

Sommaire

1. Editorial
2. Cities Alliance
3. Rapport sur le réseau des villes africaines
3. Stratégie de développement de ville au Burkina Faso
5. Stratégie de développement de ville au Burkina Faso
6. Evolution des politiques urbaines régionales en Chine
8. Stratégie de développement de la ville d'Aden
10. Lutte contre la Pauvreté à Madagascar
12. Maroc – Un PARHI face à la recrudescence de l'habitat insalubre
13. Une alliance contre la pauvreté urbaine
14. La politique nationale d'amélioration des quartiers précaires en Mauritanie
15. Cities Alliance, un outil pour l'avenir urbain dans les pays en développement
16. La réhabilitation urbaine en Tunisie
17. L'amélioration de l'habitat insalubre au Vietnam
19. Un nouveau bidonville par semaine à São Paulo
20. Nouvelles de la coopération



PNUD

Réinstallation - Mauritanie

Cities Alliance

Communautés pauvres : le manque de richesse et le manque de communion

Pourquoi y a-t-il tant de personnes habitant dans des bidonvilles, aujourd'hui ? Pourquoi la pauvreté est-elle si caractéristique des communautés urbaines et rurales, dans la plupart des régions du monde en développement ? Pourquoi laisse-t-on les ressources naturelles et humaines inexploitées dans les communautés urbaines et rurales, alors que leur mise en valeur permettrait de changer la situation économique de la population, améliorer ses chances de trouver un emploi et générer des revenus pour une grande majorité des personnes qui, à l'heure actuelle, sont considérées comme pauvres ?

À mon avis, la réponse se trouve tout simplement dans le manque de communion au sein des implantations humaines, en particulier dans les villes et les agglomérations. Le terme « communion » (du latin *communio*) a évidemment la même racine que le terme « communauté » (du latin *communitas*). Selon le dictionnaire *Websters New Twentieth Century Dictionary*, le mot anglais « communion » signifie, entre autres choses : « union de personnes, échange d'idées ou d'intérêts, accord, entente » ; « community » signifie également, entre autres choses : « union de personnes, groupe social dont les membres

ont des droits et des privilèges communs ou vivent selon les mêmes lois et règles ».

Dans la plupart des pays en développement, il est clair que les communautés urbaines et rurales, au sens de groupes sociaux, sont facilement reconnaissables et repérables. Ce qui est moins facile à observer, c'est l'importance des échanges d'idées ou d'intérêts et le degré d'accord ou d'entente entre les membres. Il est presque toujours juste de dire qu'une communauté est pauvre sur le plan matériel lorsque la « communion » ou l'échange d'idées entre ses membres est tout à fait insuffisante. L'échange d'idées pour tenter d'arriver à un accord et à l'entente est essentiel dans le concept de participation à la prise de décision. Il est aussi plus facile à établir à un certain niveau de structure administrative décentralisée où les personnes peuvent être mobilisées efficacement pour participer à la prise de décision, que dans la structure, plus courante, de prise de décision centralisée et parfois autoritaire, que la plupart de ces pays ont héritée de leur passé colonial.

Ces dernières années, *Cities Alliance* s'est intéressée au lancement de programmes d'éradication de l'habitat insalubre et de réduction de la pauvreté dans différentes régions du monde, à l'aide de stratégies favorisant une meilleure « communion »

entre les habitants. Ces efforts se sont orientés en particulier vers la poursuite de la décentralisation et l'élaboration de procédures consultatives et participatives dans les grandes villes. Les deux campagnes intitulées « Villes sans taudis » et « Stratégies de développement urbain » se fondent sur la création et le maintien dans les villes, de structures facilitant les

procédures de participation et d'engagement civique et établissant une vision commune de développement entre toutes les catégories de citoyens, riches et pauvres, hommes ou femmes, jeunes ou âgés.

Ce numéro spécial de *Villes en Développement* présente les expériences de différents pays en matière de création et de maintien de ces structures de

« communion ». Dans des pays aussi différents par la taille, les caractéristiques sociales et le niveau de développement que la Mauritanie, le Vietnam, le Brésil et la Chine, il est apparu clairement que ces structures sont essentielles pour résoudre les problèmes d'habitat insalubre et de pauvreté dans les villes. Elles mettent en évidence le fait qu'à l'époque de l'informatique, le sens de

l'appartenance à un groupe et de la participation à la prise de décision reste important pour atteindre des objectifs humains fondamentaux de progrès économique et de conditions de vie décentes. ■

Akin L. Mabogunje

Président du comité technique du Logement et du Développement urbain, Cabinet de la présidence, Abuja, Nigeria

Cities Alliance : fiche descriptive

Qu'est-ce que Cities Alliance ?

- Une alliance internationale de villes, avec leurs partenaires du développement, qui s'est engagée à améliorer les conditions de vie des pauvres des villes en intervenant dans deux principaux domaines :
 1. **Stratégies de développement des villes** englobant le processus par lequel les acteurs locaux définissent un projet pour leur ville, analysent les perspectives économiques et établissent des priorités claires en termes d'actions et d'investissements.
 2. **Amélioration de l'habitat insalubre à l'échelle des villes et des pays** afin d'améliorer les conditions de vie d'au moins 100 millions d'habitants de taudis d'ici 2020, conformément à l'initiative *Villes sans taudis* (Objectif de développement pour le millénaire n° 11).

Pourquoi se consacrer aux pauvres des villes ?

- Dans les deux prochaines décennies, 90% de la croissance démographique des pays en développement concerneront la population urbaine.
- Près de 30% de la population urbaine du monde en développement vit déjà en dessous des seuils de pauvreté.
- Les politiques en faveur des pauvres sont nécessaires pour faire face à cette croissance explosive de la pauvreté urbaine et à l'accroissement des inégalités qui menacent la cohésion sociale et la stabilité politique indispensables au développement social et à l'essor économique.
- La demande est importante : les pauvres des villes influent sur les priorités d'investissement puisqu'ils votent en nombre croissant et la décentralisation impose une responsabilité accrue aux autorités locales.

Le partenariat de Cities Alliance

- Lancée en 1999 par la Banque mondiale et UN-HABITAT, Cities Alliance est composée des membres suivants :
 - Les quatre plus grandes associations internationales de villes.
 - Dix gouvernements : ceux du G7 plus ceux des Pays-Bas, de la Norvège et de la Suède.
 - La Banque asiatique de développement, le PNUE, UN-HABITAT et la Banque mondiale.
- L'UE, le PNUD, l'UNICEF et l'OIT sont également engagés dans ce partenariat.
- Un conseil consultatif directeur comprend d'éminents experts en questions urbaines, de chaque région.

Objectifs visés

- Objectif *Villes sans taudis* : améliorer la vie de 100 millions d'habitants de taudis d'ici 2020.
- Stratégies de développement des villes : plans d'action pour une croissance équitable impliquant toutes les parties prenantes.
- Actions à l'échelle des villes et des pays : privilégier une mise en oeuvre à grande échelle et la durabilité.
- Bâtir une volonté politique : montrer que l'habitat insalubre n'est pas une réalité inéluctable et gérer la croissance future.
- Partenariats : augmenter les montants des ressources destinés aux pauvres des villes en améliorant leur cohérence et en associant plus directement la coopération technique subventionnée au suivi des investissements.

Objectif de développement pour le millénaire : *Villes sans taudis*

- Plan d'action *Villes sans taudis* : élaboré par Cities Alliance et lancé par Nelson Mandela en 1999, vivement soutenu par Kofi Annan et intégré dans la Déclaration du millénaire des Nations Unies (A/RES/55/2) adoptée par 150 chefs d'État en septembre 2000.
- L'avancement dans la réalisation de cet objectif sera suivi à l'aide de deux indicateurs : (i) la proportion de personnes ayant accès à des installations sanitaires améliorées et (ii) la proportion de personnes ayant accès à la sécurité d'occupation des logements.

Financement

- 57 millions USD mobilisés jusqu'à présent, avec un objectif de financement de 25 millions USD par an, sur les trois prochaines années, conformément au plan d'action *Villes sans taudis*.

→ Cities Alliance
1818 H Street, NW
Washington, DC 20433 USA
Tél : (202) 473-9233
Fax : (202) 522-3224
info@citiesalliance.org
www.citiesalliance.org

Rapport sur le réseau des villes sud-africaines —

Monty Narsoo, Directeur du Réseau des Villes sud-africaines

Le réseau des villes sud-africaines (SACN), en association avec ses membres, les administrations nationales et provinciales sud-africaines, ainsi que les organismes internationaux associés, en particulier Cities Alliance, a entrepris un certain nombre d'activités qui situent le développement urbain et les villes à une place privilégiée dans le programme politique sud-africain.

Le SACN est composé des neuf plus grandes villes sud-africaines. Celles-ci contribuent au produit intérieur brut sud-africain à plus de 80 % ; elles sont ainsi les moteurs essentiels de la croissance économique et les sites d'implantation humaine les plus importants.

Les principales activités du SACN se sont centrées autour des stratégies de développement urbain, des stratégies de développement économique pour les villes, des indicateurs urbains, de la rénovation et de la réhabilitation urbaines dont l'amélioration de l'habitat insalubre, et de l'intégration des questions de transport et de VIH/SIDA dans les stratégies urbaines. Ces activités aboutiront à la préparation et à la publication du rapport sur l'état des villes sud-africaines.

Stratégies de développement urbain

Le conseil a été désigné comme groupe de référence pour le travail à entreprendre en matière de stratégies de développement urbain. Un programme de recherche et de formation concernant ces stratégies a été élaboré. Pour clarifier le concept de stratégie de développement urbain, une présentation générale a été préparée. Nous avons défini le concept générique de développement urbain suivant. Une série d'ateliers a été organisée sur les stratégies de développement urbain. Ces ateliers ont réuni les principaux représentants politiques et administratifs des neuf villes membres. Un atelier a ensuite été organisé avec le ministère chargé des administrations provinciales

et régionales pour étudier les liens entre les programmes de développement intégré, un plan d'aménagement prévu par la loi pour les villes sud-africaines et les stratégies de développement urbain. Suite à ces prises de contact, des mesures sont maintenant mises en œuvre pour harmoniser la législation relative à l'aménagement du territoire, afin d'améliorer l'évaluation des programmes de développement intégré par l'application des stratégies de développement urbain.

Développement économique.

Un groupe de travail sur le développement économique a été créé. Il est composé de hauts fonctionnaires des 9 villes membres. Un plan d'action a été préparé, mettant en relief les domaines sur lesquels le groupe de travail portera son intérêt et ses recherches. Une présentation a été faite auprès du ministère du Commerce et de l'Industrie. Elle a abouti au lancement d'un programme commun de recherche consacré (a) aux villes dans l'économie mondiale (b) et aux villes dans l'économie nationale.

Transport et VIH/SIDA.

Une équipe de travail VIH/SIDA a été créée. Elle est composée de hauts fonctionnaires des 9 villes membres. Un document a été préparé pour mettre en œuvre un vaste programme de lutte contre le HIV/SIDA. Ce document a été publié et est maintenant diffusé aux villes membres du SACN. Nous étudions actuellement des stratégies de transport à l'échelle des villes.

Projet sur les indicateurs urbains.

Un groupe de travail sur les indicateurs urbains a été créé pour promouvoir l'utilisation de l'information et des indicateurs dans une planification stratégique, à travers le renforcement des capacités et l'apprentissage en commun. Un consultant a été désigné pour recueillir les principaux indicateurs urbains de différentes sources de données (y compris des recensements de la population sud-africaine de 1996 et 2001), les indicateurs basés sur les données de sondages effectués auprès des ménages et de la population active, les tableaux contenant des données sur les villes, extraites de bases de données nationales, et les données extraites de bases de données d'administrations locales. Les premières informations collectées par ce moyen ont déjà été saisies pour être intégrées dans le rapport sur l'état des villes sud-africaines.

