

GUIDES
PRATIQUES
POUR LES
DÉCIDEURS
POLITIQUES



loger les **pauvres** dans les **villes** africaines

ONU  HABITAT
POUR UN MEILLEUR AVENIR URBAIN

L'Alliance des Villes
Cities Without Slums

1

L'AFRIQUE URBAINE :
CONSTRUIRE EN TIRANT PARTI DU POTENTIEL
INEXPLOITÉ

Guide pratique n° 1

Copyright© Programme des Nations Unies pour les établissements humains (ONU-Habitat), 2011

Tous droits réservés
Programme des Nations Unies pour les établissements humains
(ONU-Habitat)
PO Box 30030, Nairobi (Kenya)
Tél : +254 2 621 234
Télécopie : +254 2 624 266
www.unhabitat.org

AVERTISSEMENT

Les appellations employées dans la présente publication et la présentation des éléments qui y figurent n'impliquent de la part du Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies aucune prise de position quant au statut juridique des pays, territoires, villes ou zones ou de leurs autorités, ni quant au tracé de leurs frontières ou limites, ni quant à leur système économique ou leur degré de développement. Les analyses, conclusions et recommandations figurant dans le présent rapport ne reflètent pas nécessairement les vues du Programme des Nations Unies pour les établissements humains, de son Conseil d'administration ou de ses États membres.

Numéro HS/038/11F
Numéro ISBN (Series): 978-92-1-131926-2
Numéro ISBN (Volume): 978-92-1-132337-5

Photo de couverture par A Grimard

La publication de la série « Loger les pauvres dans les villes africaines » a été rendue possible grâce au soutien financier de l'Alliance des villes.

Publié par
Programme des Nations Unies pour les établissements humains
(ONU-Habitat)
Service de la formation et du renforcement des capacités
Courriel: tcbb@unhabitat.org

Impression et Pré-pressé ; BNUN/ Section des Publications/ Nairobi, Certification ISO 14001:2001

GUIDES PRATIQUES POUR LES DÉCIDEURS POLITIQUES

loger les **pauvres** dans les villes africaines

1 L'AFRIQUE URBAINE :
CONSTRUIRE EN TIRANT PARTI DU POTENTIEL INEXPLOITÉ

ONU  HABITAT

L'Alliance des Villes
Cities Without Slums

REMERCIEMENTS

Cette série de guides pratiques a été préparée en s'inspirant d'une série similaire sur le logement des pauvres dans les villes d'Asie et qui a été publiée conjointement par ONU-Habitat et la CESAP (Commission économique des Nations Unies pour l'Asie et le Pacifique) en 2009. Cette série est une adaptation de la version pour l'Asie aux réalités et aux contextes des pays d'Afrique sub-saharienne et elle sera disponible en anglais, français et portugais. Ceci a été rendu possible grâce aux contributions financières de l'Alliance des villes et d'ONU-Habitat.

Les guides ont été rédigés par l'équipe d'experts du Centre africain pour les villes (ACC) dirigé par Edgar Pieterse, avec des contributions importantes de Karen Press, Kecia Rust et Warren Smit. Les experts de l'équipe qui ont contribué aux rapports de base précieux pour les guides sont Sarah Charlton, Firoz Khan, Caroline Kihato, Michael Kihato, Melinda Silverman et Tanya Zack. Bruce Frayne a apporté son concours à la gestion du projet et Tau Tavengwa en a magistralement assuré la conception. Un certain nombre de collègues du Service de la formation et du renforcement des capacités, du Service du logement et du Bureau régional pour l'Afrique et les pays arabes d'ONU-Habitat ont contribué à la conception, au développement et à l'étude des guides. Ce sont notamment Gulelat Kebede, Cynthia Radert, Claudio Acioly, Jean D'Aragon, Rasmus Precht, Christophe Lalande, Remy Sietchiping et Alain Grimard. Les guides ont aussi bénéficié des contributions de plusieurs experts ayant participé à la Réunion du Groupe d'experts qui s'est tenue en novembre 2009 à Nairobi (Kenya) : Benjamin Bradlow, Malick Gaye, Serge Allou, Barbra Kohlo, Ardelline Masinde, Esther Kodhek, Jack Makau, Allain Cain, Sylvia Noagbesenu, Kecia Rust, Babar Mumtaz, Alain Durand Lasserre, Alan Gilbert et Tarek El-Sheik.

Toutes ces contributions ont orienté cette série de guides pratiques. Nous espérons qu'ils faciliteront le travail quotidien des décideurs politiques dans la région de l'Afrique sub-saharienne dans leur quête de moyens susceptibles d'améliorer le logement et l'accès au foncier pour les citoyens pauvres.

TABLE DES MATIÈRES

REMERCIEMENTS

L'AFRIQUE URBAINE: CONSTRUIRE EN TIRANT PARTI DU POTENTIEL INEXPLOITÉ	4
L'URBANISATION EST À LA FOIS COMPRÉHENSIBLE ET GÉRABLE	6
LES MOTEURS DE L'URBANISATION	9
LES CONSÉQUENCES D'UNE URBANISATION MAL GÉRÉE	10
DES CHANGEMENTS DE MENTALITÉ SONT NÉCESSAIRES :	
CONSIDÉRER LE 'DÉVELOPPEMENT URBAIN' COMME UNE 'OPPORTUNITÉ'	13
UN CHANGEMENT DE MENTALITÉ: CINQ BONNES RAISONS POUR MIGRER	14
PASSAGE A LA VITESSE SUPERIEURE : DE LA PRÉVENTION À LA FACILITATION	20
LE LOGEMENT	20
LE FONCIER	27
DIX STRATÉGIES POUR RENDRE LES TERRAINS PLUS ACCESSIBLES AUX PAUVRES	31
LA GOUVERNANCE	36
RENFORCER L'EFFICACITÉ DES ADMINISTRATIONS LOCALES EN AFRIQUE	40
APPRENDRE – AGIR – AGIR – AMÉLIORER - AGIR	44

RESSOURCES

RÉFÉRENCES	45
AUTRES LECTURES SUGGÉRÉES	46
SITES INTERNET	48

L'AFRIQUE URBAINE : CONSTRUIRE EN TIRANT PARTI DU POTENTIEL INEXPLOITÉ

GUIDE PRATIQUE N° 1 POUR LES DÉCIDEURS POLITIQUES

Une Afrique en urbanisation dans un monde urbanisé

L'Afrique et l'Asie sont à l'épicentre de la deuxième transition urbaine à grande échelle de l'histoire du monde. La première a eu lieu entre 1750 et 1950 en Amérique du Nord et en Europe, qui ont vu le pourcentage de la population urbaine dans leur population totale passer de 10 % à 52 %. La deuxième touche en grande partie les pays de Sud depuis 1950; d'ici à 2030, la part de la population urbaine dans cette région aura bondi de 18 % à 56 %.

La part de la population urbaine dans la population totale de l'Afrique a progressé de 15 % en 1960 à 35 % en 2006 et devrait dépasser 60 % d'ici à 2030.¹ Ainsi, même si l'Afrique n'est pas encore urbanisée à 50 %, son taux d'urbanisation, à 3,3 %, est l'un des plus forts du monde.² Actuellement, le continent est urbanisé à 38 %, encore que certains pays et régions aient déjà atteint la barre des 50 % et que les plus grandes économies africaines l'aient presque toutes dépassé.

Ces valeurs numériques ne sont que la face visible des profonds changements démographiques et culturels que cette mutation implique. La vie en zone urbaine est très différente de la vie en zone rurale et les activités exercées pour s'assurer des moyens de subsistance sont aussi totalement différentes; les réseaux sociaux s'étendent bien au-delà des liens familiaux, claniques et ethniques; les règles spirituelles et coutumières sont remises en cause et fusionnées avec de multiples influences et tendances extérieures; la dynamique générationnelle est modifiée; et, surtout, les attentes et les aspirations de la population se modifient sensiblement. Pour toutes ces raisons, les établissements urbains sont des lieux de vie marqués par la densité, le changement, l'incertitude, la surprise, le risque, et paradoxalement, le sentiment que tout est possible.

En raison de leur manque de recul, les dirigeants et les décideurs politiques de nombreux États et villes d'Afrique ont en général été impuissants à reconnaître la réalité et les conséquences de l'urbanisation rapide. Ainsi, la mauvaise gestion des villes et le gaspillage de leur potentiel sont monnaie courante en Afrique subsaharienne. Au pire, cette impuissance se reflète à travers des conditions de vie de bidonvilles et par un taux d'expansion élevé de cette forme d'établissements. Ce taux étant quasiment identique au taux de croissance des zones urbaines en général suggérant que le doublement de la population urbaine au cours des 20 prochaines années impliquera la formation de plus en plus de bidonvilles.

Les raisons pour lesquelles il n'a pas été possible d'inverser cette expansion des établissements informels induite par l'accroissement démographique sont nombreuses et complexes. Dans ce Guide Pratique, nous souhaitons réfléchir à la plus importante d'entre elles, à savoir le manque d'imagination de la part de tous ceux qui sont impliqués dans la gestion et le développement urbains et qui n'ont pas su voir dans l'urbanisation une ressource potentiellement précieuse pour résoudre la crise du développement en Afrique, la considérant plutôt comme une des causes de la crise.

Les idées fausses sur la vie urbaine

Ce manque d'imagination peut être attribué à plusieurs idées fausses profondément enracinées. Premièrement, l'urbanisation est souvent considérée comme une mauvaise chose, car elle implique un dépeuplement des zones rurales et un recul de l'activité économique et du capital humain dans ces zones. Deuxièmement, d'aucuns estiment que la vie urbaine entraîne une déperdition des « bonnes » valeurs morales associées aux « innocents » modes de vie ruraux. Il s'agit là d'une simplification d'une dynamique plus complexe liée à une rupture des valeurs et du patrimoine culturels traditionnels. Troisièmement, l'urbanisation, est-il avancé, aggraverait la pauvreté car les agglomérations urbaines ne sont déjà pas en mesure de répondre aux besoins des populations existantes et un développement incontrôlé ne ferait qu'empirer la situation. Enfin, les zones urbaines sont parfois considérées comme un terrain privilégié des opportunistes politiques qui cherchent à saper les ordres et les partis politiques établis. Ce sont là quelques-uns des facteurs subjectifs qui conduisent les politiciens et les responsables du secteur public à envisager l'urbanisation et ses conséquences comme fondamentalement négatives et comme un phénomène à endiguer, voire à inverser.

DES TENDANCES POSITIVES SOUS- TENDENT L'URBANISATION EN AFRIQUE



Revenant sur la dernière décennie, il semble évident que l'heure de l'Afrique a finalement sonné. Depuis 2000, les investissements privés annuels en Afrique ont triplé, se chiffrant à une moyenne de 19 milliards de dollars entre 2006 à 2008. Les 18 plus grandes villes africaines ont désormais un pouvoir d'achat total de 1 300 milliards de dollars. En 2000, environ 59 millions de foyers africains avaient franchi la barre des 5000 dollars de revenu par an, au-delà de laquelle ils commencent à dépenser à peu près la moitié de leurs gains en produits non-alimentaires. D'ici à 2014, ils devraient être 106 millions. En 1998, seulement deux millions d'Africains avaient des téléphones mobiles; aujourd'hui, ils sont 400 millions. Il y a dix ans, seulement 58 % des enfants africains étaient scolarisés dans le primaire; aujourd'hui, près de 75 % le sont. En 2009, les dépenses de santé se sont accrues en termes réels dans 20 des 29 pays les plus pauvres. Si, en 2002, seulement 50 000 Africains au cœur même de la pandémie de sida pouvaient accéder à des antirétroviraux, ils sont aujourd'hui 3,7 millions à pouvoir bénéficier de ce traitement, sans avoir à payer.³

La possibilité de tirer parti de ces tendances positives dépend de quelques facteurs critiques. Tout d'abord, les États africains peu-

vent-ils consolider ces tendances par le biais d'investissements dans l'infrastructure adéquatement financés, bien ciblés et réalisés efficacement au cours des quelques prochaines décennies? Ensuite, peuvent-ils maintenir ces taux de croissance économique modérés voire élevés, tout en augmentant radicalement le nombre de bénéficiaires de cette croissance - à savoir parvenir à une croissance inclusive? Enfin, sont-ils en mesure d'améliorer l'efficacité carbone de l'économie à l'ère d'une plus grande instabilité climatique? Les idées avancées par divers organismes des Nations Unies sur le potentiel de l'économie verte et le développement urbain durable sont prometteuses pour assurer des formes plus ouvertes et durables de croissance. Pour faire face à ces facteurs, il faudra que les États africains appréhendent de façon beaucoup plus précise et claire les dimensions territoriales des politiques de développement locales et nationales. Les investissements publics et les mesures en faveur de la croissance doivent être fondés sur une meilleure compréhension de la façon dont le développement urbain et rural sera favorisé par un ensemble intégré de mesures de développement.

Par définition, cela suppose un changement de mentalité de la part des gouverne-

ments, qui doivent reconnaître le fait que l'urbanisation peut être une dynamique fondamentalement productive exigeant une prise de conscience sereine et une compréhension factuelle des évolutions intervenant dans les villes et des mesures que les pouvoirs publics doivent mettre en œuvre pour y répondre. Tous ceux impliqués dans l'aménagement et le développement urbains doivent tenir compte de quatre messages essentiels :

1. L'urbanisation est à la fois compréhensible et gérable.
2. Des solutions durables de développement urbain existent, mais elles exigent que soient instaurés la confiance et le dialogue et que soient mises en place de nouvelles institutions bien adaptées au contexte urbain informel de l'Afrique.

3. La réussite ne peut venir que de la poursuite sans relâche du cycle itératif « agir – apprendre – agir – apprendre », qui fait avancer les gouvernements innovants. Des exemples de telles pratiques peuvent être observés dans des domaines tels que le foncier, le logement et les moyens de subsistance.
4. Les dynamiques du pouvoir qui caractérisent les milieux et institutions urbains doivent être reconnues et maîtrisées, afin d'assurer les résultats les plus démocratiques possibles.

Le Guide n° 1 passe en revue chacun de ces messages de façon plus détaillée, tout en expliquant les idées centrales qui sont prises en compte dans les sept autres Guides de cette série.

L'URBANISATION EST À LA FOIS COMPRÉHENSIBLE ET GÉRABLE

MODES D'URBANISATION

Entre 2000 et 2030, la population urbaine de l'Afrique passera de 294 millions à 742 millions d'habitants.⁴ Il s'agit d'un défi de taille, étant donné que la plupart des Etats africains ne sont déjà pas en mesure de répondre aux besoins de leur population urbaine actuelle. La croissance urbaine résulte à la fois de l'accroissement démographique naturel et des migrations. D'aucuns seront peut-être surpris d'apprendre que l'exode rural n'entre que pour un quart dans cette croissance,⁵ qui est donc attribuable pour l'essentiel à l'accroissement démographique naturel de la population des villes. Cette réalité urbaine va à l'encontre de l'idée reçue des politiques, qui cherchent de manière obsessionnelle à endiguer les migrations rurales-urbaines.

Une idée fausse très répandue est que l'urbanisation va de pair avec une explosion des mégapoles (villes de plus de sept millions

d'habitants). En effet, la grande majorité des citoyens africains résident, et continueront de résider, dans des villes de moins de 0,5 million d'habitants. En 2005, par exemple, 51 % de la population urbaine africaine vivaient dans des villes de moins de 0,5 million d'habitants, 10 % dans des villes comptant entre 0,5 et 1 million d'habitants, 23 % dans des villes de 1 à 1,5 million d'habitants, 8 % dans des villes de 5 à 10 millions d'habitants et seulement 9 % dans des villes de plus de 10 millions d'habitants. (Voir tableau 1.)

La taille d'une ville influe de façon fondamentale sur ses caractéristiques, ses problèmes et ses potentialités. Il est indispensable que les politiques destinées à faire face à l'urbanisation tiennent compte du type et de la taille de chaque agglomération.

Il est intéressant de noter que, dans le dernier rapport d'ONU-Habitat sur *l'État des villes dans le monde*, l'accent est mis sur

TABLEAU 1: TAILLE DES AGGLOMÉRATIONS AFRICAINES EN 2007 ET PRÉVISIONS POUR 2025⁶

Taille de l'agglomération

	Plus de 10 millions d'habitants	5 à 10 millions d'habitants	1 à 5 millions d'habitants	0,5-1 million d'habitants	Moins de 0,5 million
Nombre de villes en 2007	2	2	48	69	Inconnu
Population (1000)	23 076	14 238	102 418	41 057	231 404
Pourcentage de la population urbaine	6,18	3,81	27,53	10,10	52,48
Tendances pour 2025	3	8	73	84	Inconnu

l'émergence de nouveaux systèmes de peuplement urbain qui introduisent de nouvelles logiques économiques et de mobilité dans la façon dont les établissements urbains fonctionnent au sein des territoires nationaux et entre eux : méga-régions, couloirs urbains et villes-régions.⁷

- **Les méga-régions** sont des unités économiques naturelles qui résultent de la croissance, de la convergence et de l'étalement dans l'espace de régions métropolitaines liées géographiquement et relativement matures.
- **Les couloirs urbains** correspondent à un système de centres urbains connectés via des liaisons de transport. Par exemple, le réseau qui relie la région métropolitaine d'Ibadan, Lagos et Accra est un couloir de 600 km qui sert de poumon économique à la région. Un autre exemple significatif est le couloir entre Johannesburg dans la ville-région de Gauteng et Maputo au Mozambique.
- **Les villes-régions** se constituent par l'extension de grandes villes au-delà des limites administratives formelles pour absorber des villes de tailles différentes. Souvent, ce processus implique l'absorption de l'arrière-pays semi-urbain et rural ou une fusion avec d'autres villes intermédiaires, aboutissant à la création de grandes agglomérations qui finissent par former des villes-régions.

