

EXCLUSION ET PAUVRETE URBAINE

Créée en 1979, par des professionnels exerçant au profit des pays en développement dans les domaines de la planification urbaine et de la gestion des villes, l'**Association de Professionnels –Développement urbain et coopération (AdP)** rassemble des urbanistes, des ingénieurs, des architectes, des économistes, des géographes et des sociologues. Il s'agit d'assistants techniques ou de volontaires, d'experts indépendants ou appartenant à des services publics ou des bureaux d'études, menant une carrière entièrement ou alternativement internationale.

Le présent document regroupe l'ensemble des interventions et des débats qui les ont suivis lors de la journée d'étude du 7 septembre 2001 organisée sur le thème « exclusion et pauvreté urbaine » à l'Ecole nationale des ponts et chaussées à Paris. Il se propose, par une synthèse rapide des principaux documents bibliographiques à propos de chaque thème abordé, de dresser le bilan des acquis et des questions actuellement en débat dans le domaine de la pauvreté et de l'exclusion urbaine.

Au cours des débats du 7 septembre, plusieurs propositions d'actions ont été dégagées. Sans vouloir réduire la journée à ces propositions, il paraît utile de les porter au débat public.

1) est-ce qu'il y a une possibilité de financer une actualisation et un approfondissement des analyses sur l'économie urbaine et régionale dans les pays du sud ? Il s'agirait d'actualiser les études prospectives à long terme sur l'Afrique de l'ouest (WATPS) menés par le club du Sahel et l'OCDE, de renforcer les analyses d'économie résidentielle, etc.

2) peut-on envisager d'objectiver un petit peu le discours sur la pauvreté ? S'il y a maintenant pas mal de définitions, il semble que de nombreux problèmes de mesure ou d'identification de populations prioritaires apparaissent (avec certaines mesures, près de 100% de la population est pauvre ou très pauvre dans de nombreux pays ; par où commencer ?).

3) est-il possible de lancer une vraie action d'analyse et de présentation internationale des succès ou des succès relatifs appuyés ou dans lesquels la coopération française a été impliquée. Au passage, il devrait être possible de valoriser les acteurs français ont participé à ces projets, que la concurrence valorise sans faire de référence, le cas échéant.

4) quelle prise de position diplomatique sur les objectifs et les politiques de redistribution des pays partenaires ? C'est souvent quand même un sujet trop souvent tabou.

5) un bilan officiel d'Habitat II + 5 pourrait-il être réalisé, accompagné éventuellement d'un bilan commercial ?

6) la question des dépenses publiques locales a été largement abordée : relance de la dépense publique locale, gestion, financement par l'impôt local, financement externe. Il y a eu dans le passé des documents de référence de la coopération française sur les politiques urbaines. Est-ce qu'il n'y aurait pas lieu de faire un document de référence sur ce sujet des dépenses publiques locales à partir des expériences et des réflexions récentes ?

7) les outils de protection et d'accompagnement du développement local font l'objet d'analyses renouvelées : institutions financières locales, protection des marchés locaux, questions des disponibilités monétaires en dehors de la capitale. C'est un sujet sur lequel il y a surtout des questions : comment trouver les moyens d'approfondir la réflexion pour regarder s'il peut y avoir des solutions dans le contexte international actuel ? On voit bien que les mêmes questions sont posées dans le débat sur la mondialisation. C'est peut être le moment de travailler là-dessus.

8) est-il envisageable de réintroduire dans les relations bilatérales des réflexions sur le droit et sur les institutions ? Le droit au logement, les institutions et même les modalités d'élection des collectivités locales ont été abordées au cours de la journée. Il pourrait être utile de revisiter les positions françaises, trop calquées sur la promotion du schéma d'organisation des collectivités locales nationales.

