où les ressources financières sont limitées. Cities Alliance est née d'une réflexion de la Banque mondiale, pour essayer de savoir ce que doit devenir la politique stratégique urbaine.

Il y a quatre piliers fondamentaux qui avaient été décidés :

- le CDS,
- la lutte contre la pauvreté et les bidonvilles,
- la gouvernance,
- et enfin la politique nationale urbaine (pouvoirs régaliens nationaux qui donnent aux villes les capacités d'avoir des ressources).

Cities Alliance a essayé de développer le partenariat et le contact direct avec les villes. C'est cette évolution-là qu'il est important de mettre en avant. Sur le développement durable des communes, je trouve que le débat a tourné autour de la concurrence entre la subvention et le prêt bonifié aux communes. Que le prêt soit bonifié ou qu'il

soit à taux du marché, plus une subvention, le coût à la fin est le même. Cette subvention est donnée à un moment précis et donc est plus facilement gérable par un gouvernement, alors que le prêt bonifié s'étale sur la durée du prêt et crée des aléas qui sont plus difficiles à gérer pour un pays dont les ressources dépendent des matières premières. Cette différence fait que la Banque mondiale pousse à aller vers une subvention et un prêt à taux fixe de marché, car renouvelable.

***Jean Louis VENARD :***

Je voudrais apporter 2 mises au point sur ce que j'ai entendu.

Sur la cotation des villes en Afrique du Sud, je sais qu'elles vendent de l'eau et de l'électricité, donc leur cotation est basée sur des ressources de services marchands et moi je suis prêteur aux sociétés d'eau et d'électricité des villes en Afrique du Sud sans difficulté. Il ne faut pas confondre avec des villes qui n'ont pas cette compétence.

Sur le problème des riverains, de Michel GERARD, nous avons commencé un projet comme ça à Cotonou et nous avons fait payer les riverains qui ont payé plus de 20 % du montant des travaux en cash. Et nous avons été critiqués par notre service, car quand nous avons voulu recommencer le projet, on nous a répondu qu'il n'y aurait que les riches qui auraient des pavés, puisqu'il n'y a qu'eux qui puissent payer 20 % donc une nouvelle fois c'est une aide aux riches.

MASSIAH Gustave, *le débat international sur la ville et l'habitat après habitat 2*, document de travail, juin 2000.

BAHAROGLU Deniz, KESSIDES Christine, *Urban poverty*, Draft for comments, Banque mondiale, août 2000, p.48.

VANDERSCHUEREN Franz, WEGELIN Emiel, WEKWETE Kadmiel, *Options politiques pour la réduction de la pauvreté, cadre d'action au niveau municipal*, Programme de gestion urbaine, PNUD, CNUEH, Banque mondiale, 1996, p.8.





PNUD, *UNDP and the urban explosion : crisis and opportunity*, New York : PNUD, 1996, p.9.





## BIBLIOGRAPHIE

- BAHAROGLU Deniz, KESSIDES Christine, *Urban poverty*, Draft for comments, Banque mondiale, août 2000, 50 p.
- BANQUE MONDIALE, *Faire reculer la pauvreté en Afrique Subsaharienne*, Résumé analytique, Washington : Banque mondiale, 1996, 27 p.
- BANQUE MONDIALE, *Cities alliance for cities without slums, action plan for moving slum upgrading to scale*, Washington : Banque mondiale, 1999.
- BANQUE MONDIALE, *Cities in transition*, Washington : Banque mondiale, septembre 2000, 170 p.
- *Economic development of Durban metropolitan area*, octobre 1996, 26 p.
- *Le courrier*, n°149, janvier-février 1995.
- LYMAN Ted, *Ensuring a competitive dimension in City Strategy Development*, Présentation power point, mars 2000, 55 diapositives.
- MASSIAH Gustave, *le débat international sur la ville et l'habitat après habitat 2*, document de travail, juin 2000, 11 p.
- MOHANTY P.K., *City development strategy and comprehensive municipal reforms : the approach of Hyderabad city in India*, avril 2001, 25 p.
- PELLEGRINI Anthony, *Making it happen, World Bank urban and local government strategy*, présentation power point, juillet 1999, 22 diapositives.
- PNUD, *UNDP and the urban explosion : crisis and opportunity*, New York : PNUD, 1996, 31 p.
- PNUD, *Partnerships to fight poverty*, rapport sur le développement humain, résumé, New York : PNUD, 2001, 24 p.

- PROUZET Michel, « « La régularisation participative » pour résorber l'habitat insalubre », in *Etudes foncières*, n° 56 et 62, septembre 1992 et mars 1994, pp. 41-47 et pp. 44-46.
- QUERRIEN Anne, « La stratégie urbaine de la Banque mondiale », in *Villes en développement*, n°48, juin 2000.
- VANDERSCHUEREN Franz, WEGELIN Emiel, WEKWETE Kadmiel, *Options politiques pour la réduction de la pauvreté, cadre d'action au niveau municipal*, Programme de gestion urbaine, PNUD, CNUEH, Banque mondiale, 1996, 62 p.