

1. Editorial
2. Politique de l'habitat et approche de la lutte contre la pauvreté en Inde, au Brésil et en Afrique du Sud
4. Pauvreté, quelques définitions
5. Pauvreté et exclusion urbaine. Une vue de terrain... : Madagascar
6. Publications
7. Retour d'Habitat II + 5
 - Conférences - Formations
8. Nouvelles de la coopération



D.R.

Inde

Villes en développement

Exclusion et pauvreté urbaine

Parmi les nombreux objectifs des politiques d'aide au développement, la lutte contre la pauvreté tient une place centrale. Son expression a changé depuis 40 ans, mais elle reste l'objectif dont la légitimité ne fait pas débat.

Pour atteindre cet objectif, ce sont d'abord des politiques structurelles qui ont été menées : réalisation d'infrastructures, politiques de croissance économique, développement institutionnel, ... Dans cette perspective, la coopération française a promu et soutenu les stratégies centrées sur le développement urbain : lieux d'ancrage des économies en développement dans l'économie mondiale, les villes sont le lieu privilégié de création de richesses économiques, sociales et culturelles. Les réflexions récentes sur le rôle des territoires dans la mondialisation confirme la justesse de cette intuition : la compétition mondiale est aussi une compétition des territoires. Les succès de certains pays, (faut-il citer l'Ile Maurice), mais aussi les nombreux échecs rencontrés en Afrique, en Amérique latine et en Asie du Sud, en témoignent.

La reprise d'une croissance vigoureuse dans les pays développés depuis une dizaine d'années s'accompagne souvent d'un écart grandissant avec la situation des plus pauvres. Ce constat brutal remet en cause bien des conceptions et incite à examiner plus attentivement

les questions de développement humain et de développement territorial, dans les contextes les plus variés.

Les débats de la journée d'étude organisée le 7 septembre dernier par l'AdP ont mis en évidence :

- l'existence d'analyses économiques pertinentes, mais qu'il convient de confronter à de plus vastes échantillons de villes,
- l'importance d'une capacité d'analyse et de conception de politiques à des échelles adaptées du territoire, en l'occurrence l'agglomération,
- la relation étroite entre la qualité du débat démocratique local et le succès des stratégies de développement local.

Sans remettre en cause l'urgence de la lutte contre la pauvreté, il semble bien que seule la conjonction d'équipes municipales motivées et d'appuis techniques et financiers locaux, voire étrangers permette d'engager des stratégies qui bénéficient vraiment à l'ensemble des habitants d'un territoire. ■

François Noisette
Président de l'Association de professionnels – développement urbain et coopération (AdP)

Politique de l'habitat et approche de la lutte contre la pauvreté en Inde, au Brésil et en Afrique du Sud

Alain Durand-Lasserve, CNRS

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'extension des quartiers qualifiés d'informels ou par certains d'illégaux contribue à la détérioration de la situation économique des ménages pauvres en interdisant ou en décourageant l'investissement. C'est pour ces raisons que la question de la sécurité de la tenure foncière et de l'équipement des quartiers occupe une place centrale dans les politiques de lutte contre la pauvreté.

Intégration des quartiers informels et lutte contre la pauvreté : l'exemple de l'Inde, du Brésil et de l'Afrique du Sud

L'Inde, l'Afrique du Sud et le Brésil ont un poids économique, une forme d'organisation administrative, et une capacité de négociation qui les rendent relativement peu sensibles aux pressions extérieures et leur permettent d'échapper - au moins partiellement - aux modèles de gestion urbaine véhiculés par les agences de coopération et les institutions financières internationales.

Malgré de profondes différences dans leur histoire, leur tradition politique, et leurs pratiques administratives, 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 pauvreté¹.

Les trois pays ont un système de pouvoir décentralisé (fédération au Brésil et en Inde, dé-

centralisation 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 de réponse en matière de politiques de l'habitat et de lutte contre la pauvreté. Ils 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.

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 : sécuriser les occupations et équiper les quartiers

Dès le début des années 1970, la politique d'intégration des quartiers irréguliers a constitué, en Inde un élément clef de la lutte contre la pauvreté. Elle combine politiques de sécurisation foncière et équipements des quartiers. En 1972, 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.

Au cours des dernières années, les orientations stratégiques de l'Union Indienne en matière de

politique de l'habitat² mettent l'accent sur trois principes: (i) garantir la sécurité de l'occupation aux habitants des quartiers irréguliers, (ii) promouvoir la régularisation in situ des quartiers irréguliers et (iii) fournir aux populations de ces quartiers les services urbains de base considérés comme un moyen essentiel de lutte contre la pauvreté. La Constitution Indienne (74^{ème} Amendement) reconnaît la responsabilité des États de l'Union et des municipalités à mettre en œuvre ces orientations politiques en fonction de leurs moyens.

Le document d'Orientation Politique de 1999 relatif aux quartiers informels (National Slum Policy, 1999) rappelle que «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».

