

**Conférence internationale tripartite sur les défis de
l'urbanisation et la réduction de la pauvreté dans les pays
d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique**

Nairobi

8–10 juin 2009



Vue de taudis à Rio de Janeiro (Brésil) © Acioly, 2007.

**Relever le défi des établissements informels dans les pays en développement : amélioration et
prévention des taudis et des bidonvilles**

par

Claudio Acioly

Relever le défi des établissements informels dans les pays en développement : amélioration et prévention des taudis et des bidonvilles¹, par Claudio Acioly²

Introduction

Aujourd'hui, dans le monde, un citoyen sur trois vit dans une zone de taudis. En 2006, selon des données publiées par le Programme des Nations Unies pour les établissements humains (ONU-Habitat), près d'un milliard de personnes vivant en milieu urbain en Amérique latine, en Asie, en Afrique et même en Europe et en Amérique du Nord ne pouvaient se procurer un logement que dans des quartiers insalubres. Les établissements informels posent à l'heure actuelle un problème d'une ampleur et d'une complexité sans précédent, qui tendent à prouver que la plupart des villes ont du mal à assurer des logements à leurs habitants dans le cadre de plans formels, officiels et effectifs régissant l'utilisation des terres et des espaces urbains. En Afrique, par exemple, la croissance urbaine est synonyme de développement urbain informel. En Amérique latine, les établissements informels abritent les segments de population urbaine ayant le taux de croissance le plus élevé, et la fourniture informelle de terrains favorise l'accès à la terre et au logement pour de larges pans de la population. Le phénomène des établissements informels persiste, en dépit de la mise en place de programmes de logements et de politiques de restructuration et de régularisation foncière des établissements. Le développement foncier informel, à travers la création illicite et anarchique de logements et d'établissements humains, représente d'ordinaire entre 20 et 70 % de la croissance urbaine dans les régions en développement.

Le présent exposé donne un aperçu des problèmes liés aux taudis et aux établissements informels et fournit des indications concrètes sur l'échelle et l'étendue du phénomène de l'urbanisation informelle. Il est estimé que l'inefficacité du secteur du logement et le manque d'options immobilières accessibles aux divers groupes socioéconomiques figurent parmi les causes profondes de l'essor des marchés fonciers et immobiliers dans les villes des pays en développement. L'exposé met en lumière les particularités régionales présentes en Afrique, en Amérique latine et en Asie. Il démontre aussi comment les goulets d'étranglement de l'offre et des systèmes de fourniture

1 Exposé tiré de Acioly, Claudio : *The Challenge of Slum Formation in the Developing World*, Land Lines, Cambridge : Lincoln Institute of Land Policy; p. 2 à 7, 2007.

2 Claudio Acioly, chef de la Section des politiques du logement à ONU-Habitat, est architecte-urbaniste. Il a travaillé dans le cadre de plusieurs programmes d'amélioration des taudis à l'échelle de la ville et dans plus de 20 pays, au sein de programmes intéressant le logement, les établissements informels, le renforcement des capacités et le développement institutionnel (claudio.acioly@unhabitat.org).

de terres entravent l'accès aux terrains viabilisés et influent sur la disponibilité de logements abordables pour de vastes sections de population, ce qui semble être à l'origine du développement foncier informel et illicite, ainsi que de la formation des taudis.

Au-delà des mesures d'assainissement que nécessitent les quartiers insalubres et les établissements informels, l'exposé préconise aussi l'élaboration concomitante d'une stratégie de prévention des taudis. En effet, des politiques et stratégies en matière de logement qui peuvent accroître l'efficacité de ce secteur et jouer un rôle déterminant dans le développement économique sont tout aussi importantes que les approches et les politiques visant à améliorer les taudis et bidonvilles existants, lorsqu'une telle initiative paraît faisable des points de vue technique, financier et environnemental.

Ampleur et étendue du problème posé par les établissements informels

Dans le monde, selon ONU-Habitat, 1 milliard de personnes vivent dans des taudis. La cible 11 de l'Objectif 7 des Objectifs du Millénaire pour le développement consiste à améliorer sensiblement la vie d'au moins 100 millions d'habitants de taudis d'ici à 2020. Cela représente un immense défi pour les Etats et la communauté internationale : ils devront non seulement améliorer les agglomérations existantes, mais aussi freiner la croissance des nouveaux établissements informels. Par conséquent, les politiques d'amélioration devront aller de pair avec des stratégies de prévention à même d'offrir des possibilités de logement abordables sur une échelle qui permette de faire face à la demande croissante de logements et d'infrastructures.