Rapport sur la rénovation et la réhabilitation urbaines.

Ce projet a porté sur une série d'activités visant à améliorer le partage des connaissances relatives à la rénovation et à la réhabilitation urbaines en Afrique du Sud. Pendant la première phase du travail, un rapport a été préparé pour définir les politiques, les programmes et les questions les plus importants, touchant la rénovation urbaine dans le contexte sud-africain. Ce rapport comprenait un inventaire des ressources et un répertoire des principaux acteurs aux différents niveaux des administrations engagées

dans des activités de rénovation urbaine. Il a été présenté au conseil du SACN qui l'a approuvé, et certaines de ses informations devraient être intégrées dans le rapport sur l'état des villes sud-africaines. Le conseil a également approuvé un programme de lancement pour s'engager auprès des professionnels chargés de la rénovation urbaine dans les administrations municipales, provinciales et nationales.

Crédit d'impôt pour la réhabilitation urbaine.

Des discussions ont été entamées avec le ministère des Finances concernant la proposition d'introduction d'un crédit d'impôt pour la réhabilitation urbaine. À la suite de cette prise de contact, un consultant a été désigné pour apporter son aide à la création d'un régime d'amortissement accéléré dans les zones de développement urbain. Un avant-projet a été dûment préparé et soumis au conseil du SACN pour discussion, afin de parvenir à un consensus entre les villes membres. Le conseil a approuvé cet avant-projet et a mandaté le secrétariat du SACN pour s'engager directement auprès du ministère des Finances et lui communiquer les souhaits des villes membres en la matière. Certaines informations de cet avant-projet devraient être intégrées dans le rapport sur l'état des villes sud-africaines.

Rapport sur l'état des villes sud-africaines.

Ce projet est une des plus importantes entreprises du SACN durant le présent exercice budgétaire, dans la mesure où il vise à déterminer le rôle du SACN tout en évaluant l'état des villes d'Afrique du Sud. Pendant la période examinée, un responsable de la rédaction, un responsable de la publication et un spécialiste de l'aide internationale ont été chargés d'élaborer la première édition

du rapport sur l'état des villes sud-africaines. Un programme de travail a été mis au point ; le conseil a approuvé le format, le plan et la conception du rapport. La rédaction du contenu est en cours.

Nos programmes futurs

Stratégie de développement urbain : au cours du prochain exercice, il est prévu que le SACN s'engage auprès du ministère chargé des administrations provinciales et locales pour préparer une révision de la législation et des directives relatives à l'évaluation des programmes de développement intégré, à l'attention des autorités municipales.

Développement économique : au cours du prochain exercice, il est prévu d'entamer les travaux concernant la désignation de chercheurs dans les principaux domaines, en collaboration avec le ministère du Commerce et de l'Industrie.

VIH/SIDA : au cours du prochain exercice, une évaluation de l'efficacité du programme sera entreprise et un rapport de synthèse sur les résultats sera diffusé aux membres du SACN. Un atelier est prévu en octobre/novembre pour élaborer un programme de mise en œuvre. Des présentations seront également faites auprès du conseil chargé de la lutte contre le SIDA et de l'équipe de travail nationale sud-africaine pour le lancement de traitements anti-rétroviraux.

Indicateurs urbains : un rapport d'évaluation sera présenté sur l'état et la disponibilité des données et sur les compétences et capacités des administrations locales, concernant les données et les indicateurs urbains. Il est prévu que le rapport définitif sur les indicateurs urbains soit disponible début 2004.

Rénovation et réhabilitation urbaines : une série d'ateliers avec des professionnels des administrations nationales, provinciales et locales a été organisée en 2003. Ces ateliers seront consacrés aux activités de rénovation urbaine dans les agglomérations, les implantations informelles (bidonvilles) et les zones d'exclusion. Il est envisagé que la seconde phase du projet (pour l'élaboration

d'un programme de partage des connaissances sur la rénovation urbaine en plusieurs étapes) soit lancée pendant cet exercice avec un atelier qui définira les principaux points du programme d'enseignement. Ce travail devrait aboutir à l'élaboration d'un stage de formation d'une semaine, en vue de définir une stratégie d'institutionnalisation des expériences en matière de rénovation et d'amélioration de l'habitat.

Crédit d'impôt pour la rénovation urbaine : il est prévu que les souhaits du SACN soient intégrés par le ministère des Finances dans un projet de loi qui devrait être publié en 2003. Les présentations sur le crédit d'impôt pour la rénovation urbaine devraient être effectuées au cours des ateliers sur la rénovation urbaine, en 2003.

Résultats sur le plan financier : à la suite des engagements pris par le SACN auprès du ministère des Finances, des crédits d'impôt pour la rénovation urbaine, d'un montant de 400 millions R, seront accordés sur une période de 4 ans. Les activités du SACN liées à l'intégration des questions de VIH/SIDA au sein des administrations locales pourraient permettre de débloquer un financement d'un montant de 200 000 USD pour les villes membres.

Quelle influence avons-nous eue ?

Stratégie de développement urbain - Jusqu'à présent, le principal objectif a été la sensibilisation à la stratégie de développement urbain. Suite aux prises de contact avec les villes membres et le ministère chargé des administrations provinciales et locales, des projets d'amendements de la législation existante sont en cours de rédaction. La stratégie de développement urbain a déjà exercé une influence sur un certain nombre de villes sud-africaines, et en particulier sur les critères de planification des villes et leurs procédures de recrutement. Une meilleure sensibilisation à la stratégie de développement urbain devrait influencer sur l'intérêt et la qualité des programmes de développement intégré, à l'avenir.

Développement économique - Une meilleure sensibilisation à l'importance des stratégies de développement économique à long terme, à l'échelle de la ville, devrait influencer sur l'intérêt et la qualité des programmes de développement intégré, à l'avenir. L'inclusion des stratégies de développement économique dans les critères d'attribution des crédits d'impôt pour la rénovation urbaine devrait renforcer l'importance des stratégies de développement économique.

Indicateurs urbains - La procédure actuelle devrait permettre une sensibilisation à l'importance des indicateurs dans la gestion urbaine. L'utilisation d'indicateurs préliminaires, dans le rapport sur l'état des villes sud-africaines, devrait accroître l'intérêt porté à ces instruments.

Rapport sur l'état des villes sud-africaines - Ce rapport devrait permettre d'établir une plateforme pour le SACN et ses programmes. En particulier, il devrait encourager un examen plus minutieux des résultats de chaque ville.

Rénovation urbaine - Une plus grande sensibilisation à la teneur, à la portée et aux conséquences de la rénovation urbaine devrait permettre une meilleure mise en œuvre entre les villes membres. En particulier, le rapport établira les bases d'un engagement

dans les principaux domaines de la politique, auprès du ministère chargé des administrations provinciales et locales, du ministère du Logement et du ministère des Finances. Le lancement d'un programme de formation et de renforcement des capacités devrait favoriser la mise en place d'un cadre pour les professionnels chargés de la rénovation urbaine.

Crédit d'impôt pour la rénovation urbaine - Le soutien du SACN à la proposition de crédit d'impôt pour la rénovation urbaine a eu un effet majeur sur l'orientation de la législation et a amélioré les perspectives d'une mise en œuvre réussie. Il a également renforcé la réputation du SACN en tant que source d'expertise technique dans le domaine du développement urbain.

Où allons-nous maintenant ?

Les principales questions maintenant sont de consolider et de définir clairement nos relations sur la scène africaine et internationale. Les rapports entre villes, en particulier dans le sud, en matière de partage des connaissances et d'échanges, sont fondamentaux pour améliorer les possibilités de croissance économique, d'offre de services publics aux citoyens, d'administration efficace et rentable, et de préparation d'un avenir durable sur le plan financier et environnemental.■

Stratégie de développement de ville au Burkina Faso

François Yatta, Conseiller régional, au Partenariat pour le développement municipal (PDM)

Cities Alliance en collaboration avec le PDM et UN-Habitat a mis en place un appui aux collectivités locales du Burkina Faso dans le cadre du programme de relance aux économies locales (REEL). L'objectif général du programme REEL est de définir, de façon informelle et participative, une vision du développement de localités concernées et d'identifier des actions concrètes de relance des activités économiques et d'amélioration de la fiscalité.

L'intervention Cities Alliance au Burkina est intitulée « Stratégies de Développement de Ville et document stratégique local de réduction de la pauvreté pour les communes de Bobo-Dioulasso, Banfora et Ouahigouya ». La commune de Bobo-Dioulasso (400 000 habitants) a déjà fait l'objet d'une étude ECOLOC alors qu'à Banfora (40 000 habitants) l'étude ECOLOC reste à faire. Cette région du sud-ouest du Burkina bénéficie par ailleurs d'une forte concentration des interventions de la Coopération française. Le choix de Ouahigouya (70 000 habitants) se justifie pour sa part par le fait que c'est la ville burkinabé où est expérimenté l'établissement public de développement communal (EPDC) mis en place avec l'appui de la Coopération suisse, et dont on envisage l'extension à l'ensemble des communes du Burkina Faso. L'intervention Cities Alliance est ainsi cofinancée par la Coopération suisse et la Commission nationale de décentralisation (CND).

Elle s'appuie sur les acquis du programme régional «ECOLOC» mené conjointement depuis 1997 par le Partenariat pour le

développement municipal (PDM) et le Club du Sahel et de l'Afrique de l'Ouest. Ainsi, les processus locaux qui porteront sur les sites identifiés sont menés en deux phases :

1. une phase d'étude au cours de laquelle une équipe de consultants locaux travaille sur la base d'un document initial préparé par l'équipe des fonctions communes et produit une analyse complète de l'économie locale et de ses acteurs, assortie de chiffres et de cartes ;
2. une phase de concertation au cours de laquelle, sur la base des résultats de l'étude, la collectivité locale de la ville-centre entre progressivement en négociation avec les autres acteurs locaux pour préparer un cadre local de développement portant à la fois sur des objectifs à long terme et des actions à court terme. Cette deuxième phase s'achève par l'organisation d'un forum du développement local.

Les produits de l'intervention pour chacune des collectivités locales sont :

- a. un cadre de référence des actions au niveau local ;
- b. des documents « pro-

jets » de relance de l'économie locale basés sur des incitations dans des secteurs moteurs ;

- c. des stratégies de développement local et de lutte contre la pauvreté concernant les centres urbains et leur hinterland rural ;
- d. un cadre et une stratégie de réplification nationale.

L'intervention dans les communes de Banfora et de Ouahigouya est en cours de démarrage. Par contre pour la commune de Bobo-Dioulasso où la phase d'étude était déjà terminée, la phase de concertation et d'élaboration des stratégies de développement économique local est en cours de finalisation. Elle a été conduite par un comité local mis en place par arrêté municipal qui assure la maîtrise d'ouvrage communale. Composé d'une vingtaine de membres, il regroupe des opérateurs économiques, des représentants d'associations socioprofessionnelles et des représentants d'associations et d'ONG et des élus locaux.

A Bobo-Dioulasso, les acteurs locaux ont élaboré un cadre de référence pour le développement économique local (CRDE) qui présente

avant tout une vision à long terme du développement économique local à l'horizon de 15 à 20 ans et énonce les grandes orientations, les grands enjeux et les principales options qui s'offrent à Bobo et à sa région pour son développement économique.

Le CRDE précise le rôle que les acteurs économiques souhaitent voir jouer par l'institution communale dans la promotion du développement économique local en termes d'aménagement et d'infrastructures et plus généralement de dépense publique. Il définit enfin les «grands chantiers» dont le lancement et le soutien conditionnent le futur économique de Bobo et sa région.

