

## **Lutte contre la pauvreté urbaine : quelles priorités ?**

La cible 11 des Objectifs du Millénaire engage les gouvernements à améliorer les conditions de vie d'au moins 100 millions de bidonvillois d'ici 2020. Elle les engage en fait à lutter contre la pauvreté urbaine, dont les bidonvilles constituent la manifestation physique la plus visible.

Selon ONU-HABITAT plus d'un milliard de personnes s'entassent dans les quartiers informels, irréguliers, non planifiés, des villes du Sud. La population des bidonvilles s'accroît de 25 millions par an, soit 70.000 personnes supplémentaires par jour. Le phénomène est particulièrement préoccupant dans deux régions : l'Afrique subsaharienne et l'Asie du Sud.

L'urbanisation de la pauvreté résulte de trois facteurs : l'urbanisation rapide de la planète, le manque d'emplois urbains décents et les insuffisances de la planification et de la gestion des villes. Le premier facteur peut être résumé en quelques chiffres : la population urbaine des pays en développement est passée de 680 millions en 1970 à 1450 millions en 1990 et à 2.5 milliards aujourd'hui. Elle atteindra 3.9 milliards en 2030. Cette croissance potentiellement positive (car elle contribue à réduire la surpopulation rurale) n'a pas été accompagnée par un développement économique suffisant, notamment en Afrique, pour générer les emplois et les revenus espérés. Dans de nombreux pays elle a été mal gérée du fait de l'absence de volonté politique et de l'incompréhension du phénomène. La coopération internationale s'est concentrée sur le développement rural, sans impact positif notable. Récemment la pauvreté urbaine a commencé à diminuer en Asie de l'Est et en Amérique Latine, mais les inégalités entre les pauvres et les riches se sont creusées. Les villes du Sud deviennent de plus en plus divisées entre quartiers sous-équipés et quartiers résidentiels. Fractures sociales et spatiales se renforcent mutuellement.

Comment définit-on la pauvreté urbaine ? Par deux éléments. Le premier, cher aux institutions financières, est la pauvreté monétaire. Les pauvres sont ceux dont le revenu journalier ne dépasse pas un dollar (pauvreté dite absolue, notamment en milieu rural) ou deux dollars (somme plus ou moins équivalente, en milieu urbain monétarisé, à un dollar en milieu rural où l'autoproduction alimentaire est possible), voire un Euro, parce qu'ils n'ont pas accès à un emploi décent. Bien sûr le pouvoir d'achat de ces dollars n'est pas le même dans tous les pays et dans toutes les régions et zones d'un même pays. Il s'agit donc d'une estimation peu scientifique mais facile à appréhender. Le second élément concerne les aspects non-monétaires de la pauvreté, c'est-à-dire essentiellement les difficultés d'accès aux terrains, aux services essentiels et aux logements. Ce second élément (appelé pauvreté humaine par le PNUD) se reflète dans la bidonvilisation d'un grand nombre d'agglomérations, de Lagos à Dhaka en passant par Kinshasa et Mumbai. Selon ONU-HABITAT les deux tiers de la population urbaine d'Afrique et le tiers de la population urbaine d'Asie vivent dans la pauvreté.

Que fait la coopération internationale pour aider les pays en développement à réduire la pauvreté urbaine ? Peu de choses en vérité. L'aide publique au développement urbain reste minimale. Elle se concentre sur les infrastructures d'eau et parfois d'assainissement. L'assistance technique et l'assistance aux projets ont fortement décliné depuis une quinzaine d'années tandis que l'aide budgétaire ignore le plus souvent les besoins urbains. La coopération internationale a évolué du *hardware* vers le *software*, du public vers le privé, des opérations vers les politiques alors que les stratégies des pays les moins avancés n'ont guère changé et se limitent à accompagner tant bien que mal la croissance urbaine et à subventionner des programmes destinés aux classes moyennes. Paradoxalement la coopération internationale intervient de plus en plus dans les pays à revenus intermédiaires, ceux-là même qui pourraient très bien s'en passer mais avec qui un dialogue politique est possible et chez qui les avancées sont plus évidentes.

Que pourrait donc faire la coopération internationale pour contribuer à réduire la pauvreté urbaine dans les pays du Sud? Tout d'abord les aider à se développer économiquement, ce qui passe par une priorité indiscutable à accorder aux infrastructures comme le démontre l'expérience asiatique (Chine, Corée, Indonésie, Malaisie, Thaïlande, etc.) Cette croissance économique constitue une condition nécessaire (mais non suffisante) du développement social. Celui-ci passe par un accès généralisé aux services essentiels : santé de base, éducation primaire, eau potable, assainissement, transports publics, sécurité. L'effort de la coopération urbaine devrait s'accroître très fortement dans ces domaines. Cela implique des actions à trois niveaux complémentaires : politique, financier et managérial.

Au plan politique, les Lignes Directrices sur l'accès aux services essentiels, en cours d'élaboration sous l'égide d'ONU-HABITAT, fournissent les cinq directions à suivre : (i) promouvoir une gouvernance urbaine participative ; (ii) décentraliser les responsabilités publiques ; (iii) développer les partenariats entre autorités locales et fournisseurs de services ; (iv) assurer des financements viables et des tarifs favorables aux pauvres ; et (v) gérer l'impact sur l'environnement. Ces lignes directrices bénéficient des apports de partenaires français, publics et privés, tel l'Institut de Gestion Déléguée. Une fois adoptées par le Conseil d'Administration d'ONU-HABITAT elles seront accompagnées par des outils pédagogiques et des programmes de formation dans les pays intéressés.