Dans la richesse et la diversité de l'expérience indienne, je ne retiendrai que deux éléments. Le premier est la dissociation faite entre la régularisation juridique des quartiers et leur équipement. La désignation officielle d'un quartier comme «slum» lui donne droit aux équipements, quelle que soit sa si-

tuation foncière. Elle constitue un aspect particulièrement novateur de la politique indienne de lutte contre la pauvreté.

Le second concerne la cession à bail, au bénéfice des occupants de certains quartiers irréguliers, du terrain qu'ils occupent. L'une des législations les plus novatrices et les plus progressistes est, dans ce domaine, 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) des terrains 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 en leur permettant d'investir, condition indispensable pour les aider à échapper au cycle de la 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, en particulier la pression du marché, suggèrent que cette politique d'intégration par le logement est actuellement remise en question.

Brésil : les principes constitutionnels à l'épreuve

L'intérêt de l'expérience brésilienne réside dans les innovations majeures introduites par la constitution de 1988. Elle évoque les rapports entre politique de l'habitat et pauvreté urbaine en des termes généraux, et rappelle que la production de lo-

gements 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» et «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) la reconnaissance de la notion de gestion participative. Je n'évoquerai que les deux premiers points³. Le droit de propriété - considéré comme un principe de base de l'ordre économique - est certes réaffirmé dans la constitution, 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. Toutefois, faute d'un dispositif législatif, réglementaire et fiscal et en raison 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.

L'autre innovation de la constitution de 1988 est l'assouplissement des règles relatives à la prescription acquisitive : usucapiao (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.

Afrique du Sud : les effets pervers de l'accession à la propriété

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 importantes ont été mobilisées pour faciliter cette intégration. Dans la pratique, la mise en œuvre de cette politique s'avère difficile. 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 (qui tient aux conditions de la négociation constitutionnelle de 1992-1994 favorables aux élites urbaines blanches) tend toutefois à évoluer. 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 ou la loi de 1998 sur la sécurité de la tenure foncière⁴.

La politique de subventions massives à la construction et à l'amélioration du logement et des infrastructures avait été conçue, au milieu des années 1990, comme un outil d'intégration sociale et de lutte contre la pauvreté⁵. Elle n'a pas répondu aux attentes. Son point faible tient au fait que les subventions ne peuvent être attribuées qu'aux ménages disposant d'un droit réel sur le sol. En sont donc exclus, 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 coût des services n'est pas accessible aux ménages les plus pauvres qui n'ont alors pas d'autre choix que de quitter le quartier. Lier politique de l'habitat et de lutte contre la pau-

vreté à l'attribution de droits réels aux occupants de terrains ne bénéficie pas aux segments les plus pauvres de la population.

Quelques leçons des expériences indiennes, brésiliennes et Sud-Africaines.

- En Inde, en Afrique du Sud et dans une moindre mesure au Brésil, on note une contradiction croissante entre une volonté affichée de lutte contre la pauvreté à travers la politique de l'habitat et une **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.

- La **croissance économique** est le facteur essentiel de succès des politiques de lutte contre la pauvreté, quelles que soient les stratégies définies au niveau des États. En dessous d'un certain seuil, les politiques de l'habitat ne peuvent 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.

- La **reconnaissance constitutionnelle du droit au logement**

Villes en développement



D.R.

est un élément important des politiques de lutte de pauvreté. En Inde, la récente décision de la Cour suprême défavorable aux habitants des quartiers irréguliers de Delhi, constitue 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 objectifs des politiques sociales définies au niveau central et local. Dans un contexte pourtant moins favorable, la reconnais-

sance 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. - **L'assouplissement des règlements d'urbanisme et de la construction** est un élément important du dispositif d'intégration et de lutte contre la pauvreté urbaine. En Inde, la déclaration d'un quartier comme «slum» 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 d'équiper un quartier et de protéger ses habitants contre les évictions arbitraires, même si les mesures recommandées ou les choix d'aménagement, sont en contradiction avec certaines dispositions des plans d'urbanisme. ■

1. Un certain nombre de questions abordées ici sont présentées et discutées dans: Durand-Lasserve, A. & Roston, L. «Holding their Ground. Securing Land Tenure for the Urban Poor in Developing Countries» (Publication en mars 2002, Earthscan, Londres, 288 p).

2. (i) le Plan National en matière de 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).

3. Sur cette dernière question, voir le N° 52 de Villes en Développement

4. Prevention of Illegal Eviction from and Unlawful Occupation of Land Act, 1998 et Extension of Security of Tenure Act, 62, 1998.

5. La subvention peut atteindre 16 000 rands soit environ 16 000 francs par ménage. Elle est attribuée aux entreprises du secteur formel chargées des travaux d'amélioration de l'habitat et d'équipements.