Au-delà de ces orientations, le CRDE a défini les actions et négociations prioritaires à mener au niveau des axes reconnus comme stratégiques pour Bobo-Dioulasso et sa région pour que cette vision soit réalisée, à savoir ce que les acteurs peuvent faire d'eux-mêmes et les stratégies de plaidoyer à mettre en place concernant les actions qui relèvent d'autres niveaux de pouvoir comme l'Etat, les structures d'intégration sous-régionales ou les bailleurs de fonds. Six ambitions ont ainsi été identifiées :

1. reconquérir la vocation de transit de Bobo-Dioulasso ;
2. faire de Bobo-Dioulasso la bourse de fruits et légumes et la bourse de la viande ;
3. dynamiser le secteur informel pour impulser un développement endogène ;

4. faire de Bobo-Dioulasso et de sa région un pôle touristique régional ;
5. promouvoir une industrialisation intégrée sur la base des potentialités locales ;
6. promouvoir le secteur du bâtiment et travaux publics (BTP).

Les ambitions définies constituent chacune un sous-système opérationnel et créent entre elles des interactions pour soutenir un développement durable de l'économie de la ville et de sa région grâce à un effet d'entraînement sur les autres sous-systèmes de l'économie qui n'ont pas été jugés prioritaires. La matérialisation de ces ambitions a été ensuite déclinée en implications institutionnelles, implications en termes d'équipements publics et d'infrastructures, implications en termes de mobilisation de ressources locales, implications spatiales et en implications socia-

les. La mise en cohérence de ces différentes implications et l'arbitrage réalisé par le comité de pilotage a permis d'élaborer la tranche opérationnelle du CRDE qui est le programme prioritaire de développement économique local (PPDEL). Il comprend :

- un plan programme de développement territorial (PPDT) ;
- un programme d'investissement prioritaire (PIP) ainsi que la répartition de sa prise en charge en termes de mobilisation des ressources locales et extérieures ;
- un programme d'entretien prioritaire (PEP) ;
- un programme de réforme de la fiscalité locale (PRF) ;
- un programme de réforme du management municipal (PRM) ;
- un portefeuille de projets ou actions de relance de l'économie locale (PPR).

Le plan de lutte contre la

pauvreté est élaboré essentiellement à partir du programme d'entretien prioritaire (PEP). En effet le maintien des infrastructures communales en l'état, qui est de l'ordre de 3 000 F CFA par habitant et par an, permettra de lutter efficacement contre la pauvreté en faisant travailler les petites entreprises du secteur informel, grandes utilisatrices de main d'œuvre ; ce qui permettra de distribuer des revenus à cette couche de la population la plus démunie. Auparavant dans la seconde phase, les consultations engagées avec les associations, les différentes strates et catégories socioprofessionnelle de la ville auront permis d'identifier les infrastructures structurantes et de quartiers qui feront l'objet de cet entretien et dont l'impact sera important sur la réduction de la pauvreté.

Enfin, au cours du forum sur le développement économique local (prévu en oc-

tobre 2003) qui clôturera les consultations, une Charte de développement local sera élaborée. Ce document consacrera l'accord de principe des différents acteurs locaux sur la vision à long terme pour le développement de Bobo et sa région, les programmes d'actions et réformes à conduire à moyen terme en cohérence avec cette vision, les projets concrets permettant de matérialiser la reprise d'initiatives par les acteurs locaux et les engagements des différents acteurs à la réalisation de ces programmes et projets.

L'appui technique et méthodologique de l'ensemble de cette intervention est assuré par le Partenariat pour le développement municipal (PDM) ; la formation des acteurs et élus locaux étant assurée par ONU – HABITAT basée à Nairobi. ■

Évolution des politiques urbaines et régionales en Chine

Songsu Choi, Coordinateur Secteur urbain chinois ; Banque mondiale

La Chine est l'un des rares pays qui possède une politique de développement urbain et régional claire et tournée vers l'avenir, figurant parmi les principaux thèmes de la politique de développement socioéconomique nationale. Cela a déjà été le cas, bien qu'à un degré moindre, pendant la deuxième moitié du siècle dernier. Cet article retrace brièvement l'évolution des politiques urbaines et régionales chinoises, à l'époque moderne, ainsi que d'autres politiques et caractéristiques nationales du pays qui ont influé de manière décisive sur la nature et l'évolution du développement urbain et régional de la Chine.

Pendant la décennie postérieure à 1949, date de la création de la République populaire de Chine, le développement économique et urbain du pays a suivi un modèle commun à de nombreux pays, après la Seconde guerre mondiale. La politique chinoise s'est centrée essentiellement autour d'un mouvement d'industrialisation massif. En l'absence d'une politique urbaine claire, les atouts

économiques des villes et des zones minières ont entraîné une croissance rapide de ces dernières. Toutefois, avec le développement de la production industrielle, les problèmes communs d'urbanisation et d'industrialisation se sont également accrus. La collectivisation des fermes et la migration des paysans ont fait chuter la production agricole, réduisant les excédents agricoles qui pouvaient soutenir la

croissance industrielle urbaine. La population urbaine a surpassé les capacités en matière d'alimentation et de prestation de services.

En réponse à ce phénomène, un premier ensemble de politiques urbaines claires a vu le jour en 1959. Le système du hukou (enregistrement des ménages) a été établi ; il limitait l'accès à l'alimentation et à d'autres services tels que le logement et l'éducation, qui étaient rationnés pour les personnes qui n'étaient pas enregistrées parmi les agriculteurs. Afin de surmonter les contraintes de l'industrialisation, le développement industriel a été transporté dans les agglomérations plus petites, villes et même villages, sous la devise du Grand bond en avant. Ces politiques ont atteint leur objectif, celui de modérer la croissance des grandes villes tout en augmentant la population urbaine générale et la production industrielle. Les conséquences économiques à terme ont été néanmoins désastreuses, entraînant une surabondance de produits industriels inutilisables, accompagnée d'une grande famine, la main d'œuvre rurale ayant été dirigée vers les industries primaires. En conséquence, de nouvelles restrictions ont été imposées à la croissance de la population urbaine et des villes. Ces politiques ont été maintenues et accentuées par la Révolution culturelle, contenant la population urbaine à peu près au même niveau (environ 17% de la population totale) tout au long des années 1960 et 1970. Elles n'ont été modifiées que par un autre programme de développement régional visant à établir des centres industriels dans des régions éloignées de la frontière avec la Russie et des grandes villes.

Les récents essors industriels et urbains sont dus non pas à une politique délibérée en faveur d'un renouveau urbain et industriel, mais à une libéralisation économique générale qui a démarré dans les campagnes. Depuis 1978, les habitants des zones rurales sont libres de prendre leurs propres décisions en matière de production et de vendre leurs excédents, même industriels, aux prix du marché. Profitant de cette liberté, les villages et villes rurales ont utilisé la main d'œuvre excédentaire et les modestes revenus d'une agriculture plus performante pour fabriquer des produits que les industries urbaines étatisées ne pouvaient pas produire efficacement.

Le système industriel urbain, étouffé par le pouvoir central et la Révolution culturelle, a également commencé à bénéficier des réformes du marché et d'une décentralisation radicale vers le milieu des années 1980. Des investissements lourds ont ainsi permis de développer les capacités industrielles et infrastructurelles des villes qui ont pu se remettre de la stagnation vécue pendant la Révolution culturelle. Toutefois, ces dernières ont continué à pâtir de rigidités politiques et historiques considérables. Les industries rurales qui avaient beaucoup moins de ressources et de capital, mais plus de liberté économique, ont créé beaucoup plus d'emplois dans les secteurs de l'industrie et des services, pendant les années 1980, que toutes les villes réunies.

Le gouvernement de la République populaire de Chine a encouragé l'industrialisation et l'urbanisation depuis le bas, qui a permis un accroissement important du nombre de petites ag-

glomérations et villes. Le nombre d'agglomérations est ainsi passé de 188 en 1978 à 450 en 1990 et à 668 en 2000, et le nombre de villes (généralement de 10 000 à 100 000 habitants) a augmenté d'environ 2 000 à quelques 10 000 en 1990 et à 20 000 en 2000. Le gouvernement a également établi une priorité régionale claire : il a explicitement favorisé les zones côtières afin de tirer parti des ressources existantes en capital et en main d'œuvre, et de compléter la politique de globalisation économique. Dans un certain sens, la politique urbaine des années 1980 et 1990 était semblable à celle de la fin des années 1950, qui favorisait une urbanisation générale, mais s'est penchée attentivement sur la croissance incontrôlée des grandes villes. Son expression est résumée dans le slogan politique « Quittez la ferme, pas le village » et dans une déclaration officielle figurant dans le cadre politique de la loi d'urbanisme de 1986 : « Contrôler la croissance des grandes villes, développer raisonnablement les agglomérations de petite et moyenne taille et promouvoir activement les petites villes ». Le système du hukou est resté en place, bien que les forces économiques rendissent son application difficile, comme en ont témoigné les villes de la province de Guangdong, où le nombre de travailleurs migrants dépassait de loin celui des habitants, titulaires de permis de séjour. Associé aux systèmes de logement et de sécurité sociale étroitement liés aux conditions de séjour et à l'emploi, ce mécanisme a énormément limité le marché du travail et a constitué un facteur majeur d'inefficacité pour les entreprises urbaines chinoises, notamment celles appartenant à l'État.

Toutefois, dans les années 1990, la croissance industrielle rurale a commencé à ralentir, en partie parce que le marché des produits de faible qualité se saturait et parce que les entreprises rurales plus performantes devenaient trop importantes pour les implantations rurales ou pour les modes de production à forte main d'œuvre. La crise financière asiatique et la réforme des entreprises publiques en cours ont accentué la faiblesse de l'offre d'emplois et de la demande intérieure. La déflation s'est alors installée pendant les dernières années de la décennie. Cela a obligé les responsables politiques à s'efforcer d'encourager la demande, à l'aide d'incitations fiscales à court terme et d'une urbanisation accélérée et équilibrée, à long terme.

Ces facteurs ont conduit le gouvernement à placer l'urbanisation en tête des 10 principaux programmes de développement économique, dans le 10^e plan quinquennal (2001-2005), devant l'éducation, l'agriculture, etc. Ce plan continue de privilégier les petites villes et les liens entre les zones rurales et urbaines (le terme officiel chinois récemment créé pour désigner l'urbanisation inclut explicitement les villes ainsi que les agglomérations). Mais le plan vise également un développement plus équilibré des villes et des zones urbaines. En ce qui concerne la taille des villes, cette nouvelle politique envisage « différents modes d'urbanisation, avec une promotion sélective des villes, un développement actif des agglomérations de petite et moyenne taille, l'amélioration du rôle des villes en tant que centres régionaux et l'aménagement méthodique des régions à forte

concentration urbaine ». Pour atteindre cet objectif, le plan définit des réformes politiques essentielles : modifier et finalement abolir le système du hukou, développer des marchés du travail en fonction de l'offre et de la demande pour accroître la mobilité de la main d'œuvre, améliorer la gestion des terres afin d'adapter l'occupation des sols à un système urbain plus moderne, en réduisant par exemple, l'exploitation industrielle dans les centres villes, créer de nouveaux systèmes d'investissement et financiers urbains, et moderniser les juridictions administratives pour améliorer la coordination interjuridictionnelle.