Au plan financier la coopération internationale – l'aide publique au développement – doit viser à compléter et à mobiliser les ressources locales en injectant des capitaux dans les secteurs stratégiques. L'Agence Française de Développement s'y emploie dans la mesure de ses moyens tandis que la plupart des institutions financières internationales mettent l'accent sur l'eau et les transports. Dans tous les cas il importe que ces investissements n'oublient pas d'encourager les pérennités au bénéfice des populations défavorisées.

Au plan managérial il est clair que de nombreuses villes africaines demeurent mal gérées et que le potentiel de progrès dans la gestion des services est considérable, tant pour les services marchands comme l'approvisionnement en eau et les transports publics que pour

les services non marchands comme la sécurité et la santé. La coopération technique peut jouer un rôle clé pour développer les capacités municipales, rationaliser la fourniture des services et améliorer l'efficacité urbaine. Elle reste malheureusement insuffisante et se limite souvent à promouvoir l'échange de « bonnes pratiques » au lieu de s'inscrire dans la durée.

Après les services essentiels une seconde priorité devrait être d'aider les villes du Sud à élaborer et à mettre en œuvre des stratégies urbaines réalistes. L'impact d'une telle coopération n'est pas immédiat mais à moyen et long terme. En fait la majorité des villes du tiers monde ne disposent pas de plans de développement urbain. Les plans directeurs existants, souvent obsolètes ou irréalistes, sont ignorés par les décideurs. Depuis les années 1980 la critique des plans d'urbanisme est donc devenue un lieu commun dans les conférences internationales.

ONU-HABITAT et d'autres agences tentent depuis quelques années de promouvoir des « City Development Strategies » (CDS) qui combinent vision à long terme et actions à court terme, qui articulent planification spatiale et investissements, et qui mobilisent tous les acteurs concernés. Cette approche, adoptée par nombre de villes européennes, peine à trouver sa voie dans les pays en développement dont les autorités publiques n'ont guère d'influence sur les investissements privés. A moins de considérer que les villes du Sud ne peuvent croître que de façon chaotique, un énorme effort de coopération est donc nécessaire pour allier la préparation et la mise en œuvre de stratégies urbaines au renforcement de la gouvernance et des capacités locales. L'amélioration et la prévention des bidonvilles devraient trouver toute leur place dans ces stratégies dont les objectifs fondamentaux sont ceux du développement durable : croissance économique, réduction de la pauvreté et des inégalités, préservation de l'environnement.

Par ailleurs le renforcement des capacités locales doit aller de pair avec une décentralisation progressive des responsabilités et des moyens financiers en direction des autorités municipales. Le dernier Conseil d'Administration d'ONU-HABITAT, réuni en avril 2007, a adopté des orientations très claires sur la décentralisation, qui pourraient guider les réformes législatives nécessaires dans les pays concernés.

Enfin la troisième priorité de la coopération internationale devrait être d'aider les populations pauvres à mieux se loger, c'est-à-dire à accéder plus facilement aux terrains et aux financements indispensables à la construction d'un habitat décent. Depuis les opérations de parcelles assainies des années 1970-80 les problématiques n'ont guère évolué dans ce domaine. Le logement locatif informel (qui concerne des dizaines de millions de personnes) demeure absent des préoccupations tandis que les recettes visant à transformer les pauvres en petits propriétaires manquent de sérieux et de crédibilité. L'appui au développement progressif de l'habitat par le biais du microcrédit demande à être davantage soutenu, de même que les systèmes collectifs d'épargne et crédit. La production massive de terrains sommairement équipés, avec recouvrement des coûts par les municipalités, devrait aussi être encouragée. A ce jour les conditions de vie ne s'améliorent que lorsque les revenus augmentent, tandis que l'impact ou l'effet de levier des politiques de l'habitat reste marginal. ONU-HABITAT a suggéré de relancer les

expérimentations dans ce secteur délaissé du financement du logement populaire. Cela demande à nouveau d'associer coopération technique et assistance en capital, c'est-à-dire dialogue politique et incitations financières. En outre les coopérations bilatérales et les ONG pourraient jouer un plus grand rôle pour appuyer les communautés défavorisées, comme elles le font avec succès dans les situations post-catastrophe.

L'accès des pauvres à un logement décent peut être facilité par des actions multiformes définies au cas par cas par les gouvernements, qui peuvent faire appel à des apports extérieurs. S'il n'y a aucune recette miracle et si la volonté politique nationale est primordiale, la coopération internationale peut-elle pour autant négliger ce secteur ? Nous ne le pensons pas. La pauvreté résidentielle mérite d'être combattue avec énergie, non seulement au niveau des services essentiels mais aussi au niveau de l'accès au sol et au logement. Une démarche holistique est indispensable pour réduire efficacement la pauvreté urbaine.

Daniel Biau  
Directeur, DCTR  
ONU-HABITAT