9) comment mener une réflexion sur les dépenses structurantes à long terme, c'est-à-dire quelles dépenses les bailleurs de fonds devraient ils avoir en priorité sur leur ligne de dons ? On a évoqué la cartographie, la fourniture des images satellitaires... Ce ne sont pas forcément des grosses dépenses. Ne faudrait-il pas faire un inventaire de ces dépenses d'investissement de base qui sont en amont dans l'ensemble des processus de gouvernance et de développement local et sur lesquels un investissement international, au titre des biens publics mondiaux, pourrait être éventuellement envisagé.



ASSOCIATION DE PROFESSIONNELS - DEVELOPPEMENT URBAIN ET COOPERATION

EXCLUSION ET PAUVRETE URBAINE JOURNEE D'ETUDE du 7 septembre 2001

La deuxième conférence des Nations Unies sur les établissements humains, «Habitat II», à Istanbul en juin 1996, a mis en évidence l'importance du mouvement mondial d'urbanisation et a fait ressortir le rôle d'entraînement des villes, au cœur des dynamiques économiques, sociales et culturelles, sur l'ensemble des territoires. Parallèlement, il a fallu reconnaître que, derrière ces dynamiques générales, se sont développées de fortes disparités entre les villes et au sein des agglomérations ; des fractures territoriales se superposent aux fractures sociales.

Le bilan des politiques menées et des résultats obtenus, dressé cinq ans après à l'occasion de l'Assemblée Générale des Nations Unies consacrée à ce sujet, oblige à constater un maintien, voire une augmentation des phénomènes de ségrégation sociale et spatiale dans la plupart des agglomérations et villes de la planète.

De nouvelles leçons tirées de l'expérience des pays développés

La reprise de la croissance économique dans les pays occidentaux depuis quelques années démontre que l'amélioration des revenus moyens n'induit plus de façon automatique la résorption des phénomènes de grande pauvreté et d'exclusion sociale. Au contraire, on assiste à une augmentation des écarts de revenus et de patrimoine entre individus, y compris dans les pays qui ont développé ou maintenu des systèmes de transferts sociaux importants et efficaces.

Cette augmentation de la pauvreté s'accompagne d'une aggravation des phénomènes ségrégatifs urbains, largement corrélée, mais pas totalement, avec les écarts de niveau de qualité des services publics classiques. Faute de demande solvable, mais aussi de présence politique dans les instances locales, le développement, voire l'entretien des infrastructures et des équipements, mais aussi la qualité des services urbains, sociaux, éducatifs,... sont inférieurs à la moyenne assurée dans l'ensemble de l'agglomération. Ces mêmes raisons expliquent l'absence de déploiement des nouveaux services (accès à Internet, ...) et l'insuffisance des services assurés par le secteur privé.

Dans une économie de plus en plus ouverte, des travaux récents sur l'économie résidentielle mettent en évidence l'importance peut-être cruciale pour les territoires de la localisation effective des dépenses des actifs sur le lieu de travail et de résidence.

De nouveaux concepts de l'aide internationale

Au début des années 90 avec, notamment, la publication du Rapport de la Banque Mondiale sur la pauvreté dans le monde et l'apparition dans la pensée économique¹ de la prise en compte des questions d'équité et d'inégalité entre individus pour saisir les opportunités économiques et accéder aux biens et services disponibles sur le marché renouvellent l'analyse théorique des questions du développement.

Cette conception de l'éradication de la pauvreté comme condition du développement économique est partagée désormais par l'ensemble de la communauté internationale. Elle repose sur l'idée que le « bien-être » des populations dépend du « triptyque » : disposer de revenus suffisants, pouvoir accéder à des services collectifs et être en mesure de mettre en valeur ses capacités individuelles. L'insuffisance de l'une ou plusieurs de ces catégories de biens place les personnes en situation de pauvreté.

Parallèlement, l'évolution des réflexions dans les cercles de l'aide au développement met aujourd'hui l'accent sur l'efficacité de l'aide, efficacité mesurée en terme de mobilisation des investissements privés, d'ouverture économique, de réduction du poids des investissements publics directs. Dans cette perspectives, les stratégies de réduction de la pauvreté prennent la forme de programmes globaux qui conditionnent le versement d'une aide publique plus ou moins budgétaire, fléchée et suivie par des batteries d'indicateurs statistiques.