Les points nodaux des couloirs urbains, et surtout des nouvelles villes-régions, coïnci-

dent avec un aspect de longue date des systèmes urbains africains : la centralité de la ville dominante. L'Afrique a une longue histoire de croissance centralisée dans les grandes villes. La localisation historique de celles-ci, notamment en tant que villes portuaires, et leur utilisation en tant que zones de commerce (avant la colonisation) ainsi qu'en tant que centres d'administration coloniale, ont joué un rôle dans cette évolution. Après l'indépendance, certains gouvernements ont également contribué à la renforcer. Cependant, l'importance des villes dominantes dans l'Afrique urbaine est aujourd'hui parfois remise en question, car une grande partie de la population urbaine du continent vit dans des petits centres urbains et non dans des grandes agglomérations (comme indiqué dans le tableau 1).

LA NÉCESSITÉ D'UNE POLITIQUE NATIONALE D'URBANISATION ET DE POLITIQUES URBAINES SPÉCIFIQUES

Face au rythme rapide d'urbanisation, associé à la diversité des formes d'agglomération urbaine et des héritages coloniaux, tous les États doivent d'abord et avant tout bien appréhender leur système national urbain et la façon dont il s'intègre à la dynamique territoriale globale du pays. Une telle analyse débouche en général sur une **politique nationale d'urbanisation**. Cette politique devrait exposer clairement la façon dont les pouvoirs publics définissent et conçoivent la configuration du *territoire*

national, notamment le maillage des villes, grandes et moyennes, et des villages, et leurs fonctions respectives. Généralement, cette vision détermine les décisions concernant les points particuliers du territoire national où les investissements doivent être concentrés. Les cadres géographiques nationaux déterminent également la façon dont les dynamiques migratoires sont comprises et gérées.

Un bon exemple de typologie spatiale nationale est celle mise au point récemment pour l’Afrique du Sud, qui présente de l’intérêt dans tous les contextes africains. Cette typologie est présentée dans le tableau 2.

Les politiques urbaines, en revanche, témoignent du rôle que les administrations nationales attribuent à certaines villes, grandes et moyennes, dans la réalisation des objectifs nationaux de développement. En règle générale, ces politiques définissent les actions

à mener pour atteindre certains objectifs sectoriels, concernant la mobilité, le logement, l’éducation, la santé, etc., dans des agglomérations spécifiques. Autrement dit, elles donnent une vue d’ensemble des problèmes critiques à résoudre *au sein* des villes et des mesures à même d’étayer les efforts faits par les échelons d’administration infranationaux pour élaborer des politiques et des stratégies plus détaillées à leur niveau. Elles complètent et structurent les processus de développement plus spécifiques intervenant à l’échelle locale.⁹

Une fois que les États africains et les autres acteurs du développement ont une compréhension claire et approuvée du système urbain national, et des fonctions des divers établissements au sein de ce système, il importe qu’ils appréhendent bien les principaux moteurs de l’urbanisation.

Tableau 2: **Typologie des établissements en Afrique du Sud, de leur population, de leur économie et de leur niveau de pauvreté**⁸

Type d'établissement	Population (Pourcentage du total national)	Activité économique (Pourcentage de la VAB totale au niveau national)*	Personnes vivant au-dessous du niveau de subsistance minimum (Pourcentage du total national)
Ville-région de Gauteng	22	39	14
Villes-régions côtières	16	25	10
Grandes villes	6	5	6
Centres régionaux de services	14	15	14
Villes de services	4	3	5
Etablissements locaux et de niche	9	5	12
<i>Sous-total : % urbain dans le total national</i>	72	92	61
Etablissements ruraux en grappes et dispersés	21	2	31
Exploitations agricoles/Reste de l’Afrique du Sud	8	6	8
<i>Sous-total : pourcentage rural dans le total national</i>	29	8	39

*VAB = valeur ajoutée brute

LES MOTEURS DE L'URBANISATION



Le principal moteur de l'urbanisation est le développement économique. Il est renforcé par plusieurs facteurs qui favorisent l'exode rural, comme les variations du climat (par exemple, de faibles précipitations), la guerre et les conflits et la volonté d'accéder à des services de base tels que l'éducation et la santé qui peuvent améliorer la qualité de la vie.

En général, plus la croissance économique d'un pays est rapide, plus vite il s'urbanise. Les zones urbaines représentent un fort pourcentage du produit intérieur brut (PIB) dans la plupart des pays. Les activités industrielles et de services sont généralement situées dans les zones urbaines, du fait d'un accès facile, ces zones offrent un ensemble de ressources et de services, notamment :

- **De fortes concentrations d'intrants**, tels que matériaux, main-d'œuvre, infrastructures, transports et services;
- **de fortes concentrations de consommateurs** (le « marché »);

- **d'avantage de possibilités de réseautage** et d'un rapide partage des connaissances;
- **la proximité de services administratifs** qui régissent les activités commerciales;
- **l'accès à d'autres économies d'échelle et de portée.**

Les activités des citoyens pauvres, en tant que consommateurs et producteurs des biens et services concentrés dans les villes, sont indispensables à la croissance de l'économie nationale. Même dans les pays qui restent faiblement urbanisés, comme la Tanzanie et le Kenya, les zones urbaines contribuent dans une très large mesure à l'économie nationale.

C'est dans ce contexte que les migrations rurales-urbaines doivent être considérées comme naturelles, et comme un aspect logique du processus global de développement. En fait, l'exode rural peut constituer une stratégie de diversification économique pour les ménages, le revenu agricole étant très variable en raison

des changements climatiques, des marchés agricoles, des prix, de l'accès à la terre, de la maladie et des conflits. Les familles peuvent rester attachées à leur base rurale, mais souhaiter néanmoins disposer d'une autre source de revenu grâce à l'exercice par un ou plusieurs membres de la famille de différentes activités en milieu urbain.

Parmi les autres raisons pour lesquelles les individus se déplacent vers la ville figurent la volonté d'échapper à des contraintes familiales et culturelles, comme l'accès restreint à la terre ou, pour les femmes, un faible niveau d'indépendance, ou bien encore le désir d'améliorer le statut social, autant d'attentes qui, selon les intéressés, devraient être exaucées dans le monde faussement perçu comme « excitant » de la ville. Les jeunes migrants peuvent également rechercher dans la ville les moyens d'acquérir des revenus monétaires pour contribuer au paiement d'une dot. (bridewealth).

Au fil du temps, les villes deviennent le cœur du développement économique, du capital

humain et d'expériences socio-culturelles passionnantes qui permettent de transcender l'esprit de clocher de la vie rurale. Autrement dit, elles sont au centre de la créativité, de l'innovation et de l'entreprise dans le pays. Tirer parti des possibilités économiques, accéder aux services de base et fuir des conditions difficiles dans les zones rurales sont autant de facteurs qui peuvent contribuer à l'urbanisation, mais les réalisations cumulées des zones rurales suffisent à elles seules à auto-entretenir l'urbanisation; selon certains chercheurs, « les centres urbains contribuent à la croissance économique nationale en augmentant la productivité des individus, des entreprises et de l'industrie grâce à des économies d'agglomération; en renforçant le bien-être des ménages grâce à la mobilité sociale et au développement humain; et en encourageant des évolutions institutionnelles positives. Les villes favorisent aussi le développement rural car elles constituent un marché pour la production rurale et génèrent des revenus qui reviennent vers les zones rurales.»¹⁰

LES CONSÉQUENCES D'UNE URBANISATION MAL GÉRÉE

Il est sans doute vrai que la prospérité économique est associée à des taux plus élevés d'urbanisation, mais en Afrique cette corrélation n'a jamais été vraiment présente. C'est seulement au cours des cinq dernières années que le lien entre performance économique et urbanisation a commencé d'être perceptible. Avant, et durant la majeure partie des années 80 et 90, ce lien était faible. Ainsi, le développement des villes, grandes et moyennes, est allé de pair avec l'expansion des bidonvilles et des taudis, et surtout d'une activité économique informelle. Il n'est donc pas surprenant que ce soit en Afrique subsaharienne que l'on trouve le plus grand nombre de personnes vivant dans des bidonvilles, où le niveau de dénuement est aussi inégalé.

Entre 2000 et 2005, la croissance urbaine moyenne a atteint 4,5%, tout comme le taux d'expansion des bidonvilles. Bien entendu, la nature et l'expérience de la vie dans ces bidonvilles diffèrent largement suivant les situations. C'est pourquoi, il est utile et instructif de ne pas perdre de vue dans ce contexte la définition des bidonvilles retenue par ONU-Habitat (voir encadré 1).¹¹

Partant du principe que les bidonvilles peuvent être décrits en fonction de cinq lacunes, ONU-Habitat a mis au point une méthode intéressante pour nuancer notre appréciation des bidonvilles, en répartissant dans un tableau les établissements modérément déficients (1-2 lacunes sur les cinq énumérées dans l'encadré 1) ou gravement déficients (3-4

lacunes). Grâce à cette méthode, on peut formuler l'hypothèse que six citoyens africains sur 10 vivent dans des bidonvilles, et que 27% d'entre eux vivent dans des établissements gravement déficients. Il s'agit là d'un taux extraordinairement élevé par rapport à la situation dans d'autres régions en développement du monde, comme le montre le tableau 3.

Il n'est donc pas surprenant que les données disponibles mettent en évidence des retards énormes dans les services de base : seulement 20% de la population de l'Afrique subsaharienne ont accès à un réseau d'électricité; 40% à l'eau potable; 27% à l'assainissement; 4% à la téléphonie fixe ou mobile.¹³ Il s'agit là d'agréats qui prennent en compte les zones rurales et urbaines. Toutefois, il est généralement admis que les pourcentages de la population urbaine en Afrique n'ayant pas accès à l'eau et à l'assainissement sont, respectivement de 35-50 % et 50-60 %.¹⁴

Ces faibles niveaux d'accès aux services de base témoignent d'une pauvreté généralisée. Si nous souscrivons en outre à l'argument d'ONU-Habitat selon lequel « les activités informelles représentent 93% des nouveaux emplois et 61% de l'emploi urbain en Afrique », force est aussi de reconnaître que « cette économie largement invisible n'est pas en mesure de propulser le continent hors de la pauvreté. » Ainsi, le chiffre de 68% de la population pouvant être considérée comme

pauvre en termes de revenu (voir tableau 4) ne se modifiera probablement pas de sitôt.

Le Rapport sur l'état des villes dans le monde 2008/9 a évalué pour la première fois les inégalités intra-urbaines dans plusieurs agglomérations. En Afrique, ces inégalités, mesurées sur la base du coefficient de Gini, figurent désormais parmi les plus élevées du monde - bien supérieures (à 0,58) au seuil d'alerte international de 0,4.¹⁷ Dans les plus grandes

ENCADRÉ 1: QU'ENTEND-ON PAR BIDONVILLE?

Un ménage habitant un bidonville a été défini comme un groupe de personnes vivant sous le même toit dépourvu d'un ou de plusieurs des éléments suivants : accès à un approvisionnement en eau amélioré; accès à un système d'assainissement amélioré; surface habitable suffisante (pas plus de trois personnes partageant la même pièce); qualité structurelle et durabilité des logements; et sécurité d'occupation. Quatre des cinq indicateurs utilisés pour la définition des bidonvilles concernent des aspects physiques [...] Ces indicateurs se focalisent sur les conditions de vie dans les bidonvilles, décrivant les éléments manquants et faisant de la pauvreté un aspect de l'environnement dans lequel vivent les habitants de ces établissements. Le cinquième indicateur – la sécurité d'occupation – a trait à la légalité, qui n'est facile ni à mesurer ni à contrôler, car la sécurité d'occupation des habitants des bidonvilles dépend souvent de droits de facto ou de jure – ou de l'absence de ces droits.

TABEAU 3: POURCENTAGE DE LA POPULATION HABITANT DES BIDONVILLES DANS TROIS RÉGIONS EN DÉVELOPPEMENT, 2005¹²

Région	Pourcentage de la population vivant dans des taudis et bidonvilles	Pourcentage de la population vivant dans des établissements modérément déficients (1-2)	Pourcentage de la population vivant dans des taudis gravement déficients (3-4)
Afrique sub-saharienne	62	63	27
Amérique latine et Caraïbes	27	82	18
Asie du Sud	43	95	5



économies africaines, comme l'Afrique du Sud, l'inégalité des revenus est beaucoup plus accentuée, avec des coefficients de Gini de plus de 0,7 pour toutes les grandes villes.¹⁸ Eu égard à ces tendances, nous pouvons conclure que la pauvreté urbaine devrait continuer à progresser, car elle s'accroît quatre fois plus vite que la pauvreté rurale (voir tableau 4).

L'expansion ininterrompue des bidonvilles, le manque de services et l'accentuation des

inégalités et de la pauvreté urbaines ne sont pas inéluctables. Ils peuvent être attribués dans une large mesure à la gestion médiocre des zones urbaines, imputable à son tour au manque d'imagination politique et opérationnelle quant à la meilleure façon de maîtriser les processus d'urbanisation. La question qui se pose est la suivante : **comment pouvons-nous tirer parti d'une situation de crise pour favoriser un développement urbain durable?**

TABLEAU 4 : **PAUVRETÉ URBAINE ET RURALE EN AFRIQUE SUB-SAHARIENNE**¹⁶

Année	Nombre de pauvres (millions)			Pourcentage de la population		
	Zones urbaines	Zones rurales	Total	Zones urbaines	Zones rurales	Total
Vivant avec moins de 1,08 dollar par jour						
1993	66.4	206.7	273.2	40.2	53.1	49.2
2002	98.8	228.8	327.6	40.4	50.9	47.2
Augmentation annuelle	4.54%	1.13%	2.04%	66.9	85.2	79.8
Vivant avec moins de 2,15 dollars par jour						
1993	110.5	332	442.4	68.5	82.5	77.5
2002	167.7	370.8	538.6			
Augmentation annuelle	4.75%	1.24%	2.21%			

DES CHANGEMENTS DE MENTALITÉ SONT NÉCESSAIRES : CONSIDÉRER LE « DÉVELOPPEMENT URBAIN » COMME UNE « OPPORTUNITÉ »

Le développement national est alimenté par la croissance économique. La croissance économique dépend de la productivité et de la compétitivité des entreprises privées, dont la performance est tributaire, à son tour, d'une infrastructure fiable, de l'accès à des capitaux et à une main-d'œuvre appropriés, de la disponibilité d'informations stratégiques et de l'existence de débouchés. A mesure que les pays se développent, le centre névralgique de l'économie change, l'agriculture cédant sa place à l'activité industrielle et aux services.¹⁹ Dans le monde d'aujourd'hui, où les économies et les flux financiers sont intégrés globalement, les services tendent à devenir le segment dominant des activités économiques. Cela n'est pas surprenant, puisque la possibilité de générer une plus grande valeur économique est plus grande dans ce secteur que dans celui de l'industrie ou de l'agriculture (voir tableau 5).

Les activités économiques industrielles et de services dépendent de la concentration d'infrastructures, de personnes, de services et de débouchés que l'on trouve dans les villes. En outre, l'activité agricole très concurrentielle et très compétitive est fortement tributaire de l'existence de marchés urbains consommant ses produits, et les faisant parvenir à d'autres, plus éloignés, par le biais de centres de trans-

port efficaces. Autrement dit, toutes les dimensions de l'économie sont tributaires dans une large mesure du bon fonctionnement des villes, grandes, moyennes et petites. C'est pourquoi ONU-Habitat a récemment affirmé que : « Les villes ont le potentiel de rendre les pays riches, car elles assurent les économies d'échelle et de proximité nécessaires pour accroître l'efficacité de la croissance. Les fortes densités urbaines réduisent les coûts de transaction, rendent les dépenses publiques au titre des infrastructures et des services plus viables économiquement et facilitent la production et la diffusion des connaissances, qui sont autant d'aspects importants pour la croissance. Qu'elles alimentent la croissance économique ou en soient le sous-produit, les villes sont incontestablement devenues des pôles majeurs de l'activité économique, tant au sein des différents pays qu'en tant que contributeurs à l'économie mondiale. »²¹

LA POLITIQUE ÉCONOMIQUE DOIT ACCEPTER ET SOUTENIR L'URBANISATION

Trois domaines de la politique économique apparaissent comme des contraintes à une croissance plus rapide des économies urba-

TABLEAU 5: CONTRIBUTION SECTORIELLE À LA CROISSANCE DU PIB EN AFRIQUE SUB-SAHARIENNE²⁰

	1990-1995			1996-2000			2001-2005		
	Agriculture	Industrie	Services	Agriculture	Industrie	Services	Agriculture	Industrie	Services
Contribution au PIB (%)	17	31	52	17	30	53	19	31	50

ines : l'instabilité macroéconomique, la médiocrité des conditions d'investissement et l'insuffisance des infrastructures.²² Heureusement, au cours des dix dernières années environ, il a été remédié à nombre des défaillances des politiques précédentes. La majorité des gouvernements africains savent désormais quelles sont les politiques macroéconomiques qui doivent être maintenues pour favoriser la stabilité. Cependant, il reste beaucoup à faire pour mettre en place des cadres d'investissement plus stables, plus efficaces par rapport aux coûts et plus transparents. Et il faut faire plus encore pour remédier au déficit infrastructurel.