Pauvreté, quelques définitions

Violaine Courmont, urbaniste

La définition de la pauvreté évolue : l'approche uniquement monétaire est complétée par des notions qui tentent d'appréhender le degré d'exclusion des populations.

La pauvreté monétaire

Les pauvres sont définis comme les individus ou les ménages ayant un niveau de dépense inférieur à un seuil. Ce seuil correspond au coût du panier minimum de biens de consommation courante et de denrées alimentaires (en fonction des apports énergétiques quotidiens nécessaires).

La ou les «ligne(s) de pauvreté» sépare(nt) les pauvres voire les très pauvres des non pauvres. La proportion de la population au dessous de ces lignes mesure la profondeur de la pauvreté. Mais la construction de cette ligne est toujours arbitraire d'autant que de nombreux aspects du bien-être ne passent pas par des transactions monétaires, d'où l'introduction de la notion des biens essentiels.

La pauvreté de biens essentiels.

Les Nations Unies définissent un indice de pauvreté humaine

(IPH) fondé sur des critères non monétaires : dix nécessités de base insatisfaites (NBI) parmi lesquelles l'accès au logement, à l'eau potable, au système scolaire, à l'assainissement ou encore la jouissance d'un logement comportant un minimum de m² par personne.

Une nouvelle définition

Le rapport 2000 de la Banque Mondiale passe du manque de biens (monétaires ou essentiels) à l'absence de capacité de choix, la possibilité de choisir étant considérée comme le facteur essentiel du bien être. Cette approche s'appuie sur les notions de sécurité, d'insertion et d'opportunités.

• Sécurité

La notion de sécurité pose la question de la vulnérabilité des pauvres vis-à-vis des risques de toutes sortes (maladies, crises économiques, catastrophes naturelles). En effet, les pauvres sont les plus vulnérables face à ces événements qui constituent donc des facteurs d'aggravation de la pauvreté.

• Insertion (empowerment, démarginalisation)

Le terme anglo-saxon d'empowerment désigne les

relations entre les pauvres et les institutions. Il est à noter que la corruption de la justice, les détournements de fonds publics sont des facteurs de fragilisation de la population pauvre. De même l'absence de certains actes révélateurs d'une participation active à la vie sociale (vote, appartenance à une association, lecture de journaux) peuvent être révélateurs d'un sentiment de pauvreté et de marginalisation.

L'insertion des pauvres passe par une meilleure offre de services publics dans leur direction, un développement de la participation citoyenne et par une décentralisation vers l'échelon municipal.

• Opportunités (capabilities, capacités).

Cette notion (cf. travaux d'Amartya Sen, prix Nobel d'Economie en 1999) fait également référence au lien entre l'individu et le reste de la société, cette fois par le biais de son capital relationnel. La dégradation de ce capital peut couper l'individu d'éventuelles aides ou opportunités, atteindre son dynamisme et sa capacité de réaction et finalement lui faire

perdre espoir et se sentir exclu.

L'exclusion

De plus en plus, la pauvreté est ainsi perçue sous l'angle de l'exclusion qui définit le pauvre comme une personne qui n'a pas les moyens de participer aux activités de la communauté à laquelle il appartient ni d'atteindre le niveau de vie le plus largement répandu dans la société.

Cette exclusion sociale s'explique par un manque de moyens financiers mais aussi par un bas niveau d'éducation, un faible accès à l'information ou une insuffisance à tisser des liens sociaux.

Elle se traduit par de moindres chances d'accéder au marché du travail, de bénéficier des services publics, de participer au processus public de prise de décision.

Actes de la journée d'études du 7 septembre 2001 «Exclusion et Pauvreté urbaine» à Paraitre.

→ Contact : Adp, Françoise Reynaud, mél. francoise.reynaud@i-carre.net

Pauvreté et exclusion urbaine

Une vue de terrain... : Madagascar

Nicolas Widmer, Chef de projet décentralisation à Madagascar, MAE

Afin de mieux aborder les questions de l'exclusion urbaine et des stratégies de lutte pour y faire face, examinons une vue de terrain, à Madagascar, et particulièrement au travers des évolutions stratégiques vécues par la Coopération Française qui soutient depuis de nombreuses années les interventions dans les villes malgaches.

On peut y constater trois phases :

Une première phase, de 1960 aux années 90, fut marquée par une évolution technique, disons pour simplifier, des SDAU (Schéma directeur aménagement et d'urbanisme) à la «gestion de la ville»

Une deuxième phase que l'on pourrait considérer de 1990 à 2000 fut marquée par la montée en puissance de l'appui à la gouvernance municipale.

Au cours de ces 40 ans, notre coopération urbaine a donc évolué d'un appui technique et urbanistique à l'appui à gouvernance municipale.

L'évolution s'est faite de l'urbanisme, à la nécessité de dégager des moyens financiers pour réussir à le mettre en œuvre, et de l'amélioration de la gestion financière et comptable, à la nécessité de mettre en place de nouvelles recettes par des recensements fiscaux et parafiscaux (fonciers, marchés...), tout en gardant une approche très technique, avec des projets positionnés à la municipalité de Tana ou au Ministère de l'Aménagement du Territoire et de la Ville, et une entrée essentiellement technique.