Aux phénomènes habituels de l'habitat instantané et de l'habitat envahissant est venu s'ajouter celui du morcellement illégal des propriétés foncières privées dans divers pays, qui a favorisé l'émergence d'un marché foncier informel très actif. Dans des villes comme Bogotá, Rio de Janeiro et São Paulo (Brésil), Mumbai (Inde), le Caire, Lima et Tirana, les terrains sont acquis, sécurisés et mis en valeur, indépendamment des réglementations et des plans directeurs en vigueur. A quoi peut-on imputer ce non-respect quasi-général des textes officiels qui régissent le développement urbain? Pourquoi tant de personnes se retrouvent-elles dans des taudis et des établissements informels?

La réponse à ces interrogations n'est pas aisée, mais nous sommes mieux informés aujourd'hui que nous ne l'étions il y a 30 ans, lorsque les participants à la première Conférence des Nations Unies sur les établissements humains ont identifié l'expansion de l'habitat informel comme

l'une des préoccupations centrales dans ce domaine. Le faible niveau du revenu des ménages et les moyens limités dont ils disposent pour payer leur logement constituent une partie du problème. Toutefois, on remarque à l'heure actuelle que ce ne sont plus seulement les pauvres qui vivent dans ces établissements. La pauvreté n'est donc pas l'unique cause de la prolifération des taudis. De plus en plus de personnes ayant des revenus relativement élevés cherchent à se loger en dehors des systèmes formels et officiels, et se rendent compte que les taudis sont la seule autre option disponible hors du marché structuré, ce qui met en évidence les lacunes du marché immobilier et des politiques du logement qui font obstacle à la création de possibilités de logement abordables. Le manque d'investissement dans les infrastructures par les pouvoirs publics locaux est un autre obstacle à prendre en considération car il limite l'offre de logements et entrave les activités économiques. Il est évident que ni un plan municipal ni un système agréé de planification de l'utilisation des terres ne peuvent à eux seuls orienter le développement urbain et produire des structures spatiales urbaines sans taudis. La recherche et l'expérience pratique fournissent d'importantes informations sur les différents mécanismes et stratégies dont les particuliers et les groupes organisés se servent pour avoir accès à la terre et au logement.

Le phénomène de la formation des taudis s'est accru considérablement, engendrant divers types d'établissements régionaux ou locaux désignés par des noms locaux, tels que les *favelas* au Brésil ou les *museques* en Angola. En dépit de leurs variations, ces établissements comportent plusieurs caractéristiques communes : les systèmes formels de fourniture de terres et de logements excluent de vastes sections de la population, les prix immobiliers augmentent à un rythme vertigineux, les particuliers font le commerce des biens fonciers et des droits de propriété sans tenir compte des considérations juridiques, comme moyen d'accès à un endroit où habiter et pour légitimer leur droit de cité; ces établissements sont durement touchés par des fléaux comme le surpeuplement, la médiocrité des conditions d'assainissement, le délabrement des logements et, dans certaines villes, la violence urbaine.

Marchés fonciers et immobiliers informels

Il existe un marché informel prospère qui propose déjà d'autres options d'accès au logement aux familles pauvres ou à revenu moyen et même à certains ménages à revenu élevé, dans de nombreuses villes où l'application de sanctions pour l'exploitation informelle et l'occupation illégale de terrains est peu rigoureuse, ou bien lorsque l'accès à la terre est limité dans le périmètre urbain et géré à titre privé dans les zones périphériques par les propriétaires terriens, les chefs coutumiers ou les autorités traditionnelles. L'accroissement de la densité des établissements existants ou consolidés

dans le périmètre urbain et les morcellements informels et souvent illégaux de biens fonciers privés dans les zones périurbaines illustrent parfaitement le processus de privatisation du développement foncier informel³. Il en résulte que les particuliers ne peuvent avoir accès à la terre que par le biais de transactions commerciales contrôlées par les propriétaires terriens, les chefs coutumiers ou d'autres détenteurs de biens fonciers, de telles transactions pouvant faire l'objet de spéculations diverses.