Les études et les analyses des défaillances des politiques mises en œuvre en Afrique pour faire face aux défis de l'urbanisation arrivent à une seule conclusion : les dirigeants africains continuent à voir l'urbanisation sous un jour négatif et sont généralement obsédés par la limitation de l'exode rural, au lieu de tirer activement parti de cette tendance. Une enquête menée par l'Organisation des Nations Unies en témoigne : en 2007, 74 % des

gouvernements africains craignaient que leur pays ne s'urbanise trop et trop vite et 78 % mettaient en œuvre des mesures actives pour réduire les migrations rurales-urbaines.²³

Tant que leur préoccupation essentielle restera le contrôle de l'exode rural, les gouvernements africains resteront impuissants à transformer les agglomérations urbaines pour en faire de puissants moteurs du programme de développement national. Pour remédier à cela, plusieurs changements de mentalité doivent intervenir. Premièrement, il faut mieux comprendre l'intérêt et les déterminants des migrations rurales-urbaines. Deuxièmement, la dynamique de l'informalité dans les économies urbaines et les lieux de vie doit être bien comprise, afin de mettre un terme aux attitudes négatives des dirigeants envers les bidonvilles et le travail informel. Troisièmement, il faut reconnaître que les gouvernements africains ne peuvent pas répondre à ces questions de façon constructive sans la participation de tous les acteurs urbains, notamment les citoyens pauvres.

UN CHANGEMENT DE MENTALITÉ: CINQ BONNES RAISONS POUR MIGRER

La décision de migrer vers la ville est presque toujours prise en connaissance de cause.

1. **Les forces d'impulsion et d'attraction des migrations.** Les migrations interviennent soit parce que des individus sont poussés hors de leur lieu d'origine, soit parce qu'ils sont attirés vers leur nouvelle destination. Le plus souvent, ils se déplacent sous l'effet conjugué de forces d'impulsion et d'attraction. Certains sont poussés hors de leur lieu d'origine parce qu'ils ne peuvent pas gagner un revenu suffisant pour subvenir à leurs besoins ou à ceux de leurs familles. D'autres peuvent en être chassés, soit temporairement, soit en permanence, en raison de catastrophes naturelles comme les inondations ou les sécheresses, ou de changements

écologiques persistants comme la désertification ou l'érosion du sol, autant de manifestations des changements climatiques. Dans de nombreuses régions africaines, des problèmes de sécurité et des situations post-catastrophe et post-conflit poussent également les individus vers les agglomérations urbaines. Dans le même temps, ils sont attirés vers leur destination par de meilleures perspectives d'emploi, de meilleurs équipements de santé et d'éducation ou une plus grande liberté par rapport aux restrictions culturelles et sociales, pour eux et pour leurs enfants.

2. **La plupart ont peu de chances de gagner décemment leur vie dans l'agriculture.** La plupart des habitants des zones rurales travaillent dans le secteur

agricole, mais l'agriculture est fortement tributaire des conditions météorologiques, les terrains agricoles sont limités et parfois peu ou de moins en moins fertiles, les exploitations sont de petite taille, les dettes des agriculteurs sont élevées et de nombreux ménages ont toujours été ou sont devenus des paysans sans terre. En conséquence, les revenus ruraux globaux ont tendance à être faibles. Pour accroître leur revenu, les petits agriculteurs doivent améliorer leur productivité, mais ils sont souvent trop pauvres pour payer pour la technologie nécessaire, qu'il s'agisse de matériels, de semences à haut rendement ou d'engrais chimiques onéreux. De plus en plus, les agriculteurs et les autres habitants des zones rurales complètent leur revenu agricole avec un revenu non agricole, dans les zones rurales, si possible, ou dans les zones urbaines où ils migrent de façon temporaire pour travailler sur des chantiers, exercer des emplois domestiques, devenir vendeurs ambulants indépendants ou exercer d'autres types d'emplois urbains.

3. **Les migrations rurales-urbaines améliorent les perspectives d'emploi.** Même si un ménage rural peut vivre de ses terres, il envisage l'avenir de ses enfants hors de

l'emploi agricole et de plus en dehors de l'emploi rural. Pour ces enfants, la migration vers les zones urbaines améliore leur chance de trouver un tel emploi. Outre qu'elles offrent des possibilités d'emploi considérablement plus importantes, les zones urbaines leur permettent aussi d'avoir accès à une éducation et des soins de santé de meilleure qualité - et parfois à une plus grande liberté sociale. Les cultures urbaines étant en général moins contraintes par les coutumes traditionnelles et les structures hiérarchiques que les cultures villageoises, les villes offrent aussi aux jeunes migrants et à leurs enfants de meilleures perspectives d'ascension sociale.

4. **La population est consciente de ce que les villes offrent.** Bien que certains ménages ruraux n'aient d'autre choix que de quitter les zones rurales afin de survivre, la plupart des migrants choisissent délibérément de rester ou de partir. L'amélioration des transports, la disponibilité des téléphones mobiles, de meilleures communications et des liens de plus en plus nombreux avec les générations précédentes de migrants urbains sont autant d'éléments qui ont rendu la population rurale beaucoup plus consciente à la fois

TABLEAU 6 : L'EMPLOI DANS LE SECTEUR INFORMEL DANS CERTAINS PAYS AFRICAINS ²⁴

Pays	Couverture	Nombre de personnes employées dans l'économie informelle (en millions)	Emploi dans l'économie informelle en pourcentage du total des emplois
Bénin (2002)	Niveau national	2.4	94.50%
Cameroun (1993)	Zones urbaines	0.1	57.30%
Ethiopie (2004)	Zones urbaines	1.1	38.10%
Madagascar (1995)	Zones urbaines	0.2	57.50%
Mali (2004)	Niveau national	1	41.30%
Afrique du Sud (2004)	Niveau national	1.7	13.80%
Tanzanie (1995)	Zones urbaines	0.4	67.00%
Ouganda (2003)	Niveau national	2.6	26.50%

des avantages et des inconvénients des zones urbaines, en particulier des types d'emploi disponibles et des conditions de logement existantes.

5. **La migration en zone urbaine est souvent une stratégie de survie pour les ménages ruraux** -. Afin de répartir les risques économiques, les ménages peuvent se diviser en plusieurs groupes, chacun allant dans des endroits différents - zones rurales, grandes villes ou villes plus petites - alors que certains d'entre eux peuvent

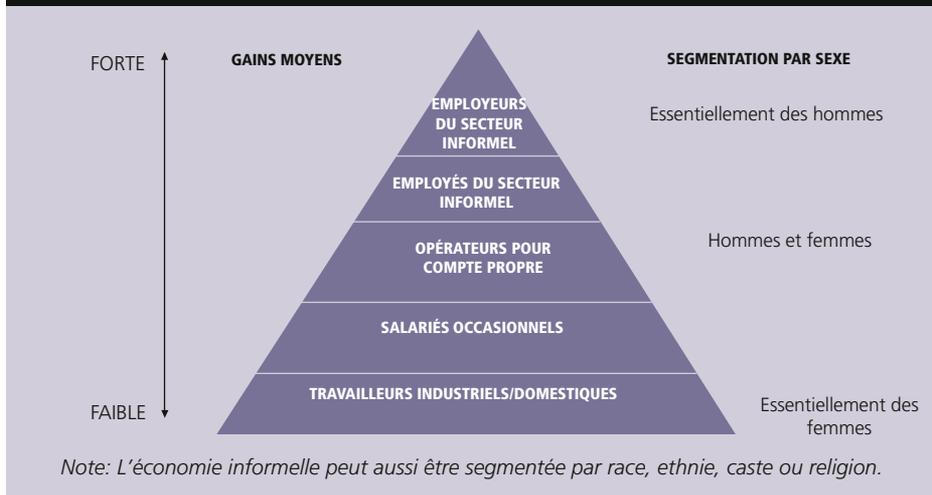
même aller s'installer à l'étranger. De cette façon, les sources de revenu des ménages sont diversifiées et ne sont pas aussi sensibles à un ralentissement économique dans un lieu particulier. Ce mode d'organisation permet également aux enfants et aux personnes âgées de rester dans les villages, où les dépenses de subsistance sont faibles, tandis que les porteurs de revenu et les enfants d'âge scolaire déménagent vers les lieux les plus convenables (généralement en zones urbaines).

UN CHANGEMENT DE MENTALITÉ : L'INFORMALITÉ EST LA NORME

En Afrique, la plupart des citadins pauvres travaillent d'une manière ou d'une autre dans le secteur informel. Ils peuvent aspirer à trouver de bons emplois dans les bureaux gouvernementaux, les usines et les entreprises du secteur privé, mais ceux-ci sont généralement insuffisants. Ces métiers exigent une formation et des compétences que de nombreux pauvres n'ont pas les moyens d'acquérir, ainsi

que des réseaux de personnes qui peuvent les conseiller et les orienter vers les possibilités d'emploi, mais ces réseaux atteignent rarement les bidonvilles où les pauvres vivent pour la plupart. Le tableau 6 illustre la réalité selon laquelle le travail informel dans des activités économiques largement informelles est en fait la norme dans les pays africains.

GRAPHIQUE 1²⁶ SEGMENTATION DE L'EMPLOI INFORMEL PAR GAINS MOYENS ET PAR SEXE



La présence d'un secteur informel de plus en plus grand dans la plupart des villes africaines est souvent évoquée pour expliquer la persistance de l'exode rural, malgré des possibilités limitées d'emploi dans l'économie formelle. Le secteur informel constitue un filet de sécurité face à un chômage élevé et à la pauvreté. Les entreprises du secteur informel sont aussi souvent le principal système d'approvisionnement des citoyens pauvres. Toutefois, cette informalisation des moyens de subsistance en milieu urbain a également conduit à la chute des taux d'urbanisation dans de nombreux pays africains à mesure que les perspectives d'emplois bien rémunérés dans le secteur formel se sont dégradées. Pour les femmes pauvres en particulier, qui doivent souvent prendre soin de leur famille et gérer leur foyer, le travail indépendant par le biais de petites entreprises du secteur informel représente une option flexible pour générer un revenu, tout en restant à la maison ou à proximité. Pour de nombreuses femmes, c'est également la seule option, en raison de la discrimination et du manque d'éducation.

Mais le secteur informel, tel qu'il est aujourd'hui dans les villes africaines, ne doit pas être trop idéalisé ou jugé comme couronne de succès. La majorité des acteurs de ce secteur vivent au-dessous du seuil de pauvreté. Et les pires effets de l'informalité sont également davantage ressentis par les femmes, qui

sont « au bas de la hiérarchie des vendeurs ambulants ».²⁵ Marty Chen, qui travaille en étroite collaboration avec l'organisation Women in Informal Employment: Globalizing and Organizing (WIEGO), illustre la dynamique interne de classe du secteur informel au moyen d'un graphique très parlant (graphique 1).

Il ressort clairement de ce graphique que l'expression générique « secteur informel » est simplement trop large et généralisée pour rendre compte de la riche et contestée diversité de l'économie informelle. Tout en restant conscient des liens hiérarchiques et des inégalités de pouvoir entre, par exemple, les employeurs et les travailleurs du secteur informel, il est également important de reconnaître à quel point l'économie informelle contribue à l'économie urbaine et nationale.

Étant donné l'omniprésence des emplois et des revenus informels, et l'importante contribution des entreprises informelles à l'économie urbaine, il est clair que le potentiel de ce secteur pourrait être exploité de façon plus efficace si les décideurs cessaient tout simplement de le mépriser et trouvaient les moyens d'en tirer parti afin de développer à la fois les activités formelles et informelles. Dans cette optique, une intégration de ces deux secteurs s'impose au niveau de l'aménagement urbain, notamment lorsqu'il s'agit de planifier les infrastructures et les équipements économiques.

UN CHANGEMENT DE MENTALITÉ : TRAVAILLER ENSEMBLE POUR TROUVER DES SOLUTIONS

Les changements énormes intervenant aujourd'hui dans la plupart des villes africaines ne sont plus régis par des plans de développement formels arrêtés d'un commun accord, mais plutôt par les interactions ponctuelles entre les politiques foncières, les investissements du secteur privé et les méga-projets financés par des capitaux étrangers. Dans ce contexte,

des forums et des approches qui favorisent le dialogue et le consensus entre les différents intervenants revêtent désormais une importance cruciale. Parmi ces approches figurent les stratégies de développement urbain, les forums et les consultations en milieu urbain. Les principales caractéristiques communes de ces approches sont qu'elles sont fondées sur un



large processus de recherche, de discussion, de planification et de mise en œuvre entre les diverses parties prenantes. Ces dialogues peuvent être initiés par les administrations nationales ou locales, comme c'est souvent le cas avec les stratégies de développement urbain et les consultations dans les villes, ou par des organisations de la société civile concernées par le développement urbain.

Les partenariats sont essentiels pour assurer une offre suffisante de foncier, de logements pour les revenus faibles et d'infrastructures de la quantité et de la diversité voulues. Cette tâche est beaucoup trop vaste pour pouvoir être gérée par un seul groupe - ni les citoyens pauvres eux-mêmes, ni les pouvoirs publics, ni le secteur privé ne sont en mesure de s'y atteler seuls. Mais, pour que de tels partenariats soient efficaces, les organisations des urbains pauvres doivent être des partenaires centraux. Et comme dans tout partenariat, il importe de déterminer qui fait quoi selon ce que chaque groupe fait le mieux :

- **Les gouvernements** à tous les niveaux peuvent aider de différentes manières les communautés pauvres (qui restent les acteurs les plus vulnérables sur le marché foncier urbain) à accéder aux ressources foncières si nécessaires. Ils peuvent réserver des terrains pour le logement des personnes à faible revenu au sein de

leurs plans d'urbanisme, et ils peuvent servir de médiateur entre les propriétaires fonciers, institutionnels ou individuels, et les squatters pauvres, afin de trouver des solutions de compromis comme le partage de terrain, leur regroupement et le remembrement. (Voir *Guide pratique n° 3 : Le foncier*. Les administrations doivent encadrer, en intervenant le moins possible, les efforts faits par les pauvres eux-mêmes pour se loger et veiller ce faisant à ne pas entraver les initiatives communautaires. Afin d'empêcher que la classe moyenne urbaine ne prenne le contrôle des terrains convoités, le gouvernement peut aussi mettre au point des formes innovatrices d'occupation de foncier urbain, telles que le titre de propriété collective ou la location de terres collectives.

- **Les communautés pauvres** peuvent épargner collectivement, élaborer leurs propres plans pour le logement et la rénovation et mettre en œuvre ces plans, en maintenant un contrôle sur le processus de construction et de rénovation. Elles peuvent également mettre en place des organisations communautaires fortes, en mesure de gérer les besoins futurs de leurs membres, dans l'optique de réduction de la pauvreté à long terme. (Voir *Guide pratique n° 6 : Les organisations communautaires*.)

- **Les ONG** peuvent aider les communautés pauvres à s'organiser au sein d'organisations collectives puissantes et à développer les capacités d'initiative et les compétences collectives en matière de prise de décision et de gestion financière dont elles auront besoin pour réaliser des améliorations significatives des logements – qui ne pourront pas être menées à bien par les ménages à titre individuel.
- **Le secteur privé** peut négocier des accords de partage de terrains sur place ou subventionner des solutions de compromis comme le relogement au lieu d'expulser les squatters de leurs terrains. . Les propriétaires fonciers peuvent tirer des profits non négligeables des projets de réaménagement, tout en aidant ceux qui y vivent déjà dans des habitats informels à se procurer un logement décent et sûr. (Voir le *Guide pratique n° 4 : Les expulsions*)

PASSAGE A LA VITESSE SUPERIEURE : DE LA PRÉVENTION À LA FACILITATION



LOGEMENT

Dans les sections précédentes de ce Guide, nous avons vu que les citoyens pauvres sont les principaux acteurs impliqués dans la fourniture d'abris dans les villes africaines. Malgré l'absence de soutien et d'investissement de la part des pouvoirs publics, ils s'emploient à subvenir à leurs besoins. Bien entendu, leurs maisons, qui sont construites sans les infrastructures nécessaires pour accéder à l'eau, à l'assainissement et à l'énergie, sont déficientes et inadéquates et ne représentent guère le type de logement prôné par le droit universel à un logement décent, comme stipulé l'article 25 (1) de la Déclaration universelle des droits de l'homme.²⁷

Le principal défi pour les gouvernements et les responsables urbains en Afrique est de s'attacher à reconnaître et à apprécier les efforts faits par les citoyens pauvres, et de tirer parti de leurs investissements pour résoudre progressivement la crise du logement dont souffrent les villes du continent. Il y a maintenant suffisamment de précédents et de preuves dans tous les pays africains et dans d'autres contextes comparables pour tirer quelques conclusions sur la meilleure façon de répondre au défi du logement en milieu urbain.