Il s'agissait d'améliorer la gestion pour renforcer les capacités de développement local, en renforçant le rôle de la commune (rappelons que les communes avec exécutif et délibératif élus ont été réintroduites en 1994-95), en affirmant son rôle de leader du développement, en renforçant les capacités de ses agents (formation, diffusion de documents techni-

ques...), en améliorant sa connaissance de la situation locale, en l'équipant en bureautique et informatique, en apportant un appui essentiellement technique, par des formations, des audits et des conseils.

Cet ensemble d'appuis a permis d'aboutir à quelques bons résultats en termes de recettes (la commune de Mahajanga a vu ses recettes évoluer de 274 millions de Fmg en 1995 à 5 milliards en 2001).

Les recettes par habitant, ont progressé très fortement pour l'ensemble des communes (dont Antananarivo).

Des progressions identiques sont à attendre pour les petites villes pour lesquelles la coopération française a financé de nouveaux recensements fiscaux, avec des résultats potentiels de plus de 300% d'aug-

mentation de recettes foncières. Mobilisés par le renforcement de l'institution communale, les appuis au développement urbain ont laissé la lutte contre la pauvreté au secteur associatif, avec des projets d'appui aux initiatives de quartiers (PAIQ) qui ont permis :

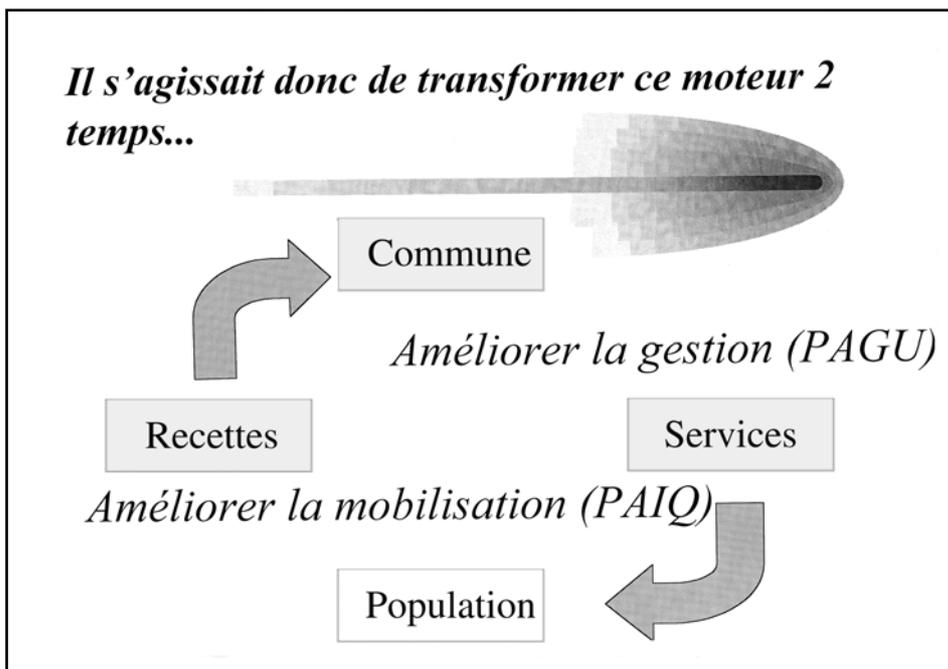
- D'aider la population à se mobiliser localement au niveau de son unité de base (le quartier).
- De former des acteurs d'appui à ces initiatives.
- D'analyser précisément la situation de quartiers cibles mais qui ont aussi risqué de déclencher des approches antinomiques, voire contradictoires : Le quartier contre la ville et la municipalité.

Une troisième phase qui débute maintenant : La fin des années 90 fut marquée par l'ar-

rêt de cette dichotomie «associatif» «institutionnel», avec un rapprochement des deux stratégies.

En 1998, et dans quatre villes, les assistants techniques «PAIQ», deviennent les représentants locaux du projet d'appui à la gestion urbaine qui est en charge des commune (PAGU).

Au lieu d'être les appuis d'un «peuple réel» mobilisé contre l'institution communale inconnue et insaisissable, ils deviennent des acteurs du rapprochement entre la population et l'institution... ils incitent les communes à se rapprocher du secteur associatif, à reconnaître ses actions et à aider à leur émergence, et les associations à prendre en compte la commune comme interlocuteur central.



Le dernier projet a par ailleurs permis de consolider l'ouverture vers un développement plus local qu'institutionnel, avec :

- Un rapprochement du ministère du Budget et du développement des provinces autonomes,
- Un volet développement économique local (monographies, diagnostics économiques urbains et micro régionaux...).
- Une généralisation à douze villes, de démarches partenariales, axées sur la conception de projets de ville.