Adapter ou repenser les stratégies de développement urbain

La place des stratégies de développement urbain dans ce nouveau contexte ne va pas de soi. Hors l'abandon des stratégies de long terme visant à structurer les espaces urbains, tant sur le plan physique qu'institutionnel ou culturel remettrait en cause l'intégration des pays en développement dans un monde global, dont les réseaux passent par les villes.

Certes, la Banque mondiale affiche la volonté de promouvoir d'une part la prise en compte de l'urbain dans les stratégies nationales, d'autre part le développement de programmes de lutte contre la pauvreté urbaine et l'habitat insalubre, dans le cadre

¹ en particulier les travaux d'Amartya Sen, prix Nobel 1999 d'économie.

en particulier de partenariats associant à la fois les municipalités et les organisations non gouvernementales (« Cities Alliance »). Mais il faut regretter la faiblesse des références aux questions de développement des activités économiques (malgré l'expérience indienne ou les travaux du programme WALTPS sur les villes africaines). Le problème des arbitrages nécessaires, en particulier entre croissance et équité, est probablement aussi sous estimé.

De son côté, l'école française du rôle des villes dans le développement économique, culturel et social a eu tendance à minimiser l'urgence d'une réflexion sur la réduction des inégalités, même concernant l'accès aux services urbains de base. L'accent a été mis sur la décentralisation et sur la municipalisation comme instruments de développement local et donc à terme de lutte contre la pauvreté. Les aspects les plus sociaux, laissés aux secteurs associatif et humanitaire ont peut être été délaissés avec l'idée que les institutions locales prendrait rapidement en main ces questions.

Sans remettre nécessairement en cause cette approche, il est nécessaire d'inscrire clairement dans la stratégie de coopération urbaine cet objectif de réduction de la pauvreté, repris dans toutes les instances internationales et auquel souscrit le gouvernement français.

Le renouvellement des politiques urbaines en métropole, et plus largement en Europe, peut-il être mobilisé, voire enrichi, pour élaborer de nouvelles stratégies urbaines ? Il s'agit d'être capables de répondre à l'enjeu des ségrégations sociales et urbaines dans les pays en développement, sans affaiblir la constitution encore trop lente de pôles capables de soutenir la compétition des villes et métropoles du nord et des pays nouvellement industrialisé.

<p style="text-align: center;">PROGRAMME de la journée AdP du 7 septembre</p>

- 8.45 *Accueil des participants – Café*
- 9.00 Ouverture par le Président.
- 9.15 Mise en perspective, François Roubaud, DIAL.
- 10.00 Une approche micro-économique au niveau local, Laurent Davezies, l'CEIL.
- 11.00 *Pause*
- 11.30 L'approche ECOLOC, Jean-Marie Cour, consultant.
- 12.15 Retour sur Habitat II + 5, Jean-Pierre Dufay, IAURIF.
- 13.00 *Déjeuner sur place*
- 14.30 L'approche "*City Development Strategy*", Marie-Alice Lallemand-Flucher, DEXIA International.
- 15.15 L'informalité et l'illégalité des établissements humains, l'approche de la lutte contre la pauvreté en Inde, Afrique du Sud, Brésil, Alain Durand-Lasserre, CNRS.
- 16.00 "Vue du terrain" : une évaluation rétrospective des projets urbains à Madagascar, Nicolas Widmer, assistant technique.
- 16.30 *Pause*
- 17.00 Table ronde avec Mme Mireille Guigaz, Directeur du développement, Ministère des Affaires étrangères, le Maire de Saint Denis, M. Patrick Braouzec, et M. Thierry Paulais, AFD.
- 18.00 *Fin des travaux*

HENTSCHEL, *Document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté et initiative pour les Pays Pauvres Très Endettés*, Présentation Power point, séminaire international « La pauvreté à Madagascar : état des lieux, réflexions sur les politiques de réduction et leur mise en œuvre », 5-7 février 2001 à Antananarivo, 2001.