L'une des conditions préalables à la compréhension par les décideurs politiques des actions à engager face à la prévalence de conditions de vie misérables est l'appréciation de la riche diversité existant au sein des établissements et entre eux. Les établissements informels abritent en leur sein des économies locales dynamiques, avec leurs propres logements informels, leurs propres marchés fonciers et leurs propres multiples groupes culturels et sociaux. Bien que les conditions de vie dans certaines zones puissent être effectivement sordides, malsaines, indigentes et peu propices à l'intégration sociale, cette situation n'existe que parce que les résidents n'ont pas d'autres choix. Fondamentalement, les résidents de chaque établissement sont ceux qui connaissent le mieux la façon dont leur établissement fonctionne, les caractéristiques de leur communauté et la nature de leurs besoins et priorités. Les gouvernements, et en particulier les services statistiques nationaux, doivent s'appuyer sur ces connaissances pour déterminer le nombre de personnes en question, leurs conditions de vie, leurs besoins et leurs aspirations – autant d'informations essentielles qui doivent façonner toutes les politiques et les plans qui auront une incidence sur la zone.

Une fois ces connaissances acquises, elles doivent être reliées à quatre aspects clés du développement des établissements informels :

1. **Diversité du logement** : les établissements informels sont constitués de constructions et de logements de qualités très diverses, allant de bâtiments très solides en béton dotés de tous les services, à des cabanes précaires faites de boue, de déchets de bois ou de tôle ondulée.
2. **Profil de l'infrastructure** : Dans de nombreuses villes, les gouvernements ont pris des mesures pour mettre en place au moins une partie des infrastructures de base dans les établissements informels, mais ces programmes sont souvent fragmentaires, mal planifiés et mis en œuvre, et de nombreux établissements finissent par être laissés de côté. Sur le terrain, la fourniture d'infrastructures est généralement fragmentée, inégale et irrégulière. Il importe d'avoir une idée aussi claire que possible des infrastructures existantes et du niveau et de la qualité des services assurés.
3. **Les dynamiques de la localisation** : Les pauvres essaient presque toujours de s'installer dans les quartiers de la ville aussi proches que possible des lieux où ils peuvent exercer une activité rémunératrice, même si les emplacements en question sont des terrains précaires du point de vue de l'environnement ou vulnérables face à toutes sortes de risques. Il est essentiel que les responsables urbains comprennent bien les raisons pour lesquelles les individus se sont installés sur un site particulier, qui peut leur paraître impropre ou non viable, et la façon dont ils s'y sont installés.
4. **Régime foncier** : Le problème le plus grave auquel sont confrontés les millions de personnes qui vivent dans les établissements urbains informels de l'Afrique est l'insécurité foncière. Celle-ci met un frein à l'investissement par les résidents et les entreprises de services publics et fait en permanence planer la menace d'une expulsion. Compte tenu des nombreux régimes fonciers différents existants dans la plupart des pays, il est essentiel de bien comprendre la situation caractérisant à

ENCADRÉ 2: LES EXPULSIONS EN AFRIQUE

Dans toute l'Afrique, des centaines de milliers de personnes font l'objet chaque année d'expulsions forcées et sont, dans de nombreux cas, laissées sans abri, perdant tous leurs biens sans indemnisation et/ou étant déplacées par la force loin des sources d'emploi, des moyens de subsistance ou des possibilités d'éducation, le tout en violation du droit international, y compris la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples. La grande majorité de ces expulsions ne sont pas nécessaires. Il importe de comprendre les différentes causes des expulsions, et leurs effets sur la vie, les moyens de subsistance et les choix de logement des citoyens pauvres. Le *Guide pratique n° 4 : Les expulsions* passe en revue les distinctions entre les différents types d'expulsions et examine les conditions juridiques des expulsions eu égard aux pactes internationaux relatifs aux droits de l'homme et aux droits au logement.

Un autre aspect critique concerne la façon dont les communautés menacées d'expulsion se sont organisées et ont tiré parti du soutien offert par les réseaux et les institutions communautaires en Afrique et dans le monde pour trouver des options de rechange à la destruction de leurs établissements. Les études de cas figurant dans le *Guide pratique n° 4* montrent comment les communautés pauvres sont des partenaires centraux et créatifs dans la recherche de solutions durables aux problèmes rencontrés par les villes pour fournir des terrains et des logements abordables - des solutions qui ne nécessitent pas que ces communautés soient chassées. A partir de ces expériences et des précédents juridiques, des lignes directrices concrètes sont formulées afin d'aider les gouvernements et les décideurs à élaborer des procédures formelles pour réduire le plus possible les expulsions. Il est en effet possible de relever le défi de la rareté des terrains dans les villes africaines sans recourir à des expulsions illégales.

cet égard chaque établissement informel à rénover et à développer, de façon à comprendre le potentiel et les paramètres de l'intervention.

Une fois que les pouvoirs publics ont rassemblé ces informations de base, ils peuvent commencer à s'occuper dans une optique durable du logement à faible coût. Dans le *Guide pratique n° 2 : Le logement pour les faibles revenus*, nous examinons cinq options concernant ce type de logement. Ces options sont potentiellement complémentaires et ce sont les conditions locales qui détermineront l'approche globale qui permettra de tenir compte des différentes considérations. Ces cinq options sont examinées ci-après.

Option 1 : Amélioration sur site

- Par amélioration sur site, on entend l'amélioration de l'environnement physique, social et économique d'un établissement informel existant, sans déplacer les gens qui y vivent. Quand les villes et les gouvernements soutiennent le processus d'amélioration des communautés informelles, il s'agit du moyen le moins onéreux et le plus humain d'améliorer le stock très nécessaire de logements abordables en zone urbaine, sans rien détruire. La rénovation sur site ne consiste pas seulement à concevoir des programmes techniques pour installer des infrastructures physiques. Il s'agit, plus largement, de prendre en considération les maisons, les terrains, les revenus, les équipements collectifs, l'accès aux services publics de manière plus générale et les systèmes locaux de prestation sociale (voir *Guide pratique n° 2*).
- Il y a quantité de raisons impérieuses pour lesquelles l'amélioration sur site est souvent la meilleure option, mais la plus importante est le fait qu'elle favorise un renforcement des moyens de subsistance car les individus investis-

sent dans l'amélioration de leurs logements et, partant, améliorent leur base d'actifs, ce qui est bon pour le développement économique local et l'ensemble de l'économie urbaine.

Toutefois, l'amélioration sur site peut aisément dégénérer, ce qui jette le discrédit sur cette approche et compromet davantage les moyens de subsistance des citoyens pauvres. D'après les expériences couronnées de succès, cette approche doit respecter huit principes pour être efficace :

- Elle doit être participative.
- Elle doit être durable et écologique ainsi que culturellement appropriée.
- Elle doit être menée en partenariat avec l'administration locale, les organisations communautaires et les ONG concernées, lorsqu'elles existent.
- Elle doit tenir compte de la sécurité d'occupation.
- Elle doit prévoir une certaine contribution au coût de la part de la communauté bénéficiaire.
- Elle doit être abordable de façon que les coûts permanents de maintenance soient à la portée de la communauté bénéficiaire.
- Elle doit prévoir un modèle de financement durable.
- Elle doit faire partie d'une stratégie d'aménagement plus large pour la ville dans son ensemble.

Dans le *Guide pratique n° 2*, un cadre opérationnel clair est présenté pour les différentes étapes du lancement de programmes de rénovation sur site efficaces, traduisant ces principes en lignes directrices opérationnelles. L'expérience internationale montre sans ambiguïté que ces programmes sont faisables, si existe l'engagement politique et financier nécessaire pour les entreprendre avec sérieux. Elle montre aussi que les expulsions, auxquelles ont fréquemment recours les pouvoirs publics, sont totalement inutiles (voir encadré 2).



Option 2 : Réinstallation sur des terrains appropriés

La réinstallation ne doit jamais être le choix à privilégier par les pouvoirs publics pour faire partir les résidents de quartiers informels, car le relogement sur d'autres sites détruit toujours les réseaux sociaux, scinde les communautés, réduit considérablement les capacités de gains, accroît les coûts de transport, interrompt la scolarité des enfants et aggrave généralement leur pauvreté. Compte tenu de la rareté des logements sociaux, la démolition des quartiers informels et la délocalisation de leurs habitants entraînent une perte nette d'unités de logement que personne n'a les moyens de compenser et qui complique les problèmes de pénurie.

Toutefois, la réinstallation est requise dans certaines circonstances. Dans ce cas, il est indispensable qu'elle soit menée de manière responsable et rationnelle. Il s'agit d'abord et avant tout de placer les personnes au centre du processus. Autrement dit, les résidents doivent être impliqués dans tous les aspects de la planification de leur réinstallation, notamment la fixation des dates du déménagement, l'organisation du transport, le choix du site de relocalisation, la conception des aménage-

ments collectifs, des unités de logement et des systèmes d'infrastructure et la gestion des procédures d'attribution. Ils doivent également être soutenus dans l'organisation de leurs propres petits groupes locaux, qui seront appelés à gérer le déménagement, à contribuer au démantèlement des vieux bâtiments et à récupérer tous les matériaux de construction qui pourrait être utilisables dans les nouvelles habitations.

Un important deuxième aspect du processus de réinstallation est le choix du terrain pour le nouvel emplacement. Idéalement, celui-ci doit être viabilisé et assurer l'accès à l'infrastructure de base. Il doit également être situé dans un lieu qui permette le maintien ou la reconstitution des moyens de subsistance, des réseaux sociaux et des stratégies de survie avec un minimum de perturbations. Autrement dit, le site doit être proche des possibilités d'emploi, avec un accès facile aux services publics comme les écoles, les cliniques, les banques et les liaisons de transport. Ces considérations peuvent sembler onéreuses, mais elles sont en fait efficaces par rapport au coût si elles minimisent le risque que les gens abandonnent les lieux de réinstallation pour tout simplement revenir à l'endroit d'où ils sont venus, forçant les autorités à relancer l'ensemble du processus.

Option 3 : Nouveaux logements sociaux fournis sous l'égide de l'Etat

D'après l'opinion largement partagée selon laquelle l'Etat a pour mission d'assurer un accès universel aux infrastructures urbaines et au logement, il est aussi généralement considéré que c'est à lui qu'il appartient de prendre en charge la construction de logements pour les ménages urbains pauvres. C'est notamment le cas des pays où le PIB par habitant est d'environ 2100 dollars par an²⁸ (contre 26 000 dollars dans un pays de l'OCDE), et où les coûts de la construction et de la gestion des logements sociaux doivent être subventionnés pour une large part par l'administration centrale ou locale. Lorsque l'Etat conçoit, construit et livre des logements pour les faibles revenus (à vendre ou à louer), cela est également un moyen de s'assurer que le logement est de bonne qualité et aménagé de manière rationnelle.

Toutefois, dans les pays où les revenus moyens sont aussi bas qu'ils le sont dans une grande partie de l'Afrique subsaharienne, très peu de villes ou d'administrations nationales ont la volonté politique ou les ressources nécessaires pour financer ces aides, ou pour construire suffisamment de logements pour répondre ne serait-ce qu'à une fraction des besoins en logement des citadins pauvres. Dans ces conditions, il est clair que lorsque des programmes de logements publics ont été tentés en Afrique, l'impact de ces programmes conventionnels a été minime, leurs objectifs ambitieux n'ont pas été atteints et leurs coûts ont été trop élevés. Comme il n'est pas possible de les subventionner, les logements neufs deviennent souvent trop chers et sont à la portée des seuls ménages relativement aisés. Le piège est que si une aide plus importante par unité était accordée, ce qui ouvrirait l'accès aux groupes pauvres, relativement peu d'unités de logement pourraient être construites.

Compte tenu de cette évaluation réaliste des conditions économiques requises pour que des logements puissent être fournis sous l'impulsion de l'Etat, force est de conclure que

les programmes de grande échelle de construction d'unités de logement subventionnées, normalisées, intégralement équipées pour les ménages pauvres existants et futurs sont trop coûteux pour les gouvernements de la plupart des pays en développement. Pour le moment, les ressources publiques sont mieux dépensées dans l'amélioration du parc existant de logements abordables (même de mauvaise qualité) et la mise en œuvre d'un ensemble d'approches flexibles et novatrices pour la création de nouveaux stocks. Dans les pays africains à revenu intermédiaire, comme l'Afrique du Sud, il est certainement possible d'envisager des actions appropriées de subventionnement, parallèlement aux autres options envisagées dans la présente section (voir *Guide pratique n° 2*).

Option 4 : Approches des sites et services et aménagement progressif de terrains

Compte tenu des problèmes rencontrés pour financer des logements publics subventionnés, un changement de mentalité est intervenu dans le monde entier, l'Etat n'étant plus envisagé comme un *fournisseur de logements* mais comme un *facilitateur des efforts autonomes de logement réalisés par les pauvres eux-mêmes*. Par exemple, l'Etat peut fournir des parcelles et des services de base d'une manière planifiée, mais laisser les gens construire leurs propres habitations sur ces terrains. Il s'agit de ce que l'on appelle les approches sites et services.

La stratégie inhérente aux approches sites et services consiste à partager la responsabilité de la fourniture de logements décents et abordables en zones urbaines entre l'Etat et la population. Les organismes gouvernementaux ne prennent en charge que la préparation des parcelles et la mise en place de certaines infrastructures de base. Les parcelles individuelles sont ensuite vendues, louées ou attribuées aux ménages bénéficiaires, à qui il appartient de construire leurs propres habitations - parfois

avec des prêts bonifiés, parfois avec des matériaux de construction de base et un appui technique fournis dans le cadre du projet, et parfois en utilisant uniquement leurs propres ressources.

L'intérêt de ces approches est qu'elle crée un modèle d'intervention dans des contextes où les ressources sont limitées, la capacité de l'Etat restreinte et les besoins sont immenses. Si ces approches sont bien planifiées, elles peuvent rendre la mise à disposition et la maintenance d'infrastructures et de services moins coûteuses. Ces approches sont aussi en phase avec les ressources et les capacités des pauvres, car elles suivent leur rythme d'investissement. Surtout, elles permettent à l'Etat d'atteindre beaucoup plus de gens et beaucoup plus rapidement que cela n'est le cas avec la fourniture de logements publics subventionnés.

Pourtant, ces approches ont fait l'objet de nombreuses mises en garde, en raison des problèmes inhérents qui sont apparus dans la pratique. En effet, même si elles sont destinées à cibler les segments les plus pauvres de la ville, elles finissent souvent par servir les groupes relativement nantis, car les sites et services offerts restent inabordables pour la plupart des personnes dans le besoin. Le bilan de ces approches en matière de recouvrement des coûts est également peu satisfaisant.

Ces écueils peuvent être évités si les cinq lignes directrices suivantes sont respectées:

1. **Fournir des terrains dans un bon emplacement**, c'est-à-dire à proximité des centres d'emploi et des réseaux d'infrastructures principales, afin de réduire les coûts du prolongement de ces réseaux jusqu'au nouvel ensemble de constructions.
2. **Reconnaître que les sites ne doivent être ni trop vastes, ni en périphérie de la ville**; dans la mesure du possible, choisir en priorité les sites plus petits disponibles à l'intérieur même de la ville, avec un accès plus facile aux infrastructures et services existants.
3. **Conserver des parcelles de petite taille afin d'accueillir plus de personnes** au coût le plus faible possible. Les normes et règlements actuels sont souvent inappropriés et doivent être remis en cause afin de rendre les constructions financièrement abordables pour les pauvres et de faire en sorte qu'elles ne soient pas transformées en logements plus huppées à l'avenir.
4. **Réduire les coûts des services par une bonne planification**. Comme dans tous les logements sociaux, la clé de la réalisation de cet objectif est la pleine participation des bénéficiaires à la planification, la mise en œuvre et la maintenance.
5. **Assurer un développement progressif afin de réduire les coûts pour la population**. Une façon de rendre les approches sites et services plus abordables et plus souples est de les développer par étapes, en commençant par les infrastructures de base qui peuvent être améliorées au fil du temps. (Voir *Guide pratique n° 2* pour plus de précisions.)