Ceci a permis de mettre à jour un réel potentiel fiscal sur l'ensemble des villes et une très forte volonté de développement au niveau local.

La démarche conjointe PAGU-PAIQ permet donc de mettre en œuvre un développement local à double entrée :

- Une entrée associative et d'appui aux quartiers.
 - Une entrée institutionnelle et d'appui aux communes
- Basée sur la contractualisation entre les deux parties :
- Une commune maître d'ouvrage.
 - Des associations maîtres d'ouvrages délégués.
 - Pour une population mobilisée sur son développement, renforçant ainsi l'institution communale.

En effet, la commune doit rester moteur du développement local...

La commune accueille des habitants, elle doit leur rendre des services dont ils ne peuvent se passer (eau, éducation, santé...), la commune pour rendre ces services doit disposer d'argent... c'est le nerf de la guerre..., sans argent, pas de services, mais..., sans services pas de recettes, la population refusant de payer son dû...

Pourtant, la population est actrice de ce développement local ; elle habite et constitue la commune, ses habitants se mobilisent pour des services dont ils ne peuvent se passer. Sans ces initiatives locales, pas de services..., mais cette population refuse de payer des impôts à une commune qui ne fait rien, mais qui ne pouvant agir sans argent, n'a en fin de compte plus de rôle dans la vie locale d'où un risque de développement de forces centrifuges...

Pour fonctionner, le moteur du développement local doit donc associer impérativement commune et population.

Pour permettre à ce moteur de redémarrer, on doit, comme pour faire tourner une roue, impulser des forces sur les quatre éléments commune, services, population, recettes.

Cette démarche commune entre les deux projets, et très largement intégrée entre les deux approches a permis :

- De renforcer les communes dans leurs relations avec la population et leurs représentants associatifs.

- De faire progresser les divers acteurs dans la contractualisation des actions.
- De consolider le débat national dans la lutte contre la pauvreté, par une meilleure connaissance des divers acteurs à mobiliser.
- D'animer conjointement (entre les deux projets) la conception du Programme urbain de lutte contre la pauvreté (PULP) adopté par le Gouvernement en mai 2001.

Cette nouvelle ouverture stratégique permettra de décliner les divers aspects de la lutte contre l'exclusion urbaine, au travers des quatre axes stratégiques du PULP que sont la gouvernance urbaine, le cadre de vie et l'habitat, la croissance économique et l'intégration sociale urbaine.

Ces quatre axes permettent de synthétiser mais surtout d'organiser et de mettre en synergie les approches antinomiques du passé.

Quelles stratégies pour demain ?

Le Programme Urbain de Lutte contre la Pauvreté a été approuvé par le gouvernement en mai 2001, et par les bailleurs de fonds en juillet.

Il est en cours d'inscription dans le DSRP (document de stratégie de réduction de la pauvreté) et pourra bénéficier de l'IPTE (initiative pour l'allègement de la dette des pays pauvres très endettés). Le PULP devient donc un cadre de

référence pour tous les bailleurs ; la coopération française y gardera un rôle pilote, elle y sera présente au travers du fonds de solidarité prioritaire (FSP ex FAC), et avec l'Agence française de développement.

Ces nouvelles approches stratégiques permettent d'envisager qu'il ne soit plus question de développement «techniciste», où l'institutionnel et l'associatif se développent séparément et de façon antinomique, mais d'envisager de mettre en œuvre des stratégies s'appuyant sur trois piliers :

a) Un **développement local** intégrant les divers aspects sectoriels (développement institutionnel, humain, social, culturel, économique, développement des capacités... etc),

b) Une **gouvernance participative** responsabilisant les divers acteurs (autour de commissions locales ou municipales, lieux de propositions et de mobilisation).

c) Une **contractualisation entre les divers niveaux** concernés par ce développement : État - Provinces - Communes - Quartiers.

Ces trois axes représentent les fondements stratégiques des projets à construire dans l'avenir, pour la mise en œuvre du PULP, cadre stratégique de la lutte contre l'exclusion urbaine à Madagascar. ■

Publications



Regard sur les économies locales, une approche renouvelée sur les stratégies de développement en Afrique de l'Ouest. - Cotonou : Programme de Développement Municipal, avril 2001. - 27 p. (Les Cahiers du PDM, n°3)

Synthèse des travaux du Programme ECOLOC précisant, à travers des études de cas sur une dizaine de villes du Sahel et leur hinterland, le degré d'autonomie locale reconnue par les lois de décentralisation aux collectivités locales, la gestion participative et partagée du développement à la base, et proposant un cadre de référence quantitatif et qualitatif à ces nouveaux territoires de gouvernance.

gratuit.

→ Contact : PDM, BP 01 3445 Cotonou Bénin, fax 229 30 19 76, mél : pdm@intnet.bj

Les services d'eau et d'assainissement en Argentine à l'heure néolibérale. La mondialisation des «modèles» à l'épreuve du territoire par Bernard de Gouvello. Préface de Michel Marié.- Paris : L'Harmattan, 2001. - 240 p.