Outre l'intérêt politique du gouvernement, l'aide au développement urbain de la Banque mondiale s'est rapidement accrue pour constituer la part la plus importante du travail de cet organisme en Chine. Les interventions du secteur urbain de la Banque mondiale, avec quelques 4 milliards USD de prêts, ont aidé plus de 50 agglomérations dans un grand nombre de projets, notamment pour l'amélioration de l'environnement, et ont apporté une aide majeure dans la réforme des institutions municipales, le système du logement et les politiques d'urbanisation. La Banque mondiale utilise actuellement les ressources

de Cities Alliance pour l'innovation et l'assistance, difficiles à mettre en œuvre dans les limites des programmes habituellement en place. La première stratégie de développement des villes établie pour la Chine (2000-2002) a financé une vaste étude sur un programme de développement ambitieux pour Guiyang, capitale d'une des provinces les plus pauvres. Elle a également contribué à enrichir un plan de développement d'une zone urbaine intégrant les trois grandes villes voisines de Changsha, Xiangtan et Zhuzhou, dans la province du Hunan, par une analyse et une participation accrue. Elle est soutenue par un

projet de prêt important de la Banque mondiale. La seconde stratégie de développement des villes pour la Chine, mise en marche avec l'aide de Cities Alliance et du ministère britannique du développement international, a pour thème principal le développement de zones urbaines intégrées et met l'accent sur la réduction de la pauvreté, en travaillant avec quatre grandes villes et diverses petites zones urbaines avoisinantes. La Banque mondiale profite également de l'aide de Cities Alliance pour favoriser le renforcement des réseaux entre villes chinoises, mais aussi avec des villes d'autres pays. ■

Stratégie de développement de la ville d'Aden — Yahya Mohammed Al-Showaibi, Gouverneur d'Aden

Aden, ville côtière du Yémen, a reçu le soutien de Cities Alliance afin d'élaborer une stratégie de développement de la ville pour le développement économique local dans le but de réduire la pauvreté et d'améliorer la qualité de vie des habitants. Ce projet intitulé « la renaissance d'Aden » a permis un renforcement des capacités locales.

On pense que les villes du Yémen font partie des agglomérations urbaines les plus vieilles du monde et qu'elles ont été, sur le plan historique, les centres culturels et économiques du pays. Aujourd'hui, elles subissent des contraintes importantes dues à la croissance rapide de la population (3,6%), aux niveaux élevés de pauvreté (25,3% de la population urbaine yéménite vit en dessous du seuil de pauvreté supérieur¹), aux ressources en eau limitées et aux capacités municipales réduites². Ces contraintes sont aggravées par l'augmentation de la mi-



Yahya Mohammed Al-Showaibi

Vue de la ville côtière d'Aden

gration de la campagne vers la ville, due à l'absence d'un approvisionnement en eau fiable dans l'arrière-pays. Les taux d'urbanisation prévus dans les vingt prochaines années étant élevés, les villes yéménites devront développer des économies locales florissantes générant de la croissance.

La décentralisation

Un plan ambitieux de décentralisation des autorités fiscales et administratives a été adopté pour déléguer les prises de décision du gouvernement central aux conseils élus au niveau local. Cependant, ce plan a posé de graves difficultés aux agglomérations disposant de capacités réduites à la suite d'une longue période de centralisation des administrations et du pouvoir. Dans ce contexte, le gouvernement du Yémen a pris la décision stratégique de consacrer ses efforts et ses ressources limitées au développement de ses villes côtières, en commençant par Aden, qui est également la capitale économique et commerciale du pays. En donnant la priorité à Aden, le gouvernement souhaite élaborer un modèle de développement et de modernisation, non seulement pour les villes côtières du Yémen, comme Hodeïda et Mukalla, mais aussi, plus généralement, pour les zones urbaines du Yémen.

La compétitivité et les défis d'Aden

Aden est un port d'une grande importance historique. Sa position à la pointe de la péninsule arabique, près de l'entrée de la mer Rouge, à seulement quatre milles d'un des plus grands couloirs de navigation du monde, lui offre un atout géographique majeur, sur le plan compétitif, pour accéder à un des marchés

régionaux du transbordement et du ravitaillement en carburant les plus actifs du monde. La ville possède plusieurs industries, dont la plus importante est la raffinerie de pétrole qui a démarré sa production en 1954. La raffinerie et le complexe portuaire (y compris le nouveau terminal à conteneurs d'Aden et le terminal Mo'alla), ainsi qu'une zone franche en cours d'aménagement, sont les principales sources d'emploi dans le gouvernorat, dont la population est estimée à 600 000 personnes.

Malgré les avantages compétitifs d'Aden, les autorités locales sont confrontées à de graves difficultés pour offrir les services de base aux habitants et aux investisseurs, attirer les investissements permettant de développer l'emploi et les services, et définir des stratégies efficaces et durables de réduction de la pauvreté urbaine. Quelques 10 % des ménages d'Aden se trouvent en dessous du seuil de pauvreté alimentaire³ et 24% se situent en dessous du seuil de pauvreté supérieur⁴. Les autres difficultés comprennent le taux de chômage élevé, le déficit de compétences, l'augmentation des migrations depuis les gouvernorats voisins vers Aden, l'accès limité aux facilités de crédit, les procédures de réglementation complexes et la spéculation immobilière qui compromet les efforts d'aménagement urbain. Jusqu'à une date récente, les faibles ressources humaines et financières à la disposition du gouvernement local d'Aden ont réduit les possibilités de croissance de la ville de manière évidente, en l'absence d'un projet global de développement de la ville et d'un véritable plan d'occupation des sols, et en raison d'un programme de gestion des réseaux de transport et de circulation médiocre, des

difficultés des investisseurs pour accéder à des terrains industriels et commerciaux bénéficiant des services nécessaires, ainsi que d'infrastructures locales et de réseaux de services publics déficients, peu fiables et mal entretenus.

Le soutien de Cities Alliance

En décembre 2001, Cities Alliance a accordé une subvention au gouvernorat d'Aden afin d'élaborer une « stratégie de développement de la ville à moyen et à long termes pour le développement économique local », dans le but de réduire la pauvreté et d'améliorer la qualité de vie des habitants. Cette stratégie comprend (a) un plan d'action de développement économique local, défini et soutenu par plusieurs parties prenantes, (b) un plan d'aménagement pour améliorer l'accès et la qualité des services d'infrastructure à Aden, utilisant les mécanismes de prestation de services les plus efficaces, tout en assurant une rentabilité et un contrôle réglementaire appropriés et (c) un programme d'investissement en capital multiannuel pour garantir un financement adéquat. Cette stratégie a pour objectif de favoriser le renouveau de la ville.

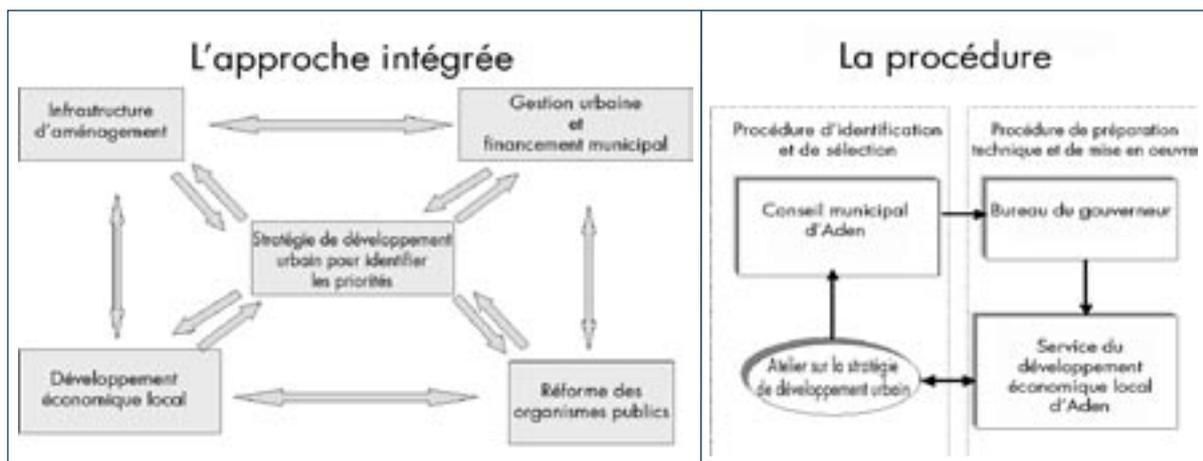
Le 16 juin 2002, un décret du gouverneur a constitué l'équipe chargée de la stratégie de développement de la ville et a spécifié ses responsabilités. Cette équipe est composée de 14 membres représentant des organismes gouvernementaux et non gouvernementaux. L'année dernière, des consultations entre les autorités locales et les organisations de la société civile ont également permis d'établir un « forum de partenariat pour une stratégie de développement de la ville », au sein duquel les résultats des travaux sont présentés, les projets de

mesures sont discutés et les décisions sont prises, sur la base d'un projet commun. Le forum est composé d'acteurs clés, comprenant des représentants des secteurs privé et public, de la société civile, des associations de femmes, du monde universitaire et des experts techniques.

La stratégie d'Aden est fondée sur des études empiriques relatives aux avantages comparatifs et à la compétitivité de la ville et sur un programme d'investissement et de réforme, pour mettre en œuvre le projet de développement. Privilégiant la mobilisation des acteurs clés locaux, la stratégie d'Aden a établi et entretenu une procédure participative dynamique qui sera un appui déterminant pour réaliser le programme de développement ambitieux et global de la ville.

La stratégie d'Aden est presque achevée. Le projet a été simplement intitulé « la renaissance d'Aden ». Les objectifs sont les suivants :

- aménager un pôle d'activités compétitif (zone franche d'Aden, aéroport international d'Aden et port d'Aden) ;
- faire en sorte que la valeur économique du pôle d'activités se répercute directement sur l'économie de la ville, à travers des centres ou des secteurs servant d'interface (industries maritimes, agents et intermédiaires commerciaux, école hôtelière, services d'entrepôt et de réexportation, produits et services généraux) ;
- diversifier l'économie de la ville et encourager l'économie nationale ;
- aménager un environnement favorisant les nouveaux investissements ;
- développer efficacement les ressources humaines.



Omar Razzaz, Banque mondiale. «La mondialisation et ses liens avec l'urbanisation - Le cas du Yémen : le programme de développement des villes portuaires», présentation au Forum urbain de la Banque mondiale, décembre 2002.

- Permettre un accès équitable aux opportunités économiques ;
- moderniser les centres urbains.

Le soutien de Cities Alliance à Aden coïncide avec la préparation et la concession (le 23 janvier 2003) par la Banque mondiale d'un prêt programmatique adaptable de 12 ans au Yémen, pour le programme de développement des villes portuaires. L'objectif de ce programme est de transformer les villes portuaires yéménites, en commençant par Aden, en centres régionaux de croissance économique, en créant des environnements favorisant les investissements et le développement du secteur

privé. Le financement de la première phase, s'élevant à 23 millions USD, sera destiné au renforcement des capacités du gouvernement local, à l'aménagement du territoire, à l'amélioration des petites infrastructures et aux autres projets nécessaires pour établir les bases d'une future croissance économique. L'aide de Cities Alliance a été déterminante dans le renforcement des capacités locales pour une planification stratégique participative efficace, dans la modernisation des programmes structurels et institutionnels des villes, dans l'identification des obstacles à la croissance et dans la mise au point de solutions adaptées. Cette

stratégie prend maintenant la forme de programmes et de projets pratiques qui serviront au soutien institutionnel et technique apporté aux autorités locales. Puisque la mise en œuvre de cette stratégie s'appuiera sur différentes sources de financement (dont le programme de développement des villes portuaires et le partenariat avec le secteur privé), un service du développement économique local, au sein du gouvernorat, a été créé. Il est composé de fonctionnaires qualifiés, assistés par des consultants privés. Nous souhaitons que ce service bâtisse le succès de la stratégie de développement de la ville et devienne un organisme rigoureux, chargé

de la coordination et de la définition des stratégies. ■

1. Fixé à 2 873 YR mensuels par habitant (60 cents USD/ personne/ jour sur la base de 1 USD = 160 YR), représentant le montant minimum qu'une personne doit consacrer en moyenne à l'alimentation (seuil de pauvreté alimentaire), augmenté du montant des autres éléments de base comme le logement, l'habillement, les chaussures, l'éducation, la santé et les transports.
2. Banque mondiale, 2002, "Yemen Urban Sector Study"
3. Fixé à 2 067 YR mensuels par habitant (40 cents USD/ personne /jour sur la base de 1 USD = 160 YR).
4. Voir note 1.