Option 5 : Stratégies du logement à l'échelle de la ville

Les besoins actuels de logements abordables sont à eux seuls si considérables dans la plupart des villes qu'il peut sembler impossible d'y répondre à l'avenir. Mais, en fait, résoudre tous les problèmes de logement dans une ville est tout à fait possible. Toutefois, pour y parvenir - de manière systématique et à l'échelle d'une ville - plusieurs éléments sont nécessaires.

- **Premièrement, établir plus de liens horizontaux entre les communautés pauvres**. D'après les données internationales, certaines des initiatives les plus novatrices en matière de logement menées désormais dans les villes à travers le monde ne sont pas attribuables à des ingénieurs, architectes, politiciens ou bureaucrates, mais



sont le fait des communautés pauvres. Les modèles d'organisation et de prestation de services doivent absolument soutenir les liens et les mécanismes qui permettent l'apprentissage et l'organisation mutuels.

- **Deuxièmement, faire une plus large place à l'innovation.** Les politiques nationales et locales doivent être assouplies et ajustées, afin de faire une plus large place à l'innovation dans la façon dont les pauvres peuvent accéder à un terrain et à un logement et dans les modalités selon lesquelles les établissements à faible revenu qui existent déjà peuvent être améliorés de manière concrète et durable. Cette série de Guides pratiques propose, dans cette optique, quantité d'idées et de techniques.
- **Troisièmement, consacrer davantage d'investissements publics à l'infrastructure.** Il importe de se rappeler que de tels investissements peuvent aussi être stimulés par des ajustements des politiques et des réglementations nationales et urbaines.

- **Quatrièmement, s'assurer que des efforts sont consacrés à à renforcer les capacités** dont disposent les communautés, les architectes, les ONG, les gouvernements et toutes les autres parties prenantes pour lancer des initiatives de grande échelle dans le domaine du logement. Il faut pour cela des investissements ciblés, car la plupart des organisations ne sont habituées à travailler qu'au niveau des projets ou au niveau microéconomique.

L'option 5 est clairement complémentaire des quatre autres options examinées ci-dessus. Il importe de comprendre que les stratégies urbaines n'ont guère de chances de voir le jour ou de se développer en l'absence de la volonté politique requise. Ces stratégies dépendent aussi d'un cadre national d'action propice, définissant les orientations et les exigences minimales pour les parties prenantes urbaines, qui doivent œuvrer de manière plus concertée et plus intégrée. Nous reviendrons sur ces considérations dans la discussion ultérieure sur la gouvernance.

LE FONCIER

Sans le foncier, il ne saurait y avoir de logements. Et sans un examen des questions foncières, il ne saurait y avoir aucun débat de fond sur la façon de résoudre les problèmes de logement des citoyens pauvres en Afrique. Le manque d'accès à des terrains décents, sécurisés et abordables est la principale raison pour laquelle il y a tant de quartiers informels dans les villes africaines, et c'est aussi un facteur contribuant à la pauvreté urbaine.

Il importe de bien saisir les différentes formes de régime foncier en place dans les villes africaines afin de mieux comprendre leurs différents inconvénients et avantages. Cette contextualisation permet de se faire une idée, eu égard aux conditions propres à chaque pays et ville, de la façon dont les terrains sont fournis, valorisés, financés et vendus sur le marché formel et de déterminer les raisons pour lesquelles, d'une part, ce marché formel ne parvient pas à mettre à la disposition des citoyens à faible revenu des terrains appropriés et sûrs et, de l'autre, la majorité des pauvres des zones urbaines d'Afrique sont contraints d'obtenir les terrains nécessaires à leur logement en passant par le marché foncier informel. Ces questions sont examinées de manière beaucoup plus approfondie dans le *Guide pratique n° 3 : Le foncier*.

Dans cette analyse préliminaire, nous aborderons brièvement les raisons pour lesquelles le foncier urbain est si rare ainsi que la portée des actions requises pour assurer les terrains appropriés indispensables à l'efficacité des initiatives concernant les logements bon marché visés ci-dessus. Nous commencerons par examiner ce que signifie la sécurité d'occupation en général, avant d'identifier ses principaux aspects dans le contexte africain.

La sécurité d'occupation?

Les deux principales composantes de la sécurité de toutes les principales formes d'occupation sont les suivantes :

- **durée raisonnable des droits**, c'est-à-dire une durée appropriée compte tenu de l'utilisation qui est faite des terrains et des besoins sociaux de leurs utilisateurs;
- **protection juridique efficace contre l'expulsion ou la limitation arbitraire des droits fonciers**, comportant des garanties exécutoires et des voies de recours juridiques ou sociales contre la perte de ces droits, et des mécanismes accessibles et efficaces de règlement des différends.

Parmi les autres aspects importants de la sécurité d'occupation, on peut citer la liberté des utilisateurs de léguer les terrains à leurs héritiers, et de louer, prêter ou donner les terrains à d'autres sur une base temporaire ou pour une plus longue période, en étant raisonnablement assurés qu'ils pourront les récupérer à un moment ou l'autre.

La sécurité d'occupation peut être assurée de différentes façons, par exemple au moyen de contrats de location précisément rédigés et de longue durée, ou de la reconnaissance formelle des droits fonciers coutumiers, assortis de mécanismes de règlement des différends accessibles et efficaces. Les expériences de par le monde montrent que l'amélioration de la sécurité d'occupation génère de nombreux avantages pour les ménages et pour la collectivité, en encourageant l'investissement dans les logements et les quartiers.²⁹

Les Systèmes d'administration foncière en Afrique

Il importe de noter que les systèmes d'administration foncière varient considérablement à travers l'Afrique. Dans la plupart des pays, les systèmes formels/juridiques coexistent avec des systèmes coutumiers et extra-juridiques/informels. L'importance relative de ces systèmes peut varier d'un pays à l'autre - par exemple, dans certains pays, un grand système foncier juridique/formel fonctionne parallèlement avec un marché foncier informel

TABLEAU 7: LES SYSTÈMES D'OCCUPATION FONCIÈRE ET LEURS CARACTÉRISTIQUES

Système d'occupation	Caractéristiques
Occupation libre (propriété privée)	Propriété perpétuelle
Bail enregistré	<ul style="list-style-type: none"> Tenure à bail pour une période déterminée (parfois jusqu'à 99 ans) Le propriétaire doit créer le lot à donner en bail et le transférer au titulaire du bail.
Location (publique ou privée)	Deux options : <ul style="list-style-type: none"> Location publique : occupation de terrains ou de logements appartenant à l'État Location privée : location par un propriétaire à des locataires
Coopératives et condominiums	<ul style="list-style-type: none"> Propriété dévolue à une coopérative ou à une entité morale dont les résidents sont copropriétaires.
Occupation coutumière	<ul style="list-style-type: none"> Propriété dévolue à une famille, à une communauté, à un groupe ou à une tribu. La terre est gérée par les chefs au nom de la communauté. Une variation est l'occupation religieuse.
Les formes intermédiaires d'occupation	<ul style="list-style-type: none"> Arrangements pragmatiques, souvent de court terme (par exemple, certificats, permis d'occupation, etc.)
Occupation informelle	<ul style="list-style-type: none"> Squatteurs, subdivisions non autorisées, location non officielle, etc.

florissant, alors que, dans d'autres, le système foncier coutumier domine et qu'il y a peu ou pas d'activité sur le marché foncier formel.

La part de la propriété de l'État par rapport à celle de la propriété individuelle ou communautaire peut également varier. Par exemple, dans les pays avec un héritage du marxisme, comme le Mozambique, toute la terre est la propriété de l'État. La plupart des systèmes d'administration foncière sont fondés soit sur les pratiques coutumières soit sur les anciennes pratiques coloniales, alors que dans certains pays une approche islamique de l'administration foncière prévaut.

Typologie de la propriété foncière

Le régime foncier est complexe. Par exemple, parfois dans le même établissement informel, des ménages voisins peuvent vivre dans des conditions d'occupation et des degrés de sécurité différents. Certains peuvent avoir des contrats de location, d'autres peuvent posséder leurs propres parcelles de terrain, d'autres peuvent avoir des droits d'usage, alors que d'autres peuvent être des occupants illicites – ou des locataires d'occupants illicites – sans droits d'occupation légaux sur la terre. Pour se rendre pleinement compte de la diversité qui caractérise la plupart des villes africaines,³⁰ il est utile de présenter sous forme de typologie toute la gamme des systèmes d'occupation foncière. (Voir tableau 7)

Chacun des ces systèmes d'occupation présente des avantages et des inconvénients, comme nous le verrons plus en détail dans le *Guide pratique n° 3 : Le foncier* et le *Guide pratique n° 4 : Les expulsions*. Pour l'instant, nous examinerons les conditions du marché dans lesquelles ces systèmes d'occupation sont en place.

La dynamique du marché foncier

Le foncier est de plus en plus considéré comme une marchandise, et non comme un bien commun dont l'utilisation doit être soigneusement réglementée dans l'intérêt de tous les citoyens. Cette évolution a des conséquences énormes sur la façon dont les terrains publics et privés sont utilisés, et sur la façon dont leur utilisation est réglementée par l'Etat.

Tout terrain qui convient pour le logement a une valeur et peut être acheté ou vendu, qu'il soit propriété publique ou privée, et qu'il se situe sur le marché formel ou informel. Les forces du marché déterminent en fin de compte qui utilise une parcelle de terrain quelconque et combien coûte ce terrain, sauf lorsque l'Etat fournit directement des terrains publics à la population, sous la forme de projets de logements subventionnés. Pourtant, même les terrains publics, une fois qu'ils ont été attribués et ont servi de sites à la construction de logements sociaux, entrent sur le marché, et les unités sont achetées ou vendues formellement ou informellement. Les prix sont déterminés par la demande de logements dans cet emplacement particulier, eu égard à certaines qualités et commodités.

Les forces du marché, les pressions démographiques et la croissance urbaine continuent de faire grimper la demande de terrains, mais l'offre dans la plupart des villes reste très inférieure à la demande. Certains gouvernements se sont efforcés d'accroître l'offre de terrains viabilisés en réglementant le marché foncier urbain, tandis que, dans le même temps, plusieurs systèmes informels de l'offre de terrains sont apparus pour répondre

aux besoins auxquels le marché foncier formel ne peut pas répondre. Toutes les tentatives faites par les pauvres ou par les gouvernements pour obtenir des terrains propres à des logements abordables doivent reconnaître ces forces. Il est donc logique de comprendre les principes de base des marchés qui influent sur la disponibilité de terrains urbains pour le logement.

Contrairement à d'autres choses qui peuvent être achetées ou vendues, chaque parcelle de terrain est unique. Chaque parcelle correspondra à un endroit précis et présentera certains avantages et inconvénients en matière d'accès, de qualité du terrain et de proximité avec les moyens de transport et les infrastructures. Son emplacement et d'autres caractéristiques déterminent sa valeur, son utilisation et son prix de vente. Toutes ces caractéristiques sont affectées par l'évolution des exigences urbaines. Lorsque l'offre de terrains diminue et la demande grimpe, les prix des terrains augmentent et vite. Par conséquent, ce sont ceux qui ont le plus d'argent à dépenser qui auront accès aux meilleurs terrains urbains, et non ceux qui en ont le plus besoin.

Une population croissante augmente automatiquement la demande de terrains - des parcelles de terrain de toutes les tailles et dans tous les emplacements, pour tous les groupes de revenu et pour tout l'éventail de formes d'occupation (à la fois formels et informels) et pour tous les types d'utilisations : commerciales, industrielles, récréatives et publiques. Lorsque la population d'une ville se développe rapidement, et que les gouvernements et les marchés fonciers ne peuvent pas fournir des terrains assez rapidement pour répondre à ces besoins croissants, les prix des terrains grimpent en flèche.

La plupart des villes africaines ont dû faire face simultanément à une hausse de la demande et à une diminution de l'offre de terrains, ce qui a exercé une forte pression sur la valeur des terrains. Lorsque le marché foncier formel ne peut mettre suffisamment de terrains à disposition pour répondre aux besoins de la ville, les prix du foncier augmentent et un nombre croissant de personnes ne vont plus avoir les moyens de

financer un logement ou un terrain. Et quand les pauvres n'ont pas financièrement accès à des terrains sur les marchés formels, ils se tournent vers les marchés informels. Comme on le verra dans le *Guide pratique n° 3 : Le foncier*, le *Guide pratique n° 4 : Les expulsions* et le *Guide pratique n° 7 : Le logement locatif*, la plupart des villes africaines ont des marchés fonciers informels dynamiques qui répondent aux besoins en terrains et en logements des citoyens démunis, y compris les squatters et les migrants. Ces marchés informels sont si efficaces qu'une majorité des transactions foncières intervenant dans de nombreuses villes africaines revêtent aujourd'hui un caractère informel.

Il s'agit donc d'une variable importante dans l'économie politique de l'offre de logements pour les citoyens pauvres. Les responsables gouvernementaux et les gestionnaires déterminés à remédier à la crise du logement dans les villes africaines devront être bien au fait de ces dynamiques, et calibrer leurs interventions en conséquence. Pour faciliter ce processus, nous décrivons ici dix stratégies visant à rendre les terrains plus accessibles aux citoyens pauvres, en gardant toujours à l'esprit la prépondérance des marchés fonciers informels à côté des marchés formels caractérisés par l'exclusion.

DIX STRATÉGIES POUR RENDRE LES TERRAINS PLUS ACCESSIBLES AUX PAUVRES

La meilleure façon de résoudre les problèmes fonciers et de logement est de soutenir, sur de nombreux fronts, un large éventail de groupes de personnes et d'approches en matière d'offre de logements. Les gouvernements et les organismes de développement croient souvent à tort qu'il n'existe qu'une solution aux problèmes fonciers, par exemple l'octroi de titres fonciers à tout le monde. La « solution unique » est un mythe. Les terrains et toutes les possibilités qu'ils offrent doivent être envisagés dans le cadre d'une approche plus large de l'accès au logement des citoyens pauvres. Les questions foncières doivent être replacées dans le contexte de la gouvernance urbaine, de l'aménagement des villes et de la mise en place d'infrastructures ainsi que de du renforcement économique et sociale des pauvres.

Les dix stratégies décrites ci-après (et beaucoup plus précisément dans le *Guide pratique n° 3 : Le foncier*) doivent être examinées conjointement avec celles décrites dans les autres Guides pratiques de cette série, notamment les systèmes de sites et services et les solutions de remplacement à l'expulsion (*Guides pratiques n° 2 et 4*), le financement du logement (*Guide pratique n° 5*), le logement locatif (*Guide pratique n° 7*) et le rôle central des organisations communautaires (*Guide pratique n° 6*). Les décideurs doivent avoir conscience du fait que fournir des terrains pour bâtir des logements pour les faibles revenus est finalement une question *politique*. Chacune des 10 stratégies examinées ci-dessous peut améliorer ou réduire l'accès des pauvres à la terre, en fonction de la volonté et des objectifs politiques.

Stratégie 1: Planifier plus efficacement

Comme le développement, la croissance, la concurrence et la spéculation font grimper

de plus en plus les prix des terrains dans les villes africaines, ces terrains nécessaires au logement de chacun - mais surtout des pauvres - deviennent de moins en moins abordables. Une façon de réduire les coûts des terrains dans les projets de logements pour les faibles revenus consiste à réduire la superficie utilisée pour chaque unité grâce à une planification plus efficace. Lors de la conception de nouveaux logements ou d'opérations de réaménagement communautaire, une bonne planification peut contribuer à réduire les coûts unitaires des terrains, favoriser des services de base plus efficaces et plus abordables et assurer une meilleure qualité de vie aux résidents.

Dans cette optique, plusieurs méthodes progressives de planification peuvent être distinguées (qui sont décrites plus en détail dans le *Guide pratique n° 3 : Le foncier*) : planification avec la participation de la population; planification pour les piétons et non pour les voitures; planification pour une densité plus élevée de population; planification efficiente; et utilisation plus judicieuse des règles d'utilisation des sols. C'est surtout la dernière de ces approches qui peut se révéler un outil puissant pour aider les pauvres à obtenir les terrains nécessaires au logement. Les règles en matière d'utilisation des sols et de construction peuvent être ajustées de façon à être plus en phase avec les besoins réels des pauvres. Elles peuvent contribuer à accroître considérablement le nombre de logements abordables disponibles sur le marché formel. En outre, des règles d'utilisation des sols qui mettent en réserve des terrains pour la construction de logements pour les faibles revenus constituent un outil puissant pour les communautés organisées, qui peuvent les utiliser dans leur recherche de terrains et dans les négociations qu'elles mènent pour utiliser ces terrains dans le cadre d'initiatives de construction de véritables logements pour les faibles revenus.