L'organisation institutionnelle des services d'eau et d'assainissement en Argentine a connu depuis une quinzaine d'années une profonde restructuration et a vu l'apparition d'acteurs nouveaux : entreprises privées, collectivités locales, coopératives,... A partir de l'étude de quatre cas, l'auteur décrit les mécanismes et les modalités concrètes de fonctionnement et de régulation des services.

Prix : 140 FF.

→ Contact : Ed. L'Harmattan, 5-7 rue de l'Ecole Polytechnique, 75005 Paris, France.

Les métropoles des «Sud» par Jean-François Troin . - Paris : Ellipses-Marketing, 2000.- 160 p. (Coll. Carrefours de géographie)

A l'heure de la mondialisation, quelles sont les métropoles internationales que l'on peut repérer dans les «Sud» ? Ces villes, d'Amérique latine, d'Afrique, du Moyen Orient ou d'Asie offrent des personnalités urbaines fort diverses et des potentialités métropolitaines différentes. A partir des statistiques de population les plus récentes et s'appuyant sur une cartographie originale, l'ouvrage propose un vaste panorama de ces villes.

Prix : 90 FF.

→ Contact : Ed. Ellipses, 32 rue Bargue, 75740 Paris Cedex 15, France

Villes en développement
Septembre 2001 - N°53

6

Retour d'Habitat II + 5

Jean-Pierre Dufay, Directeur général de l'IAURIF

On savait que la réunion de New York de juin 2001 allait être confrontée au bilan des quelque cinquante affirmations, engagements et demandes vis-à-vis des Etats et de la communauté internationale qu'avait adoptés l'assemblée d'Istanbul dans sa déclaration finale du 31 mai 1996.

Si quelques éléments de satisfaction et d'intérêt apparaissent à propos du rôle des villes dans le développement, le bilan global de cette réunion est plutôt maussade. Les Etats ont tantôt généré les blocages (par exemple à propos du droit au logement), tantôt marginalisé les débats sur d'autres «actualités» telles que les colonies israéliennes en Cisjordanie ou le terrorisme. La participation des ONG a pour sa part largement marqué le pas par rapport aux interpellations militantes d'Istanbul en 1996, et quant aux textes «politiquement corrects» des résolutions finales, ils sont eux aussi en deçà de ceux d'Istanbul.

Le seul élément un tant soit peu positif concerne le rôle des villes dans le développement. La reconnaissance des pouvoirs locaux par l'ONU semble être désormais officialisée. Sur le plan politico-institutionnel, le secrétaire général des Nations-Unies Kofi Annan était présent à la 2^{ème} assemblée mondiale des villes et

autorités locales (AMVAL). Sur le plan technique, les ateliers thématiques organisés en parallèle ont permis de présenter le bilan de pratiques nouvelles de gestion démocratique («budget participatif», notamment au Brésil) et de nouvelles approches de développement adaptées aux conditions culturelles et politiques locales, ou à certains niveaux du réseau urbain mondial (voir le programme impulsé par l'UIA sur les villes intermédiaires).

J'ai ressenti un certain progrès dans la reconnaissance de la variété des «modes de villes», pour y adapter les politiques et les coopérations selon le rôle des villes dans les économies nationales et dans l'économie globale (elles apparaissent en effet d'autant plus dépendantes de la mondialisation qu'elles se développent). Toutefois, le discours dominant sur «la ville» continue à faire l'économie du phénomène spécifique de la métropolisation et de la géographie des villes globales, qui dépassent d'autant plus les fron-

tières que, dans certains cas, c'est l'économie de ces pôles qui tire l'économie des pays.

Toujours à propos du rôle moteur des villes, on a pu constater des progrès dans la notion de «gouvernance partenariale», mais sans pouvoir toujours réellement apprécier si le concept était pris au sens de processus de prise de décision ou seulement de construction de la décision. Et, toujours sur le thème de l'auto-organisation locale, on n'a pas vu émerger des réponses claires quant aux conséquences d'un éventuel «moins d'Etat» : va-t-il ou non ouvrir la voie à des privatisations accrues ? Et le discours décentralisateur sur le pouvoir des villes est-il ou non, comme certains l'avancent, un «cache-sexe idéologique» pour traiter directement avec les villes en contournant les Etats et en tournant définitivement le dos aux campagnes ?