Lutte contre la pauvreté à Madagascar

Jean-Yves Barcelo, Expert principal, Finances urbaines et réduction de la pauvreté, Programme des Nations Unies pour les Etablissement Humains, ONU-HABITAT

Quatre villes de Madagascar : Antsirabé, Antsirana, Mahajanga et Toamasina ont bénéficié d'un appui à l'élaboration de programmes urbains de lutte contre la pauvreté (PULP). L'objectif était d'appuyer quatre villes importantes à élaborer un cadre stratégique de planification et de réduction de la pauvreté afin de favoriser la mobilisation des financements locaux, nationaux et internationaux.

Objectifs

Ce programme s'est décliné selon les quatre axes suivants :

- cadre de vie et habitat, avec notamment la mise à niveau des infrastructures et services de base, la régularisation foncière et l'identification de mécanismes financiers

durables pour les services urbains de base dans les quartiers défavorisés ;

- croissance économique avec l'accompagnement du développement des potentiels de l'entreprise et la stimulation des échanges entre les villes et leur région ;
- intégration sociale avec

la promotion de la citoyenneté et de la vie sociale dans les quartiers, le soutien à l'insertion socio-économique ;

- gouvernance avec l'organisation des partenariats entre acteurs locaux, le renforcement des capacités de programmation et de planification, le développement de processus consultatifs et participatifs, la communication.

Un accent particulier a été mis sur la programmation des infrastructures et équipements de base, en complément des investissements du projet infrastructures urbaines soutenu par la Banque mondiale, des projets financés par l'Agence Française de Développement et l'Union européenne ou encore par le programme d'appui aux initiatives de quartier (PAIQ - Coopération française).

Contexte et contraintes

Le projet devait s'inscrire dans un contexte d'approfondissement de la décentralisation avec la création des provinces autonomes. La grave crise politique de l'année 2002 a cependant interrompu le processus ainsi que le déroulement des activités du projet pendant un an, introduisant par ailleurs une période d'exception et de forte instabilité institutionnelle.

Depuis quelques années, plusieurs initiatives appuient l'implication des populations malgaches dans la prise de décision et la gestion des petits projets de quartier. Plusieurs outils de planification stratégique urbaine ont par ailleurs été testés avec une approche participative (projets de ville du PAGU, plans municipaux du PNLCP). Plus récemment le nouveau gouvernement vient d'instituer un plan communal de développement pour les communes rurales. De



PNUD

même, ONU-HABITAT et le PNUD appuient deux autres communes urbaines pour l'élaboration de plans de développement municipaux.

Produits et activités

Les acteurs locaux des quatre villes ont conjointement élaboré les outils suivants :

Un profil de ville avec la revue des principaux secteurs porteurs du développement local, des problèmes prioritaires de développement et de gestion des villes, du cadre institutionnel, des acteurs principaux et des initiatives en cours en matière d'investissement et de renforcement des capacités.

Des stratégies spécifiques pour chacun des problèmes prioritaires identifiés avec des projets identifiés résultant d'un consensus parmi tous les acteurs.

Une stratégie municipale de lutte contre la pauvreté sous la forme d'un PULP municipal intégrant l'ensemble des stratégies spécifiques et dont l'un des objectifs est de faciliter la mobilisation des appuis techniques et financiers des partenaires de la commune.

Des capacités municipales renforcées pour initier, animer et mener à bien des processus participatifs d'identification des problèmes, d'élaboration de stratégies et de mise en œuvre de plans d'action.

Evaluation et leçons tirées

- le soutien d'ONU-HABITAT s'est limité à un appui méthodologique. Les outils formulés sont le produit du travail et de l'engagement des acteurs locaux encadrés par des coordinateurs municipaux et soutenus par un coordinateur national. Ce type de démarche est donc facilement reproductible par les institutions nationales et locales pour d'autres secteurs prioritaires et dans d'autres villes ;
- une formidable mobilisation des acteurs locaux s'est produite - qu'il s'agisse des directeurs et cadres de l'état, des provinces ou des communes mais aussi du secteur privé, de la société civile, des insti-

tutions de formation et de recherche, des ONG et associations diverses, des représentants des populations de base - signe d'une grande attente dans le domaine de la participation au développement local. Dans chaque ville, plus de 100 participants ont régulièrement travaillé à la production des outils, à l'élaboration d'une vision commune, de stratégies sectorielles et à la formulation de dizaines de projets prioritaires ;

- une mobilisation insuffisante des décideurs principaux, tant au niveau municipal que national, en cette période de grave crise politique, mais qui dénote également une évolution limitée en matière de gouvernance participative et un certain désintérêt pour les activités qui ne sont pas directement liées à des investissements ponctuels des agences internationales ;
- une mobilisation également insuffisante de

ces agences internationales, signe des difficultés à faire évoluer les pratiques en matière d'identification et de formulation des projets d'investissement, alors même que cette approche est unanimement encouragée par l'ensemble de la communauté internationale.

- l'importance de la demande en matière de régularisation foncière dans les quartiers populaires, inaccessible à la plupart des habitants compte tenu d'un coût officiel et officieux éle-

vé, et qui n'est pas pour l'instant relayée dans les programmes prioritaires des Communes et du Gouvernement.

Si certains projets proposés font déjà l'objet de financements, il appartient à l'ensemble des acteurs locaux de veiller à ce que leur travail soit repris et continué jusqu'à l'aboutissement de l'ensemble des projets formulés. Les programmes des candidats aux prochaines élections municipales devraient être un bon indicateur de l'appropriation de ce travail par les décideurs. La concertation autour de

grands dossiers relativement abstraits comme les documents de stratégie de réduction de la pauvreté (DSRP) ou encore à l'échelle des petits équipements de quartier est devenue courante, voire obligatoire. Par contre, à Madagascar comme dans beaucoup de pays, la planification stratégique moderne et participative à l'échelle municipale reste encore embryonnaire et la pratique privilégie encore trop souvent les investissements rapides décidés sans les principaux acteurs concernés et sans réelle transparence. ■

L'agglomération d'Antananarivo bénéficie actuellement d'un autre appui conjoint de la Banque mondiale, d'ONU-HABITAT et de la Coopération française dans le cadre de l'Alliance des Villes. Le projet vise à élaborer une stratégie de développement des grandes infrastructures et des plans de réduction de la pauvreté dans les quartiers.

Maroc – Un PARHI face à la recrudescence de l'habitat insalubre

Driss Benjelloun, Spécialiste habitat et développement urbain, Consultant

Avec le nouveau Programme national de résorption de l'habitat insalubre (PARHI), le gouvernement marocain espère améliorer, d'ici une dizaine d'années, les conditions de logement de près de 720 000 familles¹ résidant dans une zone d'habitat précaire (bidonvilles, quartiers sous-équipés, constructions menaçant ruine...). Ce programme est dans la lignée de l'objectif stratégique 2020 de Cities Alliance de «Villes sans taudis».

La question de l'habitat insalubre au Maroc concerne notamment près de 262 000 ménages des bidonvilles et de 520 000 ménages des quartiers sous-équipés et non réglementaires. Ces valeurs sont en hausse depuis le début des années 1990 et ce, avec des taux annuels de 5,6% pour les premiers et de 4,9% pour les seconds. Elles auraient été encore plus importantes sans les efforts menés par l'Etat, notamment dans la résorption des bidonvilles : près de 5 000 logements ou parcelles à bâtir ont été réalisés et livrés annuellement à des ménages

bidonvillois au cours de la période 1990-99. Ce fut beaucoup moins par rapport à la période 1982-89 (9 000 unités réalisées par an). Cette variation de rythmes de réalisation s'explique tant par les facteurs de formation de l'habitat insalubre (exode rural, pauvreté urbaine...) que par le processus de production du logement social avec ses diverses contraintes foncières et financières bien classiques aux pays en voie de développement.

Ces réalisations, généralement faisant parties de programmes ponctuels, sont

bien sûr les résultats de différentes mesures, outils et ressources mis en place par les gouvernements marocains successifs. Et ce, qu'il s'agisse des techniques de recasement ou de restructuration des bidonvilles et autres tissus d'habitat dépourvus des infrastructures de base (évacuation des eaux usées, eau potable...) ou qu'il s'agisse d'approches financières où les principes de recouvrement des coûts auprès des populations bénéficiaires parallèlement à l'aide de l'Etat sous toutes ses formes (allocations budgétaires, bonification des taux d'inté-

rêt...) ont été déterminants. Les financements externes par la Banque mondiale, l'USAID, l'AFD..., ont eu aussi des impacts globalement positifs.

Depuis 1998, face à la recrudescence de l'habitat précaire, le gouvernement s'est engagé dans une série d'évaluations et de réflexions sur les stratégies menées en la matière. Ces travaux ont abouti, entre autres, à l'établissement du PARHI qui, étalé sur 10 ans, comprend la résorption de l'habitat insalubre (200 000 ménages des bidonvilles, 430 000 ménages des QHNR et 90 000 ménages des constructions menaçant ruine) et la prévention de son développement (réalisation publique annuelle de 23 000 lots et de 10 000 logements pour les ménages à faibles revenus).

Les mesures d'accompagnement de ce vaste programme touchent à tous les aspects, juridiques (projet de loi spécifique à la lutte contre l'habitat insalubre...), sociales (maîtrise d'ouvrage sociale, assistance aux associations de quartiers...), techniques (maintien des modes d'intervention avec introduction du principe d'équipement progressif des terrains...) et financières (recouvrement des coûts, aides directes, fonds de garantie de l'habitat social...). En outre, il a été décidé de régionaliser la gestion de ce programme en développant une politique conventionnelle avec la Région; des «Contrats programmes» de 5 années sont proposés aux Walis des 16 régions administratives

marocaines; le processus est en cours de mise en place.

Cependant, quelque soit l'importance de ces mesures, elles demeurent liées au maintien de la vision stratégique fixée, à la concrétisation des engagements politiques pris² ainsi qu'à la mobilisation des moyens financiers conséquents. ■

Cities Alliance a confié à Driss Benjelloum une évaluation des stratégies d'intervention en matière de lutte contre l'habitat précaire.

1. 15% de la population urbaine marocaine.
2. Dont ceux manifestés à plusieurs occasions par SM le Roi Mohamed VI depuis son intronisation en 1999.

Une alliance contre la pauvreté urbaine

Daniel Biau, Directeur adjoint d'ONU-HABITAT, Co-Président du Comité directeur de l'Alliance pour les Villes

Les politiques urbaines préconisées par l'Alliance pour les Villes bénéficient des orientations fournies par le Conseil d'Administration de l'ONU-HABITAT lors de ses sessions biennales. C'est dire qu'elles sont unanimement acceptées par les Gouvernements du Nord et du Sud. Le Groupe consultatif de l'Alliance a pour rôle de traduire ces politiques dans la pratique opérationnelle des agences multilatérales et bilatérales et des autorités locales des pays du Sud. Cela passe en particulier par une remise en cause des relations traditionnelles entre les acteurs du développement urbain, c'est-à-dire par une redéfinition de la gouvernance urbaine. Conformément à la campagne mondiale coordonnée par l'ONU-HABITAT, la gouvernance urbaine doit placer les autorités locales au poste de commande et encourager la démocratie participative en impliquant les groupes défavorisés et exclus dans les prises de décision. Une forte volonté politique combinée à un activisme populaire sont nécessaires pour aller vers cette nouvelle gouvernance (qui demeure encore sporadique) ainsi que pour améliorer les quartiers spontanés.