Il apparaît à première vue que le phénomène de l'urbanisation informelle déborde la capacité des autorités municipales de faire face à la pression démographique et au gonflement de la demande de logements, de terres et d'infrastructures. Un examen plus attentif de la situation révèle cependant que les taudis et les établissements informels sont des symptômes d'un fonctionnement inadéquat du secteur immobilier, qui se caractérise par des ratios prix immobiliers/revenus élevés, la pénurie de terrains viabilisés, l'absence de transparence et le dérèglement des marchés fonciers et immobiliers. Le problème est davantage accentué par l'incapacité des autorités municipales de prévoir, d'élaborer et de mettre en œuvre des politiques foncières et immobilières adéquates. Nombre de décideurs n'ont pas encore pleinement appréhendé la complexité du développement foncier informel et la nature du lien qui existe entre les marchés fonciers, le logement et la présence accrue de taudis dans leurs villes. De ce fait, leurs politiques inadaptées continuent à stimuler plutôt qu'à freiner le développement urbain informel. Qui plus est, les réglementations officielles et l'imposition de normes et critères onéreux constituent une entrave, au lieu de faciliter la fourniture de terres et de logements. Les décisions politiques et les mesures gouvernementales ne sont pas étayées par des données pertinentes ou par des informations de base concernant la logique de la formation des taudis, entre autres éléments d'appréciation.

Toute initiative visant à aborder le problème des établissements existants devra prendre en considération les causes profondes de l'urbanisation informelle, dans l'optique de mettre au point des mesures propres à réduire le rythme de progression et l'ampleur de ce phénomène. A cet égard, les Etats devront s'attaquer au manque d'infrastructures de base, d'accessibilité et de services publics adéquats ainsi qu'au problème de l'imprécision des droits d'occupation et de propriété, par le biais de programmes de restructuration des quartiers, d'amélioration des taudis et de régularisation foncière; mais ils devront en même temps envisager l'adoption de politiques spécifiques pour empêcher ou ralentir la croissance du développement urbain informel sous ses diverses formes. La mise à l'échelle de l'offre de terrains viabilisés et la fourniture de diverses possibilités de logement abordables aux différents groupes socio-économiques représentent deux mesures essentielles à la prévention des

3 Acioly, C. *ibid.* 2007.

taudis. A moins que des mesures ne soient mises en œuvre pour inverser la tendance actuelle, la population des taudis pourrait atteindre 1,5 à 2 milliards de personnes d'ici à 2020 (ONU-Habitat, 2003 et 2006; PNUD, 2005).

Conscients des multiples problèmes que posent les établissements informels, les gouvernements nationaux et l'ensemble de la communauté internationale ont proposé, en 2005, une nouvelle formulation de la cible 11 de l'Objectif 7 (Améliorer sensiblement la vie d'au moins 100 millions d'habitants de taudis d'ici à 2020), qui comporterait le membre de phrase « en trouvant des solutions de rechange adéquates à la création de nouveaux taudis » (PNUD, 2005). Bien que cette cible ne porte que sur une fraction restreinte des près de 2 milliards d'habitants de taudis prévus, on reconnaît aujourd'hui la nécessité de concevoir des politiques et d'adopter des mesures visant à fournir une gamme étendue d'options immobilières abordables, qui puissent soutenir la concurrence de celles qu'offrent les systèmes informels de fourniture de terres et de logements.

Traduire cette cible en actions concrètes représente un double défi. Les pouvoirs publics locaux et centraux et les organismes internationaux de développement doivent orienter leurs efforts vers l'assainissement des taudis, l'amélioration des infrastructures et la régularisation des établissements informels, ainsi que l'adoption de mesures propres à améliorer de manière effective les conditions et la qualité de vie dans les établissements existants ou en cours de consolidation. Toute politique envisagée doit viser à la fois à améliorer les établissements insalubres existants et à prévenir la formation de nouveaux taudis. Les pouvoirs publics et les organismes intervenant dans ce domaine devront adopter des politiques de prévention et des mesures d'accompagnement qui permettent de fournir des solutions de rechange pratiques et abordables en remplacement du système de développement informel qui est en vigueur. Ce n'est qu'à ce prix qu'il sera possible de franchir l'écueil persistant de l'« l'industrie de l'informalité » auquel se heurtent souvent les administrations municipales⁴.

Variations régionales

On note des variations au niveau régional en ce qui concerne non seulement le taux d'urbanisation, mais aussi la capacité d'intervention et les caractéristiques des processus de formation des taudis.