Reste que les coopérations de terrain à terrain entre villes semblent devoir progresser. Habitat II en avait souligné l'importance

en réponse au défi d'une réelle gouvernance urbaine, mais la réunion de New York laissait un peu sur sa faim quant à l'approche technique (et pas seulement globalement économique, sociale ou environnementale) en matière de coopération urbaine. En dépit des railleries de certains sur ce qui leur est apparu comme une opération de marketing sur «les bonnes pratiques urbaines» (la délégation française présentait par exemple un volume sur les expériences réussies de SIG par une trentaine de collectivités locales, un sujet que la délégation américaine avait d'ailleurs aussi privilégié), je demeure persuadé que les moyens concrets de cette nouvelle gouvernance ne seront pas seulement financiers ou institutionnels, mais devront aussi être fondés sur des outils et des pratiques réellement adaptables et adaptées au contexte d'autres partenaires.

Si Habitat II avait eu le grand mérite d'apparaître comme un véritable «sommet de la ville», on a donc malheureusement le sentiment d'être revenu en terrain plat lors de cette réunion de New York qui, selon moi, ne fera pas date dans les progrès de la nouvelle gouvernance urbaine. ■

Conférences Formations

- Nouveaux enjeux : le transport doit s'adapter
- Habitat des pauvres : quelles politiques face aux inégalités urbaines
- La gouvernance métropolitaine dans le nouveau millénaire

Nouveaux enjeux : le transport doit s'adapter

Congrès international francophone du 23 et 24 janvier 2002 organisé par ATEC. Pour répondre aux exigences de modernisation des transports, le congrès présentera des réponses organisationnelles et techniques, utilisables à toutes les échelles territoriales, ville et agglomération, ensembles régionaux et européens dont la mise en oeuvre nécessite une réflexion sur les modes d'organisation politique, économique, juridique et financière. Une exposition, AteXpo 2002, accompagnera la conférence.

→ Contact : atec.bureau@wanadoo.fr - Site : www.atec-tec.net

Habitat des pauvres : quelles politiques face aux inégalités urbaines

Organisé du 8 au 10 avril 2002 à Casablanca, à l'initiative du Secrétariat d'Etat Marocain à l'Habitat, en partenariat avec la Banque mondiale, le Laboratoire Urbana et l'INTA, ce colloque portera sur les effets sociaux des projets et des politiques d'habitat destinés aux pauvres : quels résultats et quelles leçons tire-t-on des expériences passées ? Quelles politiques mettre en oeuvre ou comment passer des projets et programmes à de réelles politiques structurées.

→ Contact : colhabmaroc@hotmail.com

La gouvernance métropolitaine dans le nouveau millénaire

Le prochain congrès triennal de Metropolis se tiendra du 27 au 31 mai 2002 à Séoul, Corée. Ouvert aux membres de Metropolis ainsi qu'au public, il traitera de l'administration des villes dans un contexte de mondialisation, des rapports entre transparence du gouvernement et citoyenneté, des indicateurs urbains dans la société de l'information. Un atelier spécial abordera le rôle des villes dans la réunification de la Corée.

→ Contact : www.metropolis2002.org

Le deuxième séminaire annuel du Haut Conseil de la Coopération internationale (HCCI) s'est tenu les 3, 4 et 5 septembre 2001 sur le thème : Biens publics mondiaux et stratégie de coopération.

Il s'est agi, au sein de nombreux ateliers et séances plénières, d'étudier en quoi cette notion était susceptible de renouveler les stratégies et les méthodes de la coopération française.

L'enjeu du séminaire visait avant tout l'opérationnel sur des questions importantes telles que la coopération pour lutter contre les grandes pandémies, la préservation de l'écosystème et la mise en pratique des droits économiques, sociaux et culturels. Près de 500 personnes ont participé à ce séminaire, une très grande diversité d'acteur de la coopération étaient présents autour de nombreuses personnalités et notamment, Jean-Pierre Elong M'Bassi (PDM, Cotonou) a animé les débats de l'atelier «Ville et développement durable».

Résumés des interventions et temps forts de la réflexion seront prochainement disponibles sur le site du HCCI :

→ Contact : <http://www.cooperation-international.gouv.fr>

Dialogue régional sur la décentralisation démocratique

Programme d'échanges d'informations et de capitalisation d'expériences via l'Internet entre un réseau d'acteurs de pays différents, le «Dialogue régional sur la décentralisation démocratique» a mis en place un site web largement ouvert dont les partenaires sont le Programme de Développement Municipal (PDM) Afrique de l'Ouest et du Centre basé à Cotonou, le Centre de Développement International du Research Triangle Institute, l'USAID, et le Comité permanent Inter Etats de Lutte contre la sécheresse dans le Sahel (CILSS)

→ Contact : <http://www.ddialogue.com>

Economies et Finances locales

Dans les cadres des activités du Programme ECOFILOC (Economies et finances locales) du PDM, diverses publications ont été réalisées :

- Le Regard sur les Finances locales 1996, 1997 et 1998. Il présente les budgets locaux, leur poids dans le budget de l'Etat et dans le PIB. Il traite aussi de la structure des recettes et des dépenses des collectivités locales ainsi que de leur capacité d'investissement et d'épargne,

- La Revue africaine des finances locales qui traite de tous les aspects des finances locales en Afrique de l'Ouest et centrale et sert de forum d'échanges et de valorisation des expériences menées dans les pays africains,

- Le Manuel d'évaluation de l'économie locale qui a pour objet de mettre à la disposition des praticiens du développement local une méthode opératoire d'évaluation de l'économie locale et présente la synthèse des documents techniques.