Les stratégies de développement urbain promues par l'Alliance se doivent de respecter les principes de la bonne gouvernance au stade de leur formulation comme de leur mise en œuvre. Elles peuvent ainsi traduire les orientations de la campagne mondiale sur le terrain, que ce soit au Maroc, au Mozambique, à Madagascar, en Indonésie ou au Cambodge. En matière d'amélioration des quartiers informels – le volet opérationnel de l'Alliance – les projets s'inscrivent dans le droit fil de la campagne mondiale pour la sécurité d'occupation résidentielle et foncière. Ils visent à assurer cette sécurité aux habitants des bidonvilles et à favoriser l'accès aux services de base. ONU-HABITAT coordonne les activités du système des Nations Unies dans ce domaine et vient de publier le Rapport mondial sur les établissements humains 2003 intitulé « Faire face au défi des bidonvilles » (« *The Challenge of slums* »).

L'autre composante indispensable à l'expansion des projets urbains est d'ordre financier. Comme l'a reconnu la conférence de Monterrey en mars 2002, l'aide publique au développement doit s'accroître pour atténuer les effets négatifs de la mondialisation. Cela est particulièrement nécessaire dans le secteur urbain qui reste le parent pauvre de l'aide au développement. L'Alliance pour les Villes tente de jouer un rôle mobilisateur dans ce domaine, malgré des ressources très modestes. La Directrice d'ONU-HABITAT a récemment proposé d'établir un Fonds mondial pour l'amélioration des bidonvilles. Une étude sur ce sujet sera soumise au prochain Conseil d'Administration d'ONU-HABITAT, en avril 2005.

Si la bonne gouvernance urbaine implique une mobilisation plus efficace des ressources locales par les autorités locales des pays du Sud, y compris grâce à des réformes de la fiscalité municipale, la communauté internationale a aussi à assumer pleinement les engagements de la Déclaration du Millénaire. Adoptée en septembre 2000, cette Déclaration de tous les chefs d'Etat et de gouvernement reprend à son compte l'objectif fondamental de l'Alliance pour les Villes, à savoir d'améliorer les conditions de vie d'au moins 100 millions de bidonvillois d'ici 2020. Bien que modeste, cet objectif ne pourra être atteint que par un effort concerté, tant dans les pays du Sud eux-mêmes que de la part des organismes internationaux. Une alliance mondiale contre la pauvreté urbaine reste donc plus que jamais nécessaire.

→ ONU-Habitat
PO BOX 30030
Nairobi
Kenya
Tél. 254 2 520 600
www.unhabitat.org

Amélioration des quartiers précaires en Mauritanie

Sylvie Debomy, Banque mondiale

Alicia Casalis, Maître de conférences, Institut d'Urbanisme de Grenoble, Consultante

Le gouvernement de Mauritanie s'est engagé dans un programme d'amélioration des quartiers précaires à l'échelle nationale impulsé par une forte volonté politique de réduction de la pauvreté urbaine.

Vaste territoire couvert en grande partie par le désert, la Mauritanie s'est urbanisée très récemment suite à des vagues de sécheresses successives (depuis les années 1970) qui ont accéléré le phénomène de sédentarisation. Aujourd'hui, le pays présente l'un des plus forts taux d'urbanisation (62%) des pays d'Afrique subsaharienne et ses différents centres urbains ont connu une forte pression démographique que les infrastructures et les équipements sociaux n'ont pas pu accompagner. La rapide croissance démographique de Nouakchott (1/4 de la population nationale) a favorisé la formation de quartiers irréguliers et sous-équipés autour d'un noyau central. Ces quartiers pauvres occupent 40% du territoire de la capitale et proposent des formes urbaines et des statuts fonciers variés: (i) les kebbés (dépotoir), forme locale de «bidonville» au statut foncier illégal, non équipés, composés de baraques en bois de récupération et en tôle, (ii) les gazra (occupé par la force) relèvent également de l'occupation illégale, l'habitat précaire y coexiste avec des maisons en dur, et (iii) les quartiers lotis sous-équipés, formés de lotissements légaux mais souvent situés à la périphérie de la ville, mal desservis et sous équipés.



Banque mondiale

Encadrement sur le terrain

La lutte contre la pauvreté urbaine et l'amélioration des quartiers précaires : des priorités dans la politique nationale du gouvernement.

La Mauritanie a été déclarée éligible à l'initiative PPTE¹ en mars 1999 et a achevé l'élaboration de son DSRP² en janvier 2001. L'objectif est de réduire la part de la population pauvre de 46,3% à moins de 17% en 2015. La réduction de la pauvreté urbaine représente un axe principal de cette politique nationale. Un programme national d'amélioration des quartiers précaires a été élaboré s'appuyant sur deux composantes principales: (i) le **Programme de Développement Urbain**

(PDU), comprenant un volet important de réhabilitation des quartiers précaires exécuté par l'Agence de Développement Urbain (ADU), et; (ii) le **programme Twizé** de financement des micro projets et de création d'emplois initié par le CDHLCPI³.

L'opération de restructuration/recasement de la Kebbé d'El Mina.

La première phase du PDU (2001-2005)⁴, met en partie l'accent sur la Kebbé d'El Mina (Nouakchott, 51 000 habitants, 7 475 ménages), dernière poche de ce type d'habitat. La restructuration d'El Mina vise à fournir les infrastructures et les services urbains de base, tout

en aménageant une zone adjacente à destination des populations déplacées : 2 316 ménages, installés sur les emprises des futures rues et équipements publics. Pour éviter l'éviction des populations les plus pauvres par des catégories socioprofessionnelles plus aisées, le niveau d'équipement a été adapté aux possibilités contributives des habitants (standards techniques bas, niveaux de service très modestes) et la régularisation foncière a été soumise à certaines conditions (interdire la revente pendant un certain temps, différer la remise du titre d'occupation). L'amélioration de l'habitat est accompagnée par des actions de lutte contre la pauvreté :

accès aux crédits, créations d'emplois, etc.

A l'intérieur des îlots délimités par les voies structurantes dans les quartiers restructurés⁴, les principaux chemins d'accès seront sommairement aménagés, le réseau tertiaire sera réalisé progressivement avec la participation de la population et avec la maîtrise d'œuvre sociale assurée par les ONG, GRET et Tenmiya. Le projet envisage le recouvrement des coûts à travers les impôts locaux sur une période de 20 ans.

Un plan d'action de réinstallation (P.A.R) de la population

déplacée a été soigneusement préparé par l'ADU avec une assistance technique spécialisée. Une méthodologie a été mise en place pour l'identification des bénéficiaires et des parcelles à attribuer. En plus d'une parcelle (120 m²) équipée de latrines, les ménages déplacés obtiennent des compensations (déménagements, dédommagements) et l'accès aux crédits Twizé (pour construire ou améliorer l'habitat).

Au mois d'août 2003, la cellule de réinstallation (ADU) a démarré avec succès le déplacement et la réinstallation

des 270 premières familles.

Dans un pays comme la Mauritanie, sans tradition urbaine, cette première opération de restructuration à grande échelle constitue une étape fondamentale dans la poursuite de la politique nationale d'amélioration des quartiers précaires.

Cities Alliance a contribué fortement à la diffusion de cette expérience : organisation des séminaires, publication des documents. Elle a aussi financé l'identification des activités de renforcement de capacités pour les acteurs locaux. ■

1. *Pays pauvre très endetté*
2. *Document stratégique de réduction de la pauvreté.*
3. *Commissariat aux Droits de l'Homme, à la Lutte contre la Pauvreté et à l'Insertion.*
4. *Crédit : 192,67 millions US\$; IDA, AFD, BAD, KFW. Prévu pour 10 ans (2 phases de 5 ans).*
5. *La trame foncière type pour les opérations de restructuration l'installation est constituée d'emprises de 20 m de large (revêtues) tous les 550 m environ et de 12 m (stabilisées) tous les 270 m.*

Cities Alliance, un outil pour l'avenir urbain des pays en développement

Alain HENRY, Directeur infrastructures et développement urbain, Agence française de développement

Quels sont les enjeux urbains dans les PED ?

Les enjeux urbains y sont en effet considérables. Près de la moitié de la population mondiale est désormais urbaine, et les villes des pays du sud continuent à croître rapidement, au rythme de plus d'un million de personnes par semaine. Et ce rythme devrait encore s'accélérer. Cependant la ville est synonyme de gains de vitesse, de productivité et de transformations économiques. En contrepartie leur aménagement est nécessaire pour faciliter la circulation des biens et des personnes, délivrer les services de base, et préserver les populations des dégradations environnementales et des risques de santé publique. Les défaillances de gestion publique et les insuffisances de financement, face à cette demande croissante, se traduisent par l'exclusion de centaines de millions d'habitants, relégués dans des quartiers précaires, sans statut d'occupation, ni accès aux services, et mis à l'écart de la vie publique. C'est ainsi que parmi les objectifs du millénaire figure l'engagement à améliorer de manière significative les conditions de vie d'au moins 100 millions d'habitants des bidonvilles d'ici 2020. De plus les externalités négatives de ces grandes agglomérations affectent l'ensemble de la planète (réchauffement du climat, pollution de l'eau, etc.).

Face à ces enjeux, à quoi peut servir une participation française à Cities Alliance ? Incontestablement à ne pas rester dans notre coin et à travailler en concertation avec les autres bailleurs de fonds. Les travaux menés accroissent les connaissances sur ce qui marche et sur les méthodes utiles. Rassemblant les différents bailleurs et les partenaires du Sud, il apporte une garantie de cohérence dans le montage de grands programmes de financement. C'est un outil de financement d'études et d'échanges d'expériences, facile d'emploi. Il est utile pour éclairer les enjeux urbains du Tiers monde et faire circuler les bonnes pratiques.

Quels sont les projets de l'AFD soutenus par Cities Alliance ?

Par exemple, le fonds vient de lancer une étude de stratégie du développement urbain au Niger, qui constituera un cadre global d'intervention pour l'AFD et d'autres donateurs. De même à Hanoi, nous préparons une étude de développement des transports urbains. Une telle étude constituerait un lieu de mise en cohérence des approches françaises avec celles de la Banque mondiale et des autres bailleurs de fonds. Les projets de collaboration sont encore peu nombreux, probablement parce que nous avons été un peu lents à saisir cette opportunité. Mais nous avons choisi de rattraper le retard, de diversifier nos collaborations, d'associer Cities Alliance à quelques programmes africains, comme au Sénégal ou au Cameroun.

Quelle est l'implication de l'AFD dans Cities Alliance ?

Les acteurs français ont conscience de la nécessité d'intervenir encore plus activement dans les débats internationaux, notamment sur le développement. A ce titre la Banque mondiale constitue l'un des lieux stratégiques d'amplification des expériences et de la compétence française. Pour sa part l'AFD est étroitement associée aux débats techniques, économiques et institutionnels. D'ailleurs nos collègues de Cities Alliance sont demandeurs à la fois des apports méthodologiques français et de notre appui pour étendre leur action vers les pays en développement francophones. Il faut que l'expertise française participe tant aux études financées par le fonds qu'aux réflexions plus stratégiques de son comité de pilotage.

→ Agence Française de Développement
5, rue Roland Barthes
75598 Paris Cedex 12
France
paulaist@afd.fr
www.afd.fr

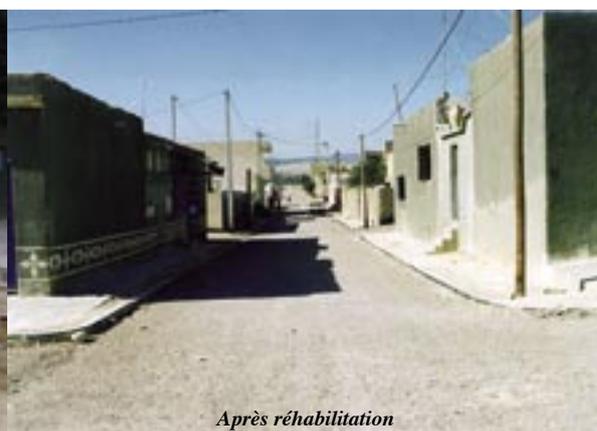
La réhabilitation urbaine en Tunisie

Fathi Kraiem, Consultant

Les pouvoirs publics tunisiens ont engagé une politique de réhabilitation de quartiers d'habitat spontané dès la fin des années 70 permettant une amélioration des conditions de vie des populations urbaines et l'intégration des quartiers à la ville.