Stratégie 2 : Améliorer les informations foncières

Un système d'informations foncières qui fonctionne bien est l'une des plus importantes conditions préalables à la mise à disposition des terrains pour le logement aux pauvres. Si les registres fonciers urbains ne sont pas clairs, les règles d'utilisation des sols peuvent être manipulées de différentes façons par des intérêts puissants et, dans ces manipulations, les pauvres sont presque toujours les perdants. En outre, il n'est pas possible de donner ou de louer légalement des terrains aux pauvres (soit individuellement soit collectivement) si les droits sont incertains, et ainsi la menace d'une expulsion demeure.

Le manque de registres publics fiables et à jour sur les droits fonciers et les transactions foncières peut également être un obstacle au développement d'un marché foncier transparent et efficace. Des registres fonciers déficients favorisent la croissance des marchés fonciers informels, où un grand nombre de transactions et d'attributions foncières ne sont pas enregistrées, les villes perdant ainsi des recettes au titre des impôts fonciers. Les systèmes d'informations foncières sont indispensables pour la gestion des ressources naturelles, la prestation de services, les évaluations, l'estimation des biens, la récupération des coûts au titre des services, la fiscalité foncière, la mobilisation de financements, le règlement des différends et la gestion des conflits.

Les informations foncières peuvent renforcer la position des citoyens pauvres dans la recherche concurrentielle de ressources rares. Lorsque les communautés pauvres ont accès à de bonnes informations sur les terrains qui sont disponibles dans leur ville, leurs propriétaires, leurs prix de vente, les prix de terrains similaires, elles peuvent plus facilement trouver des terrains pour leur logement et mieux négocier une baisse des prix.

Le système idéal d'informations foncières est un cadastre, qui contient des données sur les droits relatifs à toutes les parcelles de terrain, leur utilisation et leur valeur. Des systèmes cadastraux complets sont complexes et coûteux,

cependant, et seule une petite proportion de l'Afrique est couverte par un cadastre. Il est donc souvent nécessaire de développer des systèmes d'informations foncières plus appropriés. Afin d'être utiles à tous les types de ménages, il importe que ces systèmes soient en mesure de rendre compte de tout l'éventail des options d'occupation visés dans le tableau 7 ci-dessus.

Stratégie 3 : Améliorer les régimes de fiscalité foncière

La fiscalité foncière est l'un des principaux moyens que les villes partout dans le monde utilisent pour générer des recettes publiques à diverses fins. Mais percevoir des taxes foncières – notamment sur les terrains vacants – est également un important outil budgétaire que les administrations municipales peuvent utiliser pour décourager la spéculation foncière et assurer une offre régulière de terrains à des fins diverses. En zones urbaines, une offre régulière de terrains a pour effet de maintenir globalement les prix des terrains à un bas niveau, ce qui facilite à son tour l'accès des pauvres aux terrains à construire.

Les impôts fonciers sont prélevés de différentes façons, selon les divers régimes fiscaux. Les trois principales catégories sont les suivantes :

1. **Impôts sur les plus-values**, qui sont prélevés sur les biens fonciers seulement lorsqu'ils sont vendus, le principe étant que le bénéfice que retire un individu de la vente d'une parcelle de terrain doit être taxé, comme tout autre forme de revenu.
2. **Taxes sur les terrains vacants**, qui sont prélevées sur les propriétaires des terrains vacants non utilisés. L'objectif de ces taxes est de rendre la rétention de ces terrains non rentable, de décourager la spéculation foncière et d'encourager des investissements pour viabiliser les terrains et les utiliser pleinement.
3. **Taxes sur l'utilisation des terrains**, qui sont des taxes distinctes prélevées dans certains pays sur les terrains et sur tous

les bâtiments se trouvant sur ces terrains. S'agissant des ces taxes, elles peuvent être de deux taux différents pour un même individu, ou deux individus différents peuvent acquitter une taxe pour le même lieu : celui qui possède la terre et celui qui possède le bâtiment.

4. Beaucoup de pièges doivent être évités pour établir un régime d'imposition foncière adapté et efficace. Nous reviendrons plus en détail sur ces aspects dans le *Guide pratique n° 3 : Le foncier*.

Stratégie 4: Partager les terrains

Le partage des terrains est une approche développée dans les pays asiatiques pour résoudre les conflits fonciers urbains entre les communautés pauvres (qui ont besoin du terrain qu'elles occupent pour leur logement) et les propriétaires fonciers privés ou publics (qui veulent récupérer leurs terrains pour les aménager). Cette stratégie peut également être appliquée dans les villes africaines, où l'on retrouve les mêmes nombres de conflits fonciers et de besoins de logements.

Dans la pratique, après une période de planification et de négociation, un accord est conclu pour « partager » le terrain, dont une partie est donnée, vendue ou louée à la communauté pour la reconstruction de ses logements (c'est généralement la partie la moins viable commercialement) et le reste revient au propriétaire pour aménagement. C'est au cours des négociations que sont fixées la partie qui revient à la population et celle qui revient au propriétaire. Finalement, *tout le monde est gagnant*. Toutefois, il s'agit généralement d'une procédure compliquée et longue, qui ne fonctionne pas dans toutes les situations.

Le partage des terrains permet de répartir de façon un peu plus équitable les avantages de la prospérité urbaine :

- Les propriétaires fonciers peuvent défricher une partie des terrains pour les aménager immédiatement et éviter ainsi

de perdre du temps et de l'argent dans de longues procédures d'expulsion.

- Les résidents des établissements informels restent là où ils ont vécu et travaillé, se voient garantir la sécurité d'occupation et préservent l'intégrité de leurs communautés.
- Les pouvoirs publics n'ont rien à déboursier pour fournir des terrains et des logements vraiment nécessaires aux communautés urbaines pauvres.

Les possibilités d'expérimenter cette stratégie dans le contexte africain sont considérables.

Stratégie 5 : Regrouper les terrains

Le regroupement des terrains (ou remembrement, comme on l'appelle aussi) est une façon de joindre plusieurs parcelles adjacentes (appartenant à différents propriétaires) et d'éliminer les limites de propriété pour créer un grand site sur lequel un nouveau projet de réaménagement prévu pourra être réalisé. Si le projet est assez grand, le plan directeur peut également prévoir des parcs, des terrains de jeux, des écoles et des commerces.

En échange de leur participation à l'opération et de l'abandon de leurs terrains, les propriétaires obtiennent habituellement une ou deux parcelles dans le nouveau lotissement, qu'ils peuvent vendre ou utiliser pour construire une habitation, en anticipant le plus souvent que les petites parcelles dans le nouveau projet auront un prix du marché plus élevé.

Stratégie 6 : Recourir à des systèmes de subventions croisées

Certaines politiques publiques exigent des promoteurs du secteur privé qu'ils réservent une partie de leurs ensembles formels d'habitations aux taux du marché à des habitations à loyer modéré (ce type de politiques

est généralement connu sous le nom de « zonage intégratif » ou d'« habitat intégratif s»). L'idée est simple : si un promoteur est appelé à faire d'énormes profits en construisant des logements chers pour des clients fortunés, pourquoi une petite partie de ces profits (ou du prix de vente des unités) ne serait-elle pas consacrée à subventionner le logement des ménages moins nantis qui ne peuvent financer une habitation au taux du marché? Il s'agit d'une sorte d'impôt progressif sur les développements haut de gamme. Ces politiques peuvent fonctionner de différentes façons, mais la plupart d'entre elles stipulent qu'un certain pourcentage du nombre total d'unités qu'un promoteur construit, ou un certain pourcentage de la superficie totale du terrain sur laquelle de nouvelles habitations sont construites, doit être consacré à des logements pour les faibles revenus.

Un mécanisme connexe est le « transfert de droits de développement » (TDD). Il s'agit d'un outil de gestion foncière qui permet aux gouvernements de générer des ressources financières en autorisant les propriétaires et les promoteurs à construire plus que ce qu'ils sont autorisés par le plan d'utilisation des sols (par exemple, rajouter des étages, pour construire un bâtiment plus haut). Avec les taxes générées par ce développement, les gouvernements peuvent financer des améliorations ou des logements pour les citoyens pauvres. La stratégie du TDD ne fonctionne que dans des situations où les terrains sont particulièrement onéreux, et les impôts acquittés par le promoteur sont donc suffisamment élevés pour financer d'importants programmes publics de logements pour les faibles revenus.

Stratégie 7 : Régulariser les bidonvilles existants

La reconnaissance de la sécurité d'occupation des résidents des établissements informels est le meilleur moyen d'assurer aux citoyens pauvres un accès durable à la terre et au logement. (Voir *Guide pratique n° 2 : Le logement pour les faibles revenus*.)

La régularisation des établissements informels situés sur des terrains privés implique généralement des négociations avec les propriétaires fonciers pour qu'ils vendent ou louent les terrains (ou une partie de ceux-ci) à des membres de la communauté, à des coopératives communautaires ou à un organisme public intermédiaire, qui gère ensuite le remboursement par les différents ménages pour leurs parcelles. Les établissements informels sur des terrains publics sont généralement régularisés par l'octroi de contrats de location de longue durée ou d'autres droits d'utilisation à des ménages ou à des coopératives communautaires - gratuitement, pour un droit symbolique ou, parfois, en contrepartie du recouvrement intégral des coûts. C'est clairement l'une des stratégies les plus importantes et les plus pertinentes à la disposition de la plupart des responsables des villes africaines.

Stratégie 8 : Utiliser des terrains publics pour le logement

Une des meilleures façons de réduire les coûts fonciers pour les logements sociaux est d'utiliser des terrains publics. Les habitations peuvent être planifiées et construites sur ces terrains en utilisant une variété de stratégies et par le biais de divers partenariats. En théorie, les terrains publics sont un atout pour la population d'une ville et doivent être utilisés pour le bien commun de cette population. Cependant, il y a une fâcheuse tendance aujourd'hui à considérer les terrains publics comme une marchandise commercialisable et non comme un bien public, et de les vendre ou les louer au plus offrant. Mais, dans certaines villes africaines, une partie des terrains publics sont cédés çà et là pour construire des logements pour les faibles revenus et dans la plupart des cas, il est plus facile pour les communautés qui vivent sur ces terrains de négocier des tarifs de location abordables et les conditions de la sécurité d'occupation que s'il s'agissait de terrains privés.



Stratégie 9 : Tirer des enseignements de l'action des promoteurs immobiliers informels

Il est possible et indispensable d'adapter les stratégies informelles pour mettre des terrains à la disposition des résidents urbains sur le marché foncier formel, si les gouvernements sont prêts à s'écarter des cadres administratifs et réglementaires conventionnels qu'ils utilisent pour la distribution des terrains. Cette approche pourrait comprendre les étapes suivantes :

- Des agents de la fonction publique vont vers la population et établissent des centres d'accueil sur les terrains disponibles. Toutes les attributions ont lieu sur place, avec l'aide de membres de la communauté. Il est important d'assurer une sécurité d'occupation suffisante (par exemple, un permis d'occupation).
- Les procédures de demande, de location et d'attribution sont réduites au minimum, afin de maintenir des procédures simples.
- Ceux à qui sont attribués des terrains doivent commencer à construire dès qu'ils en prennent possession, afin d'empêcher les spéculateurs d'intervenir. Dans l'idéal, les droits d'occupation devraient être annulés

si la parcelle qui a été attribuée n'est pas occupée.

- Seule la disposition des parcelles est fixe. La construction des logements est totalement laissée à l'appréciation des personnes qui reçoivent les parcelles (bien qu'un soutien approprié, comme des conseils et l'accès à des matériaux, doive dans l'idéal être fourni).
- Au départ, seuls les services de base (par exemple l'eau et l'assainissement) sont fournis. Ces services et ces installations seront améliorés au fil du temps.

Cette approche non conventionnelle est clairement fondée sur l'existence de partenariats et la volonté de prendre des risques et de réformer des procédures administratives trop bureaucratiques. Au final, elle peut beaucoup améliorer la disponibilité de terrains pour la construction de logements sociaux dans la plupart des villes africaines.

Stratégie 10 : Soutenir les initiatives communautaires

Une des meilleures façons d'améliorer l'offre de terrains et de logements à un prix abordable dans les villes africaines est de trouver des moyens d'aider les pauvres eux-mêmes. Bien que les habitations qu'ils construisent

ne soient sans doute pas ce que l'on fait de mieux, les systèmes informels qu'ils ont mis en place pour les produire et les livrer sont toujours les plus efficaces, les plus larges et les plus développés qui existent dans les villes africaines pour fournir des logements. Ces systèmes - souvent évolutifs - sont adaptés aux dures réalités des conditions de vie des citoyens pauvres ainsi qu'aux réalités économiques et aux marchés fonciers encore plus difficiles des villes dans lesquelles ils vivent.

Les communautés pauvres peuvent être beaucoup plus débrouillardes que les gouvernements ou les promoteurs lorsqu'il s'agit de trouver des terrains pour la construction de logements. Lorsque des communautés bien organisées ont accès à des prêts bon marché et flexibles, elles peuvent rechercher des terrains adaptés à leurs besoins et en négocier l'achat.

Les pouvoirs publics, les ONG et les institutions d'appui peuvent aider de plusieurs façons les communautés pauvres et leurs réseaux et fédérations interviennent déjà en partant de la base. Les organismes gouvernementaux et les institutions de soutien plus progressistes, qui ont su regarder, écouter et apprendre auprès des pauvres, ont été en mesure de trouver des moyens créatifs d'appuyer les actions que les pauvres engagent eux-mêmes pour se loger, et d'y apporter une certaine valeur ajoutée, au lieu de compromettre ces efforts. Certaines stratégies élaborées en partenariat avec les communautés pauvres ont conduit à certaines avancées les plus intéressantes en Afrique pour ce qui est de l'accès des pauvres à la terre et au logement. (*Voir Guide pratique n° 6 : Les organisations communautaires pour des exemples d'autres partenariats avec les communautés et d'autres formes de soutien.*)

LA GOUVERNANCE

Jusqu'ici, nous avons passé en revue les caractéristiques uniques et les moteurs de l'urbanisation en Afrique. Grâce à cette anal-

yse, nous avons démontré que la plupart des villes africaines rencontrent des difficultés pour assurer des emplois formels, l'accès au logement et la sécurité d'occupation. Cette crise multidimensionnelle a pour conséquence une informalité généralisée dans les domaines de l'économie, des quartiers et souvent de la politique. Malgré l'ampleur et la complexité de ces défis, il est possible de comprendre les divers aspects de la situation et de décider des meilleurs moyens d'intervenir. De fait, en observant l'urbanisation africaine dans la double optique de la terre et du logement, nous avons mis en évidence un large éventail d'interventions proactives qui permettraient de rendre ces villes plus inclusives et plus vivables pour tous leurs citoyens.

Toutefois, compte tenu de l'histoire coloniale particulière des institutions urbaines africaines, notamment les administrations locales et les divers organismes nationaux qui opèrent à l'échelle urbaine, ce serait un grave erreur que de supposer que les enjeux de l'urbanisation peuvent être résolus sans une transformation fondamentale des normes, institutions, pratiques et attentes en matière de gouvernance. Au cœur de ce programme de transformation figure l'émancipation de la majorité des citoyens, qui se trouvent dans des établissements informels et qui ont très peu de chances de trouver un emploi formel ou de tirer parti des autres opportunités offertes par les zones urbaines. A un niveau très pragmatique, il est clair qu'étant donné l'ampleur des défis du développement urbain, des ressources financières limitées dont dispose l'Etat et des contraintes de capacité, les citoyens pauvres doivent être appelés à jouer un rôle central dans toutes les interventions examinées ci-dessus. Cela obligera en retour à repenser et à remodeler les systèmes et les organisations d'administration locale pour favoriser une approche du développement urbain fondée sur les partenariats.

Dans le *Guide pratique n° 6 : Les organisations communautaires* et le *Guide pratique n° 8 : Les autorités locales*, nous étudions très en détail les moyens d'habiliter ces institutions à

élaborer et à mettre en œuvre le programme de développement urbain. Dans ce guide introductif, nous présenterons brièvement les arguments principaux des *Guides n° 6 et 8* dans l'optique des réformes de la politique nationale, qui sont une condition préalable à l'efficacité de l'action au niveau local.

Les partenariats sont indispensables

Les partenariats entre les collectivités locales et les autres parties prenantes sont indispensables, car les problèmes liés au foncier, au logement et aux services dans les villes africaines sont trop importants et trop complexes pour que les collectivités locales, les administrations centrales, les communautés ou les organismes de développement puissent les résoudre seuls. Les solutions à ces problèmes pour qu'elles soient à la hauteur des besoins des villes nécessitent des partenariats, mais ceux-ci ne sont pas faciles à établir en particulier entre les pauvres et l'État, qui ont une longue histoire de méfiance mutuelle à surmonter.

La nature des interactions entre les organisations communautaires et l'État peuvent varier, selon les circonstances, et aller de la résistance/contestation à la collaboration/

partenariat. Dans nombre de cas, ces relations évoluent pour passer d'un conflit initial, les organisations communautaires luttant pour attirer l'attention de l'État local sur leur sort, à une collaboration et un partenariat, voire, dans certains cas, à une totale cooptation.