4 Acioly, C. *ibid.* 2007.

Afrique : Le défi des systèmes fonciers coutumiers et le besoin d'élargissement des programmes

Les pouvoirs locaux de la plupart des pays africains manquent encore de personnels qualifiés et de politiques et outils spécifiques de gestion urbaine pour traiter efficacement le problème qui se pose. A cela s'ajoutent d'autres facteurs tels que l'étroitesse de l'assiette fiscale, le faible taux de recouvrement de l'impôt sur la propriété, ainsi que l'inefficacité et l'opacité des systèmes d'administration foncière. Nombre de pays ont un cadre institutionnel complexe régissant l'utilisation des terres au niveau local, qui comporte des unités locales de planification et d'administration foncière aux niveaux national et municipal ainsi que toute une gamme d'organismes publics relevant du niveau central, y compris un ministère chargé des terres et des systèmes nationaux d'administration foncière. Il est également courant que les autorités locales soient subordonnées à un ministère des collectivités décentralisées, ce qui limite naturellement l'autonomie municipale et influe négativement sur les possibilités d'intervention locale pour résoudre le problème de l'urbanisation. Les pays dont les terres sont nationalisées ont tendance à mettre en place des cadres d'administration foncière qui sont difficiles à gérer, ce qui engendre souvent des registres fonciers imprécis et un double système de répartition des terres. Il est rare que les avantages des baux ruraux parviennent à financer le développement des infrastructures.

En outre, les structures institutionnelles et organisationnelles post-coloniales du continent doivent coexister avec des règles et des systèmes de propriété terrienne coutumiers. A certains égards, les propriétaires coutumiers (par exemple, les chefs, les rois tribaux et leurs conseils traditionnels respectifs) agissent plutôt comme les fournisseurs de terres pirates de Colombie ou du Pakistan. Ces derniers fournissent des parcelles en lotissant des terres privées alors que les premiers remettent des terres coutumières à des particuliers et même à des promoteurs, en contournant ou en outrepassant les règles et règlements officiels. Les prix des terrains augmentent considérablement et ceux qui sont viabilisés deviennent de plus en plus rares, avec pour résultat des majorations importantes pour les parcelles dotées d'infrastructures. Les autorités locales ne parviennent pas à étendre les infrastructures et à fournir des terres viabilisées sur une échelle qui puisse faire baisser les prix et empêcher que les particuliers aient à payer des prix majorés lorsqu'ils achètent un logement dans des zones équipées d'infrastructures de base.

L'Afrique est la région de la planète qui connaît les rythmes d'urbanisation les plus rapides. Le taux de croissance des taudis est de 4,53 % en Afrique subsaharienne, par rapport à 2,20 % en Asie du Sud (ONU-Habitat, 2006). Il est nécessaire et urgent d'élargir la base de connaissances locale concernant les mécanismes de fonctionnement du marché foncier informel et les enseignements qui

en découlent pour la formulation des moyens d'action. Des réformes s'imposent sur tous les plans, et non pas seulement au niveau des cadres réglementaires. La restructuration des volets institutionnel, stratégique et réglementaire du secteur du logement contribuerait à impulser à la fois l'amélioration des taudis et leur prévention.



Figure 1. Vue du quartier Mathare à Nairobi. © Acioly, 2007.

A la différence de l'Amérique latine et de l'Asie, l'Afrique n'a pas une longue tradition de programmes d'amélioration de taudis à l'échelle de la ville, ni de politiques et programmes durables en matière de logement, hormis les cas exceptionnels comme celui de l'Afrique du Sud. A titre d'exemple, le Projet de Lusaka relatif à l'amélioration des conditions de vie des occupants de terrains publics et d'aménagement de zones d'habitation, le projet de restructuration du quartier dit Dalifort à Dakar qui date d'une quarantaine d'années et les initiatives lancées plus récemment dans ce domaine au Kenya et en Namibie n'ont pas produit de nouvelles générations de programmes à grande échelle dans d'autres pays. Le programme de logements conçu par l'Afrique du Sud pour construire plus d'un million d'unités d'habitation demeure l'initiative la plus ambitieuse engagée dans la région pour tenter