Voir aussi rubrique «Publications»

→ Contact : Programme de Développement Municipal : pdm@intnet.bj

Gestion du peuplement et gestion des crises dans les pays en développement

La réunion, organisée par l'ISTED et présidée par Georges Mercadal, Vice-président du Conseil Général des Ponts et Chaussées s'est tenue le 26 septembre 2001 dans les locaux du Conseil Général des Ponts et Chaussées. L'ordre du jour portait principalement sur la présentation des études «peuplement» de Jean-Marie Cour, le retour d'expérience des programmes «sorties de crise» de Vincent Lacour.

Il a été décidé la création d'un programme d'études sur la gestion du peuplement et des sorties de crise animé par Jean-Marie Cour et Vincent Lacour. Ce programme développé en étroite coordination avec le ministère des Affaires étrangères (DGCID) et le Haut Commissariat aux Réfugiés (HCR) est placé sous l'égide du Conseil Général des Ponts et Chaussées et mis en œuvre par l'ISTED.

→ Contact : Christine Pointereau, Adjointe du pôle «ville» de l'ISTED, [mél. cpointereau@isted.com](mailto:cpointereau@isted.com)

Projet Intégration Urbaine et Coopération de Proximité

Ce projet de l'assistance technique française au Togo, projet pilote d'appui à la gestion urbaine municipale dans un contexte de décentralisation et de forte croissance urbaine, a mis en place un site web pour mettre à disposition des partenaires togolais, d'autres projets urbains et toute personne intéressée, les documents, logiciels, et guides élaborés par le projet. Outre ces outils, téléchargeables, sont présentés les objectifs et les axes d'intervention, ainsi que les partenaires.

→ Contact : <http://www.piucp.org>

Appui aux politiques d'aménagement du territoire et au développement local

Ce projet de relance des politiques d'aménagement du territoire dans la zone de solidarité prioritaire notamment en Afrique Subsaharienne devrait s'appuyer fortement sur des travaux prospectifs associant étroitement, à travers une démarche de formation-action, les partenaires des pays concernés. La sensibilisation à ces politiques ainsi que le renforcement des capacités des acteurs constituent d'ailleurs un des buts du projet.

Un comité de pilotage du projet, présidé par le MAE, sera installé dès le démarrage du projet. Il comprendra des représentants de la DATAR, de ministères techniques, de l'IRD et de l'AFD. Pour s'assurer de la validité scientifique des actions qui seront retenues au titre de ce projet, il est prévu d'associer quelques experts (universitaires notamment).

Une assistance technique a été mise en place à cet effet auprès du PDM à Cotonou.

→ Contact : MAE Bureau DCT/ILO, 20, rue Monsieur, 75007 Paris, France

Développement urbain et patrimoine

Les Actes de la journée d'étude organisée par l'AdP (Association de Professionnels - Développement urbain et coopération) le 8 septembre 2000 sont parus. Les diverses communications, outre l'approfondissement de la notion de patrimoine et la réflexion sur le conflit entre patrimoine et modernité,

présentaient les cas de Fès, de Phnom Penh, de Quito, de Luang Prabang et de Metz.

Coût : 100 FF

→ Contact : AdP a/s Isted Villes en développement, Arche de La Défense, 92055 La Défense Cedex, France, tél.: 01 40 81 15 65, [mél.: françoise.reynaud@i-carre.net](mailto:françoise.reynaud@i-carre.net)

Financé par :

Ministère
de l'Équipement,
des transports
et du logement

Ministère
des Affaires étrangères

Directeur de publication:
Jean Smagghe,
président de l'ISTED

Rédacteur en chef :
Jean-Michel Maurin,
Association de
professionnels
développement urbain
et coopération (AdP)

Comité de rédaction :
Xavier Crépin,
François Croville,
Dominique Ducourtioux,
Nicolas Frelot,
Maryse Gautier,
Francis Godard,
Marie-Alice Lallemand-Flucher,
François Lamoise,
Hugues Leroux,
Claude de Miras,
François Noisette,
Françoise Reynaud.

Secrétaire de rédaction et PAO :
Christiane Graechen-Rebel

Impression Graphoffset
Bondoufle (91)

ISSN 1551 - 1672

Abonnement : 4 n° par an
120 FF. - 18,29 Euros

ISTED
Centre de documentation
et d'information
«Villes en développement»
Arche de la Défense
Paroi Sud
92055 La Défense Cedex
France
Tél. (33) 1 40 81 15 74
Fax. (33) 1 40 81 15 99
[mél. ved@isted.com](mailto:ved@isted.com)
<http://www.isted.com>