Avant réhabilitation



Après réhabilitation

Fathi Kraiem

Quartier Ezzayatine à Maknassy, Tunisie

Performances du secteur de l'habitat en Tunisie

Le secteur de l'habitat a toujours occupé une place de choix dans la stratégie de développement de la Tunisie. Ainsi, de 1975 à 1994, l'offre de logements s'est développée plus rapidement que l'accroissement naturel de la population. Alors que ce dernier se situait autour de 2,2% par an, la croissance annuelle moyenne du parc logements dépassait en effet 3%. Les conditions d'habitation connurent également une forte progression, notamment dans les zones urbaines où les taux d'électrification, d'accès à l'eau potable et de raccordement aux réseaux d'eaux usées atteignaient respectivement 95%, 89% et 60% en 1994. Cette évolution remarquable du secteur de l'habitat s'est accompagnée d'une nette amélioration de la qualité du bâti comme l'atteste la réduction drastique du nombre de logements

rudimentaires dont le pourcentage par rapport au parc total de logements était de seulement 2,7% en 1994 contre 44% en 1966. Ces performances, plutôt exceptionnelles pour un pays en développement, sont à mettre au crédit d'une politique vigoureuse de l'habitat mise en œuvre par les autorités tunisiennes dont notamment la réalisation soutenue de programmes de réhabilitation des quartiers d'habitat spontané.

Evolution de l'habitat spontané et des stratégies pour y faire face

Alors que les gorbivilles, édifiés dès 1940 au sein des agglomérations urbaines, furent essentiellement le produit de l'exode rural, l'habitat spontané périurbain est, quant à lui, le résultat d'une forte croissance urbaine notamment alimentée par l'incapacité des programmes de production du logement social

et d'équipement urbain à y faire face. Les enquêtes menées en 1980 dans les principales zones urbaines du pays permirent d'identifier 210 quartiers d'habitat spontané abritant plus de 500 000 habitants, soit 28% de la population des villes enquêtées. De l'indépendance au milieu des années 70, les actions menées furent essentiellement répressives, axées sur la politique du bulldozer assortie de mesures sociales (cités de recasement, renvoi dans les villages). Coûteuse au plan financier comme au plan social, cette politique, ne pouvait qu'échouer. Dans les années 70, les modes de formation de l'habitat spontané se sont modifiés, entraînant une amélioration de la qualité du bâti, et illustrant l'existence d'une capacité d'investissement des ménages ainsi que la compétence de ces derniers à produire des logements adaptés.

Politique et programmes de réhabilitation urbaine

La reconnaissance par les pouvoirs publics de l'habitat spontané comme un fait urbain explique la mise en place d'une politique de réhabilitation urbaine dès la fin des années 70. Ainsi, plusieurs projets de développement urbain (PDU) furent engagés dès 1978 avec l'assistance financière et technique de bailleurs de fonds extérieurs. Ces projets visaient à intégrer les quartiers spontanés et à y améliorer les conditions de vie en régularisant leur situation foncière ce qui sécurisait la population et induisait une dynamique d'auto amélioration, en leur apportant les infrastructures et les équipements de base.

Résultats et impacts des programmes de réhabilitation urbaine

Depuis 1978, environ 18% des logements en milieu urbain connurent

une intervention dans le cadre des programmes de réhabilitation et le nombre de bénéficiaires avoisine aujourd'hui 1,5 millions d'habitants, soit environ 25% de l'ensemble de la population urbaine du pays. Ces résultats remarquables sont essentiellement dus à la pérennité des dispositifs institutionnel et financier mis en place pour la réalisation de ces programmes de réhabilitation et ce, malgré une politique déficiente de recouvrement des coûts et le rôle relativement marginal joué par les municipalités. La plupart des programmes de réhabilitation ont permis la création de micro-entreprises, des petits commerces et des services de proxi-

mité. Outre l'amélioration des conditions d'habitat des quartiers réhabilités, les taux d'activité dans ces quartiers étaient devenus comparables à ceux des zones urbaines « formelles », et les revenus en nette augmentation alors que les taux de scolarisation et de couverture sanitaire progressaient. Une étude spéciale sur l'impact du projet de réhabilitation sur la femme et la famille entreprise dans le quartier d'Ettadhamen (périphérie de Tunis) a fait apparaître que les services urbains avaient considérablement allégé les tâches ménagères des femmes : le raccordement à l'eau courante a éliminé la corvée d'eau, le temps d'attente à la

borne fontaine étant dégagé pour autre chose; l'assainissement du quartier s'est traduit par une plus grande propreté de l'environnement immédiat donc par un nettoyage moins fréquent du logement.

Conclusions

La réhabilitation urbaine est désormais une composante permanente de la politique de l'habitat de la Tunisie qui peut, à juste titre, se prévaloir de performances significatives dans ce secteur. Cette politique efficace de réhabilitation a notamment permis d'améliorer les conditions de vie des populations urbaines et d'intégrer les quartiers à la ville. Seules ombres

au tableau : le manque de participation communautaire dans la définition et le mode de financement des projets, notamment l'aspect recouvrement des coûts, totalement abandonné ainsi que le rôle relativement marginal des municipalités. Les programmes de réhabilitation urbaine de ces dernières devraient faire partie intégrante de leurs stratégies de développement. ■

Fathi Kraiem a réalisé, pour le compte de la Banque mondiale et de Cities Alliance, un rapport intitulé « Evaluation des programmes de réhabilitation urbaine en Tunisie ».

L'amélioration de l'habitat insalubre au Vietnam

Alan Coulthart, Coordinateur des infrastructures, bureau de la Banque mondiale au Vietnam

Face à l'augmentation du nombre de bidonvilles, le Vietnam a entrepris une nouvelle approche pour l'amélioration de l'habitat qui s'inscrit dans une politique urbaine plus globale avec l'aide de bailleurs de fonds multilatéraux et notamment de Cities Alliance.

Le Vietnam est l'un des pays les plus pauvres d'Asie, et bien que sa population de quelques 80 millions d'habitants soit encore majoritairement rurale, il enregistre une augmentation de 20 millions du nombre de bidonvillois d'ici 2020, étant donné ses taux d'urbanisation et de croissance urbaine. Comme la plupart des autres pays asiatiques, le Vietnam lutte pour faire face à un avenir de plus en plus urbain et s'attaque à la pauvreté aussi bien rurale et qu'urbaine.

Dans Ho Chi Minh ville, les revenus mensuels sont généralement inférieurs à 100 \$, et dans les autres agglomérations, ils n'atteignent que la moitié de ce montant. Environ 40 % des six millions de personnes habitant à Ho Chi Minh ville vivent dans des logements « temporaires », sur des implantations pauvres et spontanées, équipées de peu ou d'aucun service ni infrastructure, et souvent dans des conditions extrêmement dangereuses sur le

plan environnemental.

Le gouvernement vietnamien a reconnu récemment le rôle de plus en plus significatif que jouent les villes dans l'économie nationale. Bien qu'il n'ait pas encore adopté officiellement une politique nationale d'amélioration de l'habitat insalubre, il ne considère plus les zones habitées par des personnes à faibles revenus comme des quartiers dégradés au milieu de la ville nécessitant un « embellissement ». Il a étudié les enseignements ti-

rés de projets d'amélioration à petite et à grande échelle, conduits dans un certain nombre de villes.

Comme d'autres pays en développement, le Vietnam est confronté à plusieurs difficultés politiques cruciales qui laissent transparaître l'incapacité des autorités nationales et locales à trouver des moyens abordables et efficaces d'améliorer les conditions de vie des pauvres. Ces difficultés sont les suivantes :

- absence de politiques urbaines centrées sur les besoins des villes et des pauvres qui y habitent ;
- réglementations urbaines et normes d'aménagement dépassées, onéreuses et inappropriées ;

- marché foncier inopérant et limité offrant peu de possibilités d'accès aux pauvres ;
- systèmes financiers ne répondant pas aux besoins des pauvres en matière de logement et de financement ;
- réponse défavorable ou indifférente des administrations locales et nationales ;
- statut marginal des migrants non déclarés.

Une nouvelle approche de l'amélioration de l'habitat est en train de voir le jour. Elle prévoit une procédure préliminaire à l'échelle de la ville, comprenant des ateliers pour discuter de l'intérêt d'une amélioration in situ et des difficultés qu'elle représente au regard du développement urbain, dans son ensemble. Cette approche a été nettement facilitée par les relations exceptionnelles qui se sont établies entre les organismes de développement internationaux collaborant dans le cadre du forum urbain du Vietnam, qui offre une plateforme permanente au gouvernement et aux donateurs pour se rencontrer et débattre des défis urbains et

des réponses à y apporter. Ce forum facilite la mise en place de nouvelles politiques, plus adaptées à l'avenir du Vietnam sur le plan urbain. Des organismes clés, possédant une vision forte du développement urbain, comme la direction suisse du développement et de la coopération, le PNUD, le gouvernement belge, le gouvernement français, l'ONU-Habitat et la Banque mondiale, ont financé des programmes et des projets d'amélioration de l'habitat, conçus pour démontrer la viabilité d'une telle politique.

Ainsi, le projet vietnamien d'amélioration de l'habitat urbain portant sur les quatre villes de Can Tho, Haiphong, Nam Dinh et Ho Chi Minh, est une initiative financée par Cities Alliance et gérée par la Banque mondiale. Sa mise en œuvre dans chacune de ces villes sera assurée par les autorités de la ville et des organisations non gouvernementales telles que les syndicats de femmes. Chacun de ces programmes prévoit l'amélioration de l'habitat urbain in situ, la construc-

tion d'infrastructures interurbaines complémentaires, la concession de prêts pour l'amélioration du logement et la sécurité d'occupation des logements par la délivrance de certificats d'occupation du sol aux habitants des bidonvilles.

Le gouvernement a également défini une stratégie globale de réduction de la pauvreté et de développement en tant que stratégie nationale de lutte contre la pauvreté. En même temps, une politique nationale du logement pour les pauvres se met en place pour répondre non seulement au défi de l'amélioration de l'habitat, mais aussi à la nécessité de prévenir l'émergence d'une nouvelle génération de taudis, à mesure que le Vietnam se développe et s'urbanise.

Le Vietnam a déjà réformé certains aspects de son marché foncier pour faciliter ce processus. Récemment, la délivrance de certificats de propriété des immeubles et d'occupation du sol, à grande échelle, a offert la possibilité de rationaliser les

procédures d'aménagement foncier. Parallèlement, le gouvernement réexamine les normes de construction en vue d'adopter officiellement des normes plus souples pour l'amélioration de l'habitat urbain.

Toutefois, dans d'autres domaines, des défis politiques majeurs n'ont pas encore été totalement relevés. C'est le cas de la politique d'enregistrement des migrants et de la discrimination dont font l'objet les migrants non déclarés en matière de prestation de services sociaux et autres.

De manière générale, le gouvernement du Vietnam a fait de grands pas vers une approche plus globale de la politique urbaine et de l'amélioration de l'habitat urbain. Bien que ces mesures soient, pour l'instant, plus provisoires que définitives, le fait que le gouvernement vietnamien ait ouvert ce dialogue politique et ait exprimé sa volonté d'apprendre de ses partenaires internationaux est un signe positif. ■

Publications

Cities Alliance : 2003 annual report.

Washington : Cities Alliance, 2003.- 51 p., tabl., phot. coul., graph.