de résorber la pénurie de logements à l'échelle nationale; plus récemment, l'Ethiopie a amorcé un programme de construction d'immeubles en copropriété, qui s'est fixé des objectifs ambitieux se situant au-delà de 200 000 unités d'habitation par an. Toutefois, les deux pays demeurent confrontés, à l'instar de bien d'autres dans la région, à des problèmes tels que les prix inaccessibles du logement et l'expansion des établissements informels. Dans des pays comme l'Afrique du Sud, le Kenya, le Malawi et l'Ouganda, un nombre accru de collectifs de citoyens pauvres et de groupes d'épargne sont créés avec l'appui d'organisations non gouvernementales à dessein d'accroître la disponibilité des financements, mais toutes ces structures se heurtent à des problèmes d'échelle; leur essor favorisé en grande partie par l'organisation non gouvernementale Shack Dwellers International atteste clairement de l'échec des systèmes formels de financement du logement, dont pâtissent la plupart des pays africains.

Asie : Participation des propriétaires terriens et des organisations non gouvernementales aux activités d'amélioration et de prévention des taudis et des bidonvilles

En Asie, plus que dans d'autres régions, les organisations non gouvernementales jouent un rôle de premier plan dans l'appui aux initiatives locales lancées par des organisations communautaires et des fédérations de citoyens pauvres en vue d'améliorer les conditions d'accès à la terre. De telles fédérations et coopératives d'épargne et de crédit se sont multipliées dans plusieurs pays d'Asie et, en Thaïlande, elles font partie intégrante d'un programme national d'assainissement des taudis (Programme Ban Mekong). Il existe un régime privé de propriété foncière qui semble s'imposer à tous, de sorte que les envahissements sont souvent voués à l'échec. Habituellement, les propriétaires terriens rentrent en possession de leurs terres sans difficulté lorsqu'ils ont recours à la justice, cette procédure se soldant en général par des expulsions forcées ou par des solutions négociées qui peuvent donner lieu à l'acquisition intégrale ou partielle des terrains enregistrés. Bénéficiant du soutien de diverses organisations non gouvernementales, des organismes locaux et des fédérations de pauvres et de sans-abri mettent en place des systèmes d'épargne pour l'achat de terrains par le canal du marché – soit dans les établissements où les acquéreurs se trouvent, soit dans un site de réinstallation désigné par les pouvoirs publics. Ce principe est appliqué dans un autre programme national aux Philippines (programme communautaire d'aide hypothécaire). Le rôle et la participation accrue des organisations non gouvernementales dans les programmes d'assainissement des quartiers et des collectivités à travers toute l'Asie sont à l'origine du succès qu'a connu la politique de partage des terres dans certains pays asiatiques où pouvoirs publics, propriétaires terriens, organisations locales et organisations non gouvernementales œuvrent en étroite collaboration. Malgré les acquis tangibles de

telles initiatives en Inde et en Thaïlande, les pouvoirs locaux demeurent d'une manière générale mal lotis en ce qui concerne les outils de gestion foncière et de planification de l'utilisation des terres.



Figure 2. Vue du quartier Dharavi à Mumbai (Inde). © Banashree Banerjee

Une autre approche généralement acceptée de la fourniture de logements et de terres viabilisées aux groupes à revenu faible ou moyen en Asie consiste à mettre en place des mécanismes de remembrement des terres, lorsque de vastes espaces périurbains sont détenus par des propriétaires privés (Hong et Needham, 2007). Certaines difficultés signalées dans la planification de la croissance des villes indiennes sont imputables au fait que les pouvoirs locaux ne peuvent utiliser les ressources foncières qu'en associant ces grands propriétaires terriens aux projets d'aménagement foncier. Certains programmes nationaux tels le projet d'aménagement de Kampong en Indonésie et le programme communautaire d'aide hypothécaire aux Philippines combinent la modernisation des infrastructures avec l'accès à la terre et la sécurité d'occupation, ce qui constitue un bon exemple d'efforts déployés à long terme par les pouvoirs publics pour rendre les conditions de vie meilleures dans les établissements existants.

Amérique latine : Accroissement de la densité des établissements et morcellement illégal des terres

L'Amérique latine, qui est la plus urbanisée des régions en développement, se caractérise par une baisse des taux de croissance démographique dans les grandes zones urbaines, malgré la croissance rapide des établissements informels. Selon les données fournies par ONU-Habitat (2006), les taux de croissance physique de l'ensemble des zones urbaines et des zones de taudis d'Amérique latine sont respectivement de 2,21 % et de 1,28 %, ce qui correspondrait à des taux relativement faibles d'extension vers les espaces non aménagés. Il ressort d'informations provenant de la municipalité de Rio de Janeiro que durant les années 1990, les taux de croissance démographique des *favelas* et des lotissements illégaux étaient respectivement 5 fois et 3 fois plus élevés que celui de la ville entière (Cavalieri, 2005; Municipalité de Rio de Janeiro, 2005). Cette disparité importante des taux de croissance démographique par rapport aux données publiées par ONU-Habitat pour le reste de la région tend à montrer qu'un processus de densification et de gonflement de la population peut se produire sans être associé à une quelconque expansion des limites physiques des établissements informels.