Il convient de noter, toutefois, que collaboration et contestation ne s'excluent pas mutuellement. Les processus de développement peuvent impliquer simultanément la collaboration et la contestation entre une organisation communautaire et l'État, car ces processus suscitent inévitablement des conflits. Il est donc essentiel que certains principes et accords généraux soient établis sur les rôles respectifs des organisations communautaires, des collectivités locales et des autres acteurs urbains dans le processus plus large de développement urbain. Dans l'idéal, de tels accords devraient être transposés dans des textes de loi et des politiques qui institutionnalisent la production conjointe de plans, d'interventions et d'évaluations concrétisant les principes de la gouvernance participative. Plusieurs actions pratiques peuvent être engagées pour favoriser cette évolution institutionnelle.

L'un des principes de tout bon partenariat est de faire en sorte que chaque partenaire fasse ce qu'il fait le mieux, laissant les autres faire ce qu'ils font le mieux, afin que les toutes les par-



ties s'ajoutent en un tout cohérent. Ce mode de règlement des problèmes fait intervenir de nombreux intérêts et permet de trouver certaines des meilleures solutions. Toutefois, la constitution de partenariats prend du temps et exige pratique et patience.

Les partenariats entre les gouvernements et les communautés pauvres sont relativement nouveaux. Pour qu'un partenariat puisse être conclu entre des organismes gouvernementaux et des communautés, il faut des changements d'attitude et de mentalité des deux côtés. Mais ce type de partenariat, et le transfert de contrôle qu'il implique, constituent une stratégie à privilégier par les gouvernements qui souhaitent réaliser une véritable décentralisation et assurer la pleine participation des pauvres aux programmes qui influent sur leur vie.

On peut citer plusieurs exemples de partenariats fructueux entre les autorités locales et les organisations communautaires pour le règlement de problèmes de développement urbain en Afrique (par exemple l'accès au logement et les infrastructures, la rénovation urbaine et la gestion des déchets), et certains de ces exemples sont examinés plus en détail dans le *Guide pratique n° 6 : Les organisations communautaires*. Toutefois, une condition préalable à des partenariats solides est, bien sûr, l'existence d'organisations communautaires capables et motivées, d'une part, et une autorité locale démocratique et efficace, de l'autre.

Moyens dont disposent les autorités locales pour soutenir les organisations communautaires

Les autorités locales peuvent soutenir les organisations communautaires de diverses manières. Dans certains cas, il s'agit simplement de donner à ces dernières les moyens d'agir, tandis que, dans d'autres, le soutien consistera en une collaboration active. Sont examinées ci-après les six moyens d'action possibles pour les administrations locales.

1. **Reconnaître les organisations communautaires et travailler avec elles**, car ces organisations constituent un instrument pratique pour permettre aux bénéficiaires visés par les programmes de développement urbain de jouer un rôle central dans les initiatives qui auront un impact sur eux.
2. **Soutenir les initiatives communautaires de cartographie et de recensement**, qui permettent aux collectivités locales de contribuer à renforcer la capacité des organisations communautaires, tout en obtenant simultanément de précieuses informations indispensables à la planification et à la gestion urbaines.
3. **Soutenir les initiatives communautaires d'épargne et de crédit** afin d'aider les résidents à accéder à davantage de ressources financières provenant d'autres sources afin d'améliorer leurs conditions de vie. (*Voir Guide pratique n° 5 : Le financement du logement pour plus de précisions sur l'épargne et le crédit communautaires, et sur les moyens qu'ont les collectivités locales de les soutenir.*)
4. **Faciliter les partenariats de développement local avec les organisations communautaires allant au-delà des autorités locales**, par exemple les initiatives de collaboration entre les organisations communautaires et d'autres grands acteurs urbains, comme les ONG, les universités, les instituts techniques, les architectes, les groupes de la société civile et les opérateurs du secteur privé qui répondent aux besoins des communautés pauvres.
5. **Participer à la mise en place de Fonds de développement communautaire**, qui sont des structures légères, souples et gérées conjointement par les communautés, les autorités locales et d'autres parties prenantes, et qui fournissent les prêts dont ont grandement besoin les organismes communautaires pour le logement, les infrastructures et la génération de revenus. Grâce à un accès plus facile à des financements, des projets de dével-

oppement communautaire peuvent être initiés, développés et reproduits.

- 6. Appuyer la création et la participation de réseaux d'organisations communautaires à des niveaux plus élevés,** car ces réseaux offrent un soutien horizontal aux différentes communautés, et facilitent les échanges de données d'expérience et d'enseignements entre elles. Ils génèrent également des possibilités de mutualisation des ressources. Ce type de collaboration offre aux groupes l'accès à des ressources financières plus importantes,

leur donnent un plus grand sentiment de solidarité et leur permet d'exercer une influence accrue lorsqu'il s'agit de négocier avec l'État et avec d'autres acteurs de la scène urbaine l'accès à des droits et à des ressources. Surtout ces réseaux facilitent la collaboration des gouvernements avec les organisations communautaires, car ils sont ainsi en mesure de traiter avec quelques organisations (ou parfois même une seule organisation) plutôt qu'avec un éventail de groupes fragmentés.

RENFORCER L'EFFICACITÉ DES ADMINISTRATIONS LOCALES EN AFRIQUE

Il importe de garder à l'esprit que l'ensemble du programme de développement urbain dépend de la décision politique des gouvernements africains de progresser sérieusement sur la voie de la décentralisation démocratique. Les collectivités locales africaines souffrent généralement de graves contraintes de capacité et de ressources, par exemple en termes de personnel et de financement. De nombreux organismes public locaux en Afrique ont, cependant, réussi à relever les défis urbains en étant innovants et disposés à collaborer avec d'autres intervenants clés, comme la société civile. Ces tendances permettent d'espérer qu'il sera remédié rapidement au sous-investissement par les administrations centrales dans des administrations infranationales fortes.

Le problème le plus urgent consiste à préciser et à consolider les politiques nationales de décentralisation. Ces cadres doivent indiquer comment les aspects politiques suivants, mis en évidence dans le rapport de 2008 sur *l'État des villes africaines*, seront abordés: « a) renforcement des pouvoirs locaux par rapport à l'administration centrale; b) institutionnalisation d'une véritable participation citoyenne; c) développement des capacités des conseillers et des fonctionnaires principaux; et d) élection directe des maires par les résidents de façon que cette fonction soit moins sujette à des manipulations politiques.» En outre, les autorités locales doivent disposer de suffisamment de ressources financières de diverses origines; l'imposition foncière locale peut être particulièrement importante, car, outre qu'elle donne accès à une source fiable de recettes, elle peut contribuer à renforcer l'autonomie par rapport à l'administration centrale et peut être un outil de gestion utile pour orienter le développement urbain.

Au cœur de ce programme de décentralisation figure la capacité des administrations locales de fonctionner en mode partenariat, en s'appuyant sur des ressources budgétaires

suffisantes et en se concentrant sur les priorités de développement que sont le logement, la terre et l'accès des citoyens pauvres à des moyens de subsistance. L'aptitude à mettre en œuvre une *approche intégrée du développement* est indispensable dans ce contexte.

Intégration

L'efficacité des politiques dans le domaine du logement et foncier dépend de l'existence de cadres intégrés de développement urbain au niveau national et au niveau de la ville. Dans l'idéal, les gouvernements nationaux proposent une série de cadres d'action interdépendants qui visent à relier les objectifs de croissance économique avec les stratégies de développement social inclusif (éducation, santé et logement), les plans d'investissement dans l'infrastructure et les objectifs de viabilité à long terme. Le graphique 2 illustre les différents éléments d'une série nationale de politiques de développement urbain.

GRAPHIQUE 2: ÉLÉMENTS D'UN CADRE D'ACTION PROPOSÉ AU DÉVELOPPEMENT URBAIN DURABLE AU NIVEAU NATIONAL



Par **politique d'urbanisation**, on entend les mesures prises expressément par les pouvoirs publics pour définir, comprendre et façonner l'espace national, notamment le maillage des villes, grandes et plus petites, et agglomérations rurales. En général, les analyses sous-jacentes servent de base aux décisions sur les sites spécifiques du territoire national où les investissements doivent être concentrés et ciblés. Les cadres géographiques nationaux, qui sont des sous-ensembles de la politique urbaine, donnent aussi des indications sur la façon dont les dynamiques migratoires sont comprises et gérées.

La **politique urbaine**, en revanche, reflète la façon dont les gouvernements nationaux envisagent le rôle de certaines agglomérations urbaines dans la réalisation des objectifs nationaux de développement. En règle générale, la politique urbaine définit les actions à engager dans différentes agglomérations pour atteindre divers objectifs sectoriels ayant trait à la mobilité, au logement, à l'éducation, à la santé, entre autres. Autrement dit, elle permet d'avoir une vue d'ensemble des problèmes essentiels devant être réglés **au sein des villes**, et de soutenir les efforts faits par les administrations infranationales pour élaborer des politiques et des stratégies plus détaillées à leur niveau. Ce type de politique revêt un caractère informatif et vient compléter les instruments plus spécifiques de la politique de développement à l'échelle locale.³²

Il est pratiquement impossible de concevoir une politique urbaine ayant un contenu stratégique en l'absence d'une **politique nationale pour les infrastructures**. Cette forme de cadre d'action met en évidence les distinctions à opérer entre les infrastructures destinées à répondre aux besoins de base des ménages en matière de services, et les infrastructures de connectivité destinées à accroître la productivité et la compétitivité de l'activité économique. Une bonne politique consiste aussi à assurer des infrastructures qui contribuent à un environnement plus résistant et plus régénérable. Elle définit les parts respectives de ces différentes catégories de développement infrastructurel. Cet équilibre est,

bien sûr, particulièrement difficile à respecter dans les pays africains à faible revenu, qui sont confrontés à un dilemme réel tenant au fait que la plupart des bénéficiaires potentiels des services de base n'ont pas les moyens de payer ces services car ils n'ont tout simplement ni les revenus ni les titres nécessaires. Faute de mesures pour faire face à ces tensions, la situation de facto favorisera des investissements biaisés destinés à répondre aux besoins de services des classes moyennes qui peuvent se permettre de payer, renforçant ainsi les inégalités et les exclusions en zones urbaines. Cette tendance est celle qui a été encouragée au cours des décennies d'ajustement structurel (années 80-années 2000), mais il est particulièrement important aujourd'hui de définir comment une approche plus équilibrée et plus solidaire pourra être mise en œuvre.

Les politiques nationales de décentralisation définissent la façon dont les autorités infranationales seront structurées et financées ainsi que les moyens qui leur seront donnés pour devenir les chefs de file des processus de développement au niveau local. Les données internationales disponibles montrent clairement que si les fonctions clés en matière de développement ne sont pas transférées au niveau de ces autorités locales en vertu du principe de subsidiarité (selon lequel la responsabilité d'une action publique doit être allouée à la plus petite entité capable de résoudre le problème d'elle-même), il est impossible de renforcer de façon efficace les capacités de gestion urbaine nécessaires pour résoudre les problèmes complexes liés au foncier, au logement, aux services, aux investissements de l'étranger, à la durabilité et à la pauvreté chronique. Les politiques de décentralisation favorisent aussi la dynamique concurrentielle entre les ministères sectoriels et les échelons de l'administration, grâce à une répartition rationnelle des compétences - déterminée par les diverses politiques et le programme infrastructurel - et un système budgétaire durable qui ne soumette pas les administrations nationales à un régime de famine, mais les rende viables et responsables. (Les différents éléments d'une autorité administration locale efficace

sont examinés plus en détails dans *Le Guide pratique n° 8 : Les autorités locales*).

Enfin, il est essentiel que le gouvernement national et les autres acteurs au niveau local collectent et évaluent des séries critiques d'informations. À l'échelle nationale, les pouvoirs publics doivent analyser, de façon aussi précise que possible, la dynamique démographique, la rapprocher de la dynamique économique au niveau territorial et dans l'espace et relier le tout à des données sur les modes d'utilisation des sols et les systèmes d'infrastructure. Des informations similaires doivent être collectées, mais de façon plus fine, au niveau local. Le modèle qui a émergé dans diverses villes du monde est celui des observatoires urbains. Des données de qualité sont importantes pour une bonne planification, un suivi continu et, surtout, un débat démocratique et un processus décisionnel en connaissance de cause. Des données de qualité renforcent la responsabilisation, qui est, à son tour, le fondement de la légitimité - un atout essentiel pour les hommes politiques démocratiquement élus.

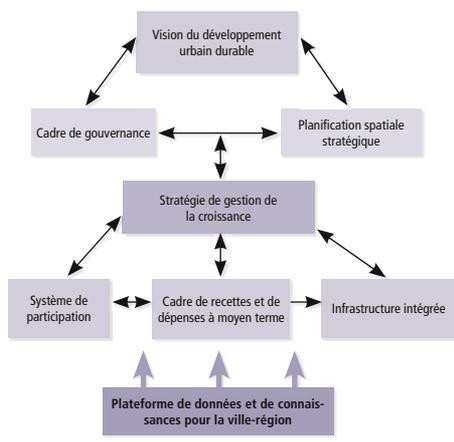
À l'échelle de la ville, il est indispensable que les autorités locales mettent en place un système intégré de politiques et de procédures

décisionnelles se renforçant mutuellement, afin d'inscrire les projets urbains dans les pratiques opérationnelles des collectivités locales et des autres acteurs qui participent à la politique urbaine. Le graphique 3 présente un résumé des éléments d'un système exhaustif et cohérent de gestion et de gouvernance urbaines, à même d'assurer un développement urbain durable prenant particulièrement en compte les besoins des citoyens pauvres.

Le champ d'application de ce Guide ne permet pas d'explorer tous ces éléments en détail. Ceux-ci se rapprochent à l'évidence par certains aspects du système de politiques urbaines requis au niveau national, mais concernent -expressément la **stratégie de gestion de la croissance urbaine**. Cette stratégie fournit les renseignements de base indispensables sur « l'état de la ville », eu égard à une série d'indicateurs de développement, et indique dans quelle mesure ceux-ci s'écartent de l'idéal normatif d'une ville durable à même de répondre aux besoins immobiliers et fonciers de tous ses habitants. Elle propose ensuite des moyens et des objectifs précis pour combler l'écart entre l'état actuel de la ville et la situation idéale. Elle servira de point de départ aux plans sectoriels et multisectoriels (par exemple, plans concernant les établissements humains, cadres intégrés pour les investissements infrastructurels, stratégies locales de développement économique, ou plans de sécurité) qui orientent les plans à moyen terme détaillés et les prévisions de dépenses des grands secteurs d'infrastructures. Autrement dit, la fonction d'un plan d'infrastructure ne peut pas simplement être définie en termes de logique sectorielle, car il faut démontrer en quoi ce plan contribue à combler le fossé entre la ville idéale et la ville actuelle caractérisée par l'inégalité et l'exclusion. Idéalement, les systèmes de gestion des ressources humaines et budgétaires permettront de renforcer ce processus, et le cadre de planification stratégique assurera la cohérence globale.

Pour répondre aux besoins des villes africaines en matière de terrains et de logements, il faut engager des actions à la fois ciblées et cohé-

GRAPHIQUE 3 : DIMENSIONS POLITIQUES ET INSTITUTIONNELLES DE LA VILLE DURABLE



entes, comme nous le démontreront dans toute cette série de Guides pratiques, mais il faut aussi que ces actions s'inscrivent dans un système institutionnel plus large au niveau national et local qui assure une gestion urbaine plus efficace sur le long terme .

APPRENDRE – AGIR – AGIR – AMÉLIORER - AGIR

Au début du présent Guide Pratique, il a été suggéré que la mauvaise gestion urbaine en Afrique a conduit à une crise du logement, exacerbée par des marchés fonciers biaisés et l'existence de très peu de possibilités économiques formelles. La situation est donc dominée par des dynamiques informelles qui sont difficiles à distinguer et à maîtriser. Si les structures de gestion urbaine et les responsables politiques souhaitent éliminer la pauvreté urbaine chronique qui sévit dans les villes africaines, ils doivent mettre en place une série de mesures pour œuvrer avec les citoyens pauvres à la solution des problèmes de leur ville.

Plus fondamentalement, cette évolution exige un changement radical de mentalité. Au lieu de voir dans les bidonvilles des sources de dysfonctionnement, de corruption et de vice, entre autres stéréotypes négatifs, il faut considérer ces établissements, et surtout les personnes qui y vivent, comme *des innovateurs dotés d'une grande capacité de résistance*. Les habitants des bidonvilles n'ont en effet pas d'autre choix que de se procurer leurs propres abris avec un très faible revenu et sans avoir accès à nombre de biens publics et de ressources venant de l'Etat. Et, d'une manière ou d'une autre, ils y parviennent, même si ce n'est que de façon imparfaite. Ainsi, les pouvoirs publics qui veulent véritablement lutter contre la pauvreté urbaine et les conditions de vie misérables prévalant dans les taudis doivent avant tout s'assurer le concours des résidents des établissements en question et des organisations qu'ils ont constituées pour défendre leurs intérêts collectifs.