Ce rapport annuel 2003 de Cities Alliance présente les actions menées dans le cadre des stratégies de développement des Villes à Aden, en Chine, au Nigeria, en Lettonie, au Pakistan et en Afrique du Sud, et des programmes d'amélioration de l'habitat insalubre au Brésil, au Chili, en Mauritanie, à Mexico,

au Maroc, en Afrique du Sud, en Thaïlande, en Tunisie et au Vietnam. Un point est fait sur les expériences passées, sur le fonctionnement de l'organisation et ses différents partenaires, ainsi que sur les sources de financement des différents projets.

www.citiesalliance.org

La transformation des villes : les bouleversements démographiques et leurs implications dans le monde en développement (2003).

Barney Cohen, Directeur de la commission sur la population de l'Académie américaine des sciences
The National Academies Press

Dans un avenir prévisible, presque la totalité de la croissance démographique mondiale se concentrera dans les villes et les agglomérations du monde en développement. Dans les vingt prochaines années, la plupart des pays en développement deviendront, pour la première fois, plus urbains que ruraux. Les avantages de l'urbanisation ne doivent pas être négligés, mais la vitesse et l'ampleur de cette transformation posent de nombreux défis. Une nouvelle génération de décideurs est en train de voir le jour pour prendre en charge les nombreuses responsabilités liées à la gouvernance urbaine : à mesure que de nombreux gouvernements décentralisent et délèguent leurs fonctions, les programmes sur la pauvreté, la santé,

l'éducation et les services publics sont de plus en plus souvent confiés à des autorités municipales et régionales, jusque-là inexpérimentées. Les démographes ont mis étonnamment de temps avant de se pencher sur les implications des bouleversements urbains. Exploitant de nombreuses sources d'informations dont beaucoup étaient auparavant inaccessibles, cet ouvrage étudie les implications de différents contextes urbains sur le mariage, la fertilité, la santé, la scolarisation et les conditions de vie des enfants. Il intéressera toutes les personnes impliquées dans la recherche, la politique, l'aménagement et les décisions d'investissement en matière urbaine.

→ Contact : bcohen@nas.edu

Un nouveau bidonville par semaine

Adapté de : Folha De S. Paulo, 12 février 2003

Entre 1991 et 2000, São Paulo a vu l'apparition de nouveaux bidonvilles au rythme d'un par semaine, avec l'arrivée de 74 nouveaux bidonvillois par jour. Alors que la population de la ville ne s'est accrue que de 8 % pendant cette période, le nombre d'habitants de bidonvilles a augmenté de 30 %.

Telles sont les conclusions d'une étude commandée par la ville de São Paulo et diffusée en première page d'un des plus grands journaux locaux. À l'aide de 8 500 photographies aériennes et de 800 visites sur le terrain, le Centro de Estudos Metropolitanos de la ville et le ministère du Logement ont dressé la carte des bidonvilles de São Paulo, en définissant leurs périmètres et en effectuant un recensement de leurs habitants. Ces résultats ont été comparés à ceux du recensement des bidonvilles de la ville, réalisé en 1991.

Dans cette ville, 286 954 ménages vivent dans des bidonvilles et 420 337 logements privés sont vacants, selon les données du recensement du bureau des statistiques, effectué en 2000. Conformément au programme de loyers sociaux établi par la municipalité, des subventions publiques permettent maintenant aux familles à faibles revenus d'occuper des logements vacants. Les familles inscrites dans le cadre de ce programme sont au nombre de sept cent. Elles contribuent au paiement du loyer à hauteur

de 15 % de leurs revenus, le reste étant pris en charge par les autorités. La ville souhaite élargir ce programme à 3 000 autres familles, d'ici 2004.

La sécurité d'occupation des logements fait toujours partie intégrante du programme d'amélioration de l'habitat de la ville, intitulé « Bairro Legal », et est financée par le gouvernement fédéral. Des mesures sont actuellement prises pour régulariser la propriété foncière. La municipalité a redéfini le statut d'utilité publique de cent soixante parcelles envahies, représentant une superficie de 3,6 km². Les visites en vue d'enregistrer les habitants ont commencé sur une vingtaine de sites.

La question maintenant est de savoir s'il convient d'enregistrer les occupations foncières à titre individuel ou collectif. L'enregistrement des terrains publics envahis devrait bénéficier à 48 000 ménages. Pour les terrains privés, l'administration souhaiterait conclure une alliance avec l'ordre des avocats afin d'offrir une assistance juridique à toutes les personnes souhaitant demander un titre de propriété, en vertu des dispositions sur la durée de possession. Un décret déterminant les règles de concession de la propriété aux habitants des bidonvilles est à l'étude.

Conférences

Sommet Africités 2003, Yaoundé, Cameroun, du 2 au 6 décembre 2003
« Assurer l'accès aux services de base dans les collectivités africaines »

Les 2 et 3 décembre 2003 sont consacrés à des rencontres thématiques qui permettent des échanges approfondis sur le thème du sommet.

Deux séries de sessions thématiques seront organisées :

La première série comporte dix sessions qui se tiendront en parallèle sur chacun des services de base : eau, assainissement, déchets, énergie, transports, sécurité, éducation, santé, culture et communication, équipements économiques.

La deuxième série comprend quatre sessions organisées en parallèle, portant sur les questions transversales touchant à la définition des politiques publiques locales, à savoir :

- l'accessibilité des populations aux services de base
- le financement des services de base
- la gouvernance et les aspects institutionnels
- la participation des populations et des usagers.

Le 4 décembre 2003 est consacré à des sessions spéciales permettant aux différents réseaux et institutions intéressés par le travail avec les collectivités locales africaines de profiter de l'occasion du sommet pour dialoguer avec elles.

Quelques exemples de sessions spéciales :

- Coopération décentralisée, proposée par la Fédération mondiale des Cités Unies et IULA ;
- Place de l'Afrique dans l'initiative Cities Alliance, proposée par le Secrétariat Cities Alliance ;
- Villes africaines et patrimoine, proposée par l'Unesco.

Les 5 et 6 décembre 2003 sont consacrés aux rencontres politiques du Conseil des Communes et Régions d'Afrique (CCRA),

de la Conférence Africaine de la Décentralisation et du Développement Local de niveau ministériel (CADDEL), et des partenaires au développement qui interviennent en appui à la décentralisation en Afrique.

Parallèlement aux différentes rencontres, le Salon Citexpo permettra aux gouvernements centraux, aux collectivités et opérateurs économiques de présenter les différents produits, services et expériences en relation avec le thème du Sommet.

→ Contact : pdm@pdm-net.org
Site : www.pdm-net.org

Nouvelles de la coopération

Sommet des Maires

A l'initiative de la banque DEXIA, un sommet des Maires orienté sur la « Nouvelle Europe » (pays de l'UE et pays accédants) s'est tenu à Paris les 18 et 19 septembre 2003 pour traiter du financement des projets d'investissement municipaux. Centré sur l'expérience des plus grandes collectivités locales (Paris, Lyon, Athènes, Berlin, Prague, Bratislava...) et des institutions financières régionales (BERD, BEI), mais également multilatérales (SFI), ce sommet a permis d'aborder successivement les politiques visant à conforter le développement local et les techniques et moyens mis en œuvre par les secteurs privé et public en faveur du développement urbain. A noter l'intervention de Michel Camdessus, ancien directeur général du FMI, sur la nécessité de financer les projets en levant des fonds en monnaie locale. Par ailleurs, différents intervenants ont insisté sur la nécessité de réfléchir à de nouveaux mécanismes de financement direct des investissements locaux, qui permettent de dépasser les contraintes auxquelles les collectivités locales sont soumises.

→ Contact : marie-alice.lallemant-flucher@clf-dexia.com
www.dexia-creditlocal.com

Association de professionnels développement urbain et coopération (Adp)

Introduite par Claude Praliaud, nouveau président, la journée de l'AdP, Association de professionnels - développement urbain et coopération, s'est déroulée le 5 septembre dernier à l'ENPC autour du thème « métiers et carrières de la coopération urbaine ». L'offre française en matière de développement urbain est entrée dans une période de transition. C'est ce que montrent les interventions d'une dizaine de professionnels venus témoigner de leurs expériences. Membre d'ONG, chercheurs, responsables de formation, consultants, fonctionnaires, tous sont à la recherche d'un nouveau cadre d'intervention, que ce soit pour l'intégration des jeunes professionnels, mais également pour maintenir et développer l'expertise française. Cette journée a été l'occasion d'ouvrir un débat face aux différentes stratégies possibles en matière de coopération urbaine. Il en résulte, comme le soulignait Michel Arnaud, que le cadre de la coopération décentralisée est sans doute le plus adapté à rendre ce secteur compétitif dans un contexte de forte concurrence internationale. Il s'agit donc de poursuivre le débat sur la ville entre tous les acteurs de la coopération urbaine afin de réfléchir sur ses méthodes et ses pratiques.

→ Contact : fhjreynaud@noos.fr

Les réunions régionales du Programme de Recherche Urbaine pour le Développement

Action concertée incitative du ministère des Affaires étrangères conduite conjointement par le GEMDEV et l'ISTED, le programme de recherche urbaine pour le développement (PRUD) mobilise 32 équipes de recherche sur des projets concernant l'ensemble de la zone de solidarité prioritaire (ZSP). Une des originalités de ce programme réside dans la tenue de réunions régionales à mi-parcours comprenant, outre une rencontre de chercheurs du PRUD permettant de faire le point sur l'état d'avancement des projets, un séminaire ouvert associant chercheurs et spécialistes (professionnels et experts de l'aménagement, gestionnaires urbains) et visant à créer, dans des conditions chaque fois spécifiques, un événement de nature à sensibiliser les pouvoirs publics et les acteurs de l'urbain aux questions de développement urbain, de recherche et de coopération internationale dans ce domaine. C'est ainsi que le PRUD a organisé une série de quatre séminaires régionaux dans quatre villes de la ZSP : à Hanoi en novembre 2002, à Rabat en janvier 2003, à La Havane en février 2003 et enfin à Dakar en avril 2003. La lettre d'information en ligne n°6 du PRUD est consacrée à une synthèse des travaux de ces rencontres (est parue en juillet 2003 sur les sites de l'ISTED et du GEMDEV). Les programmes des réunions sont disponibles sur le site de l'ISTED.

→ Contact : Isabel Diaz :
prud@isted.com
www.isted.com

Financé par :

Ministère
de l'Équipement, des transports,
du logement, du tourisme et de la mer

Ministère
des Affaires étrangères

Directeur de publication :
Jean Didier Blanchet,
Président de l'ISTED

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

Comité de rédaction :
Michel Arnaud
Anne Charreyron-Perchet
Xavier Crépin
Marie-Julie Dupont
Philippe Gratadour
Bernard Hoarau
Françoise Reynaud
Jean-Marie Tetart

Rédactrice : Christine Pointereau

PAO : Christiane Rebel-Graechen

Impression Lefevre - LP Presses
(91) Saint Michel sur Orge

ISSN 1151 - 1672

Abonnement : 4 n° par an 18,29 Euros

ISTED
Centre de documentation et d'information
«Villes en développement»
Arche de la Défense
Paroi Nord
92055 La Défense Cédex
France
Tél. (33) 1 40 81 78 01
Fax. (33) 1 40 81 78 07
Mél. nicole.lacombe@isted.com
adresse internet : <http://www.isted.com>

Ce bulletin est en ligne
sur le site internet de l'isted

Nomination

Bernard Hoarau, succède à Nicolas Frelot, au poste de Chef du bureau du développement local et urbain de la Direction du développement et de la coopération technique, sous direction de la coopération institutionnelle, au sein de la direction générale de la coopération internationale et du développement du ministère des Affaires étrangères. Ancien conseiller de coopération en Tanzanie et au Zimbabwe, il était auparavant Directeur Régional des Affaires Culturelles de la Réunion.

→ Contact : bernard.hoarau@diplomatie.gouv.fr