Figure 3. Barrios (quartiers) de Caracas. © C. Acioly, 2007.

Plus d'une douzaine de municipalités d'Amérique latine ont mis sur pied de vastes programmes d'amélioration de taudis à l'échelle de la ville, en plus des processus de régularisation, de formalisation et de légalisation des établissements informels. Comme dans les cas du projet Favela-Bairro (Rio de Janeiro), du programme Habitat Rosario (Argentine), du Comité de légalisation des droits de propriété informels (*Comisión de formalización de la propiedad informal – COFOPRI*) (Pérou) et de l'initiative Morar Legal (habiter légalement) (Rio de Janeiro), ces opérations ont toutes bénéficié d'apports financiers substantiels fournis par la Banque interaméricaine de développement et la Banque mondiale.

L'Amérique latine se distingue des autres régions par le fait que dans bon nombre de ses pays les pouvoirs locaux jouissent d'une autonomie garantie par la Constitution, qui leur permet d'exceller dans la conception et l'exécution de programmes novateurs. Certaines des innovations apportées aux politiques et aux programmes gouvernementaux ont contribué au cours des 50 dernières années à développer des capacités améliorées et à enrichir l'expérience acquise en matière de gestion de l'urbanisation informelle. L'apparition des *barriadas* au Pérou date des années 1960 et bon nombre de *favelas* de Rio de Janeiro existent depuis plus d'un siècle. C'est dans les années 1960 que les toutes premières opérations d'assainissement y ont été tentées, au moment où les expulsions forcées et les politiques de réinstallation étaient plus courantes.

Relever le défi mondial au niveau de la ville

Comment parvenir à relever ce défi mondial afin de résoudre le problème du développement foncier informel et de l'expansion des taudis et des bidonvilles? Il ne peut y avoir de réponse simple à cette question, mais il faudrait commencer par renforcer les compétences, les aptitudes et les connaissances au niveau des pouvoirs locaux et des instances dont émanent les décisions législatives et politiques. En outre, il est nécessaire de développer les institutions et les capacités locales de manière à pouvoir concevoir, élaborer, exécuter et gérer des programmes à l'échelle de la ville, pour entreprendre dans les zones de taudis et les établissements informels existants des interventions multiples qui soient viables à long terme. Le renforcement des capacités et la formation à l'appui de ces initiatives constituent un volet essentiel du processus.

Il importe de développer des connaissances au sujet des actions envisageables dans les limites des cadres institutionnels et réglementaires en vigueur. Il est surprenant de voir qu'il existe si peu de

connaissances sur les causes sous-jacentes des processus de développement foncier informel et les mécanismes du marché qui accroissent actuellement l'ampleur et l'étendue du phénomène des établissements informels. Une telle situation exige que soient élaborées et mises en œuvre des politiques et des pratiques solidement étayées.

Moyens d'action en matière de logement et rôle d'ONU-Habitat

ONU-Habitat entend apporter son appui aux pouvoirs publics centraux et locaux, ainsi qu'aux partenaires du Programme pour l'habitat, en vue d'améliorer les conditions d'accès à la terre et au logement. A cet égard, l'organisation s'est engagée à orienter son action vers l'obtention des trois résultats suivants (ONU-Habitat, 2009) :

1. Soutenir, dans les domaines foncier et immobilier, des réformes habilitantes susceptibles de donner des possibilités de logement diversifiées, abordables et accessibles aux différents secteurs de la population. A cet égard, l'approche d'ONU-Habitat est axée sur les possibilités de logement plutôt que sur la fourniture d'habitations; en d'autres termes, le Programme met l'accent sur des mesures permettant à des particuliers, des ménages et différents groupes sociaux d'avoir accès à toute une gamme de contributions au logement, ce qui peut avoir pour résultat une habitation qui réponde à leurs besoins, à leurs exigences et à leur capacité financière;
2. Accroître la sécurité d'