Toutefois, il serait naïf de croire que les responsables urbains peuvent changer du tout au tout et s'employer à faire participer les communautés pauvres, à rechercher leurs points communs et à travailler ensemble dans le respect mutuel. Ce scénario est possible, mais improbable. Il est donc indispensable de mettre en place des mécanismes spécifiques à même de contraindre tous les acteurs impliqués dans le processus de développement urbain à évaluer en permanence si les politiques et les décisions sont mises en œuvre et aboutissent aux résultats souhaités. La série de Guides pratiques fournit de nombreuses idées sur la façon d'y parvenir, depuis l'implication des communautés jusqu'à l'établissement de partenariats et à la planification, avant de passer à la phase de mise en œuvre de programmes spécifiques de logements publics et de réhabilitation des taudis.

Les outils et les instruments qui seront choisis importent moins que l'engagement formel qui sera pris et l'ensemble de mécanismes qui seront établis pour fixer les objectifs en collaboration, suivre les performances et trouver des mesures correctrices lorsque les résultats ne répondent pas aux attentes. Ces processus démocratiques, assurés par des organisations communautaires efficaces en collaboration avec les autorités locales et divers organismes d'État, constituent le fondement essentiel d'une action efficace pour fournir les terrains et les logements nécessaires pour répondre aux besoins et assurer des moyens de subsistance adéquats à la majorité des résidents des villes africaines.

RESSOURCES

REFERENCES

1. Foster V et Briceño Garmendia C (eds) (2010) *Africa's Infrastructure: A Time for Transformation*. Washington : Banque mondiale, p. 127
2. ONU Habitat (2010) *L'Etat des villes dans le monde 2010/2010: Réduire la fracture urbaine*. Londres : Earthscan.
3. Valley P (2010) "Africa Rising: A Big Day for Football. A Giant Leap for the Continent." *The Independent Newspaper*, 11 juin
4. FNUAP (Fonds des Nations Unies pour la population) (2007) *Etat de la population dans le monde 2007*. New York : Fonds des Nations Unies pour la population.
5. Foster V et Briceño Garmendia C (eds) (2010) *Africa's Infrastructure: A Time for Transformation*. Washington : Banque mondiale.
6. ONU Habitat et CEA (2008) *L'Etat des villes africaines 2008: Un cadre pour traiter les problèmes urbains en Afrique*. Nairobi : ONU Habitat.
7. ONU-Habitat (2010) *L'Etat des villes dans le monde 2010/11: Réduire la fracture urbaine*. Londres Earthscan.
8. Centre for Scientific and Industrial Research (2008) A National Overview of Spatial Trends and Settlement Characteristics. Rapport non publié pour la présidence du Gouvernement sud-africain, Pretoria, p. 43.
9. Parnell S et Simon D (2010) National urbanization and urban policies: necessary but absent policy instruments in Africa. Dans Pieterse E (ed.) *Urbanization Imperatives for Africa: Transcending Policy Inertia*. Cape Town: African Centre for Cities. Disponible sur le site www.africancentreforcities.net
10. Foster V et Briceño Garmendia C (eds) (2010) *Africa's Infrastructure: A Time for Transformation*. Washington : Banque mondiale, p. 126
11. ONU-Habitat (2008) *L'Etat des villes dans le monde 2008/9: des villes harmonieuses*. Londres: Earthcan.
12. ONU-Habitat (2008) *L'Etat des villes dans le monde 2008/9: des villes harmonieuses*. Londres: Earthcan.
13. Données de la Banque mondiale citées dans Ajulu C et Motsamai D (2008) The Pan African Infrastructure Development Fund (PAIDF): towards an African agenda. Global Insight 76: 3. Johannesburg: Institute for Global Dialogue
14. Tannerfeldt G et Ljung P (2006) *More Urban Less Poor: An Introduction to Urban Development and Management*. Londres : Earthscan, p. 60
15. ONU-Habitat (2010) *L'Etat des villes dans le monde 2010/11: Réduire la fracture urbaine*. Londres Earthscan.
16. Ravallion M, Chen S et Sangraula P (2007) *New Evidence of the Globalization of Poverty*. Washington : Banque mondiale.

17. ONU-Habitat (2010) L'Etat des villes dans le monde 2010/11 : *Réduire la fracture urbaine*. Londres Earthscan, p. XIII; sur la base d'un échantillon de 37 villes.
18. ONU-Habitat (2008) *L'Etat des villes dans le monde 2008/9: des villes harmonieuses*. Londres : Earthcan.
19. *Pour plus de précisions, voir Alliance des villes (2006) Guide to City Development Strategies: Improving Urban Performance*. Washington : Alliance des villes.
20. Foster V et Briceño Garmendía C (eds) (2010) *Africa's Infrastructure: A Time for Transformation*. Washington : Banque mondiale, p. 128.
21. ONU-Habitat (2010) *L'Etat des villes dans le monde 2010/11 : Réduire la fracture urbaine*. Londres Earthscan.
22. *Certains des autres facteurs influant sur le développement urbain et rural sont l'instabilité politique, les conflits et les guerres ainsi que le VIH/sida*.
23. Organisation des Nations Unies (2008) *Les politiques démographiques mondiales 2007*. New York : Département des affaires économiques et sociales.
24. OIT (*Organisation internationale du Travail*) (2007) *Les indicateurs clés du marché du travail*, 5ème édition, Genève : Organisation internationale du Travail.
25. Grant R et Yankson P (2003) City profile, Accra. *Cities 20(1)*: 65–74.
26. Chen M (2008) Addressing poverty, reducing inequality. *Poverty in Focus 16*: 6–7. Brasilia : Centre international de la pauvreté du PNUD.
27. *Organisation des Nations Unies (1948), Article 25(1) de la Déclaration universelle des droits de l'homme*. Consulté le 28 août 2010, <http://www.un.org/en/documents/udhr/index.shtml>.
28. *Banque mondiale, 50 choses à savoir à propos de l'Afrique*. Consulté le 28 juin 2010, <http://web.worldbank.org/>
29. *ONU-Habitat et le Réseau mondial d'outils fonciers (2008) Secure Land Rights for All*. Nairobi : ONU-Habitat.
30. *Adapté d'ONU-Habitat (2008) Berbera: First Steps Towards Strategic Urban Planning*. Nairobi: ONU-Habitat.
31. *ONU Habitat et CEA (2008) L'Etat des villes africaines 2008 : Un cadre pour traiter les problèmes urbains en Afrique*. Nairobi : ONU Habitat.
32. *Ces distinctions sont précisées dans Parnell S et Simon D (2010) National urbanization and urban policies: necessary but absent policy instruments in Africa. Dans Pieterse E (ed.) Urbanization Imperatives for Africa: Transgressing Impasses*. Cape Town: African Centre for Cities. Consultable sur le site www.africancentreforcities.net.

AUTRES LECTURES SUGGÉRÉES

- Anzorena E et Fernandez F (2004) *Housing the Poor in the New Millennium*. Cebu, Philippines : Fondation Pagtambayayong
- Banque mondiale (2007) *Indicateurs du développement en Afrique*. Washington : Banque mondiale
- Beauchemin C et Bocquier P (2004) Migration and urbanization in francophone West Africa: an overview of the recent empirical evidence. *Urban Studies* 41(11): 2245–2272
- Bolnik JK, Mabala H et al. (2006) *A Pro-Poor Urban Agenda for Africa: Clarifying Ecological and*

- Development Issues for Poor and Vulnerable Populations*. Londres : Institut international pour l'environnement et le développement
- Département des affaires économiques et sociales de l'ONU, Division de la population (2006) *Perspectives de l'urbanisation mondiale (révision de 2003)*. New York : Organisation des Nations Unies
- Duranton G (2009) Are cities engines of growth and prosperity for developing countries? Dans M Spence, PC Annez et R Buckley (eds) *Urbanization and Growth*. Washington : Banque mondiale
- Dyson T (2003) HIV/AIDS and urbanization. *Population and Development Review* 29(3): 427–442
- Fay M et Opal C (1999) *Urbanization without Growth: A Not-so-uncommon Phenomenon*. World Bank Policy Research Working Paper No. 2412. Consulté le 13 juillet 2009, <http://ssrn.com/abstract=632483>
- Grant R et Yankson P (2003) City profile, Accra. *Cities* 20(1): 65–74
- Gugler J (1991) Life in a dual system revisited: urban-rural ties in Enugu, Nigéria, 1961–87. *World Development* 19(5): 399–409
- Hardoy JE, Mitlin D et Satterthwaite D (2001) *Environmental Problems in an Urbanizing World*. Londres : Earthscan
- Institut international pour l'environnement et le développement (2003) *Rural-Urban Transformations, Environment and Urbanization* 15(1)
- Intsifal G (2004) *Housing and Urban Development Initiatives as Means Towards the Alleviation of Poverty*. RICS Foundation Our Common Estate Research Paper Series. Consulté le 27 mars 2009, http://www.rics.org/NR/rdonlyres/94C6E82F-3F00-4C0D-8A4D-DAD6675190DD/0/Housing_and_urban_development.pdf
- Jamal V et Weeks J (1998) The vanishing rural-urban gap in sub-Saharan Africa. *Revue internationale du Travail* 127(3): 271–292
- Keivani R et Edmundo W (2001) Refocusing the housing debate in developing countries from a pluralist perspective. *Habitat International* 25: 191–208
- Kihato CW et Kihato M (2009) Document d'information sur l'urbanisation en Afrique. Etabli pour ONU-Habitat, Nairobi
- Kim S (2009) Spatial inequality and economic development: theories, facts and policies. Dans M Spence, PC Annez et R Buckley (eds) *Urbanization and Growth*. Washington : Banque mondiale
- Lloyd P (1979) *Slums of Hope? Shanty Towns of the Third World*. Manchester: Manchester University Press
- Marx C (2007) *Do Informal Land Markets Work for the Poor?* Consulté le 26 juillet 2009, http://www.urbanlandmark.org.za/downloads/Operation_of_the_market_Synthesis_Report.pdf
- Nientied P et Van der Linden J (1988) Approaches to low income housing in the third world. Dans J Gugler (ed.) *The Urbanization of the Third World*. Oxford: Oxford University Press
- Njoh AJ (1999) *Urban Planning, Housing and Spatial Structures in sub-Saharan Africa*. Aldershot: Ashgate
- Njoh AJ (1999) The state and urban development policy and society in Cameroon. *Cities* 16(2): 111–122
- Njoh AJ (2003) Urbanization and development in sub-Saharan Africa. *Cities* 20(3): 167–174
- OIT (Organisation internationale du Travail) (2007) *Indicateurs clés du marché du travail*. 5ème édition. Genève : Organisation internationale du Travail
- ONU-Habitat (1999) *Reassessment of Urban Planning and Development Regulations in African Cities*. Nairobi: ONU-Habitat
- ONU-Habitat (1999) *Campagne mondiale pour la sécurité d'occupation*. Nairobi : ONU-Habitat
- ONU-Habitat (2001) *Tools to Support Participatory Urban Decision Making*. Urban Governance Toolkit Series. Nairobi : ONU-Habitat

- ONU-Habitat (2003) *Slums of the world: the face of urban poverty in the new millennium?* Document de travail. Nairobi : ONU-Habitat
- ONU-Habitat (2003) *Rapport mondial sur les établissements humains : Le défi des bidonvilles 2003*. Consulté le 21 juillet 2009, www.un-habitat.org
- ONU-Habitat (2006) *Rapport sur l'état des villes dans le monde : 2006–2007*. Londres : Earthscan
- ONU-Habitat (2008) *L'état des villes africaines 2008 : Un cadre pour traiter les problèmes urbains en Afrique*. Nairobi : ONU-Habitat
- ONU-Habitat (2010) *Urban Indigenous Peoples and Migration: A Review of Policies, Programmes and Practices*. Nairobi : ONU-Habitat
- Payne G (2001) Urban land tenure policy options: titles or rights. *Habitat International* 25: 415–429
- Potts D (1995) Shall we go home? Increasing urban poverty in African cities and migration processes. *The Geographical Journal* 161(3): 245–261
- Potts D (2009) The slowing of sub-Saharan Africa's urbanization: evidence and implications for urban livelihoods. *Environment and Urbanization* 21: 253–259
- Satterthwaite D (2005) *The Scale of Urban Change Worldwide 1950–2000 and its Underpinnings*. Document de synthèse sur les établissements humains. Londres : Institut international pour l'environnement et le développement
- Sen A (2000) *Development as Freedom*. Oxford: Oxford University Press
- Shack/Slum Dwellers International (2009) *Building Toilets with our Eyes Closed*. Consulté le 5 novembre 2009, <http://www.sdinet.co.za/ritual/upgrading/>
- Smoke P (2003) Decentralisation in Africa: goals, dimensions, myths and challenges. *Public Administration and Development* 23: 7–16
- Yeboah IEA (2000) Structural adjustment and emerging urban form in Accra (Ghana). *Africa Today* 47(2): 60–89

SITES WEB

Centre on Housing Rights and Evictions - Centre pour les droits au logement et contre les expulsions (COHRE), www.cohre.org

Environment and Urbanization, the Journal of the International Institute for Environment and Development (Journal de l'Institut international pour l'environnement et le développement), Londres (Royaume-Uni). Tous les numéros de ce journal peuvent être téléchargés sur le site Internet des publications Sage, <http://sagepub.com>

Shack/Slum Dwellers International (SDI), www.sdinet.org

Programme des nations Unies pour les établissements humains, www.unhabitat.org

Pour une liste annotée des sites Internet qui offrent davantage d'informations sur les principaux problèmes examinés dans ce Guide pratique, voir le site www.housing-the-urban-poor.net et suivre les liens vers "Organizations database".



Les pressions exercées par la rapidité de l'urbanisation et de la croissance économique en Afrique ont conduit à un nombre grandissant d'expulsions de citoyens pauvres de leurs quartiers. Dans la plupart des cas, les intéressés ont été réinstallés dans des zones périphériques, loin des centres d'emploi et des possibilités d'activité économique. En outre, plus de 500 millions de personnes vivent aujourd'hui dans des bidonvilles en Afrique et ce chiffre est en augmentation.

Les autorités locales doivent pouvoir disposer d'instruments pour assurer la protection des droits au logement des citoyens pauvres, ce qui constituerait une première étape critique vers la réalisation de l'Objectif du Millénaire pour le développement concernant l'amélioration sensible, d'ici à 2020, de la vie des habitants de taudis. L'objectif de ces Guides pratiques est de permettre aux décideurs politiques aux niveaux national et local de mieux comprendre les différents aspects du développement urbain et d'une politique du logement favorable aux pauvres dans l'optique de la réduction de la pauvreté urbaine.

Les Guides pratiques sont présentés sous un format facile à lire et sont structurés de façon à donner une vue d'ensemble d'un large éventail de tendances, conditions, concepts, politiques, instruments et recommandations, indispensable à tous ceux qui souhaitent s'attaquer aux problèmes du logement visés ci-après :

1) **L'Afrique urbaine** : Construire en tirant parti du potentiel inexploité; 2) **Le logement pour les faibles revenus** : Les moyens d'aider les pauvres à trouver un logement décent dans les villes africaines; 3) **Le foncier** : un rôle crucial dans l'accès des citoyens pauvres à un logement; 4) **Les expulsions** : Les options possibles pour éviter la destruction des communautés urbaines pauvres; 5) **Le financement du logement** : Les moyens d'aider les pauvres à financer leur logement; 6) **Les organisations communautaires** : Les pauvres en tant qu'agents du développement; 7) **Le logement locatif** : Une option très négligée dans le cas des pauvres; 8) **Les autorités locales** : Faire face aux défis urbains d'une manière participative et intégrée.

Les dirigeants et les responsables d'un grand nombre d'États et de villes d'Afrique ont dans une large mesure été impuissants à reconnaître la réalité et les conséquences de l'urbanisation rapide. C'est pourquoi, partout en Afrique sub-saharienne, la mauvaise gestion des agglomérations urbaines et le gaspillage de leur potentiel sont monnaie courante. Au pire, ces déficiences ont entraîné une forte expansion des bidonvilles, où les conditions de vie sont misérables. Cette tendance n'a pas pu être inversée pour des raisons nombreuses et complexes. Ce Guide pratique n° 1 analyse le manque d'imagination dont ont fait preuve tous ceux impliqués dans le développement et la gestion des zones urbaines, qui n'ont pas su apprécier toutes les possibilités offertes par l'urbanisation pour résoudre la crise de développement de l'Afrique, et ont considéré en fait qu'il s'agissait plutôt d'une des causes de la crise. Cet ouvrage expose une série de politiques et de cadres d'action qui peuvent faire évoluer le développement urbain dans un sens positif, en utilisant les ressources considérables que représentent les connaissances, les expériences et les compétences existant au sein des communautés urbaines pauvres partout sur le continent. Ce faisant, il aborde des thèmes et des stratégies qui sont étudiés plus en détail dans les autres Guides pratiques pour l'Afrique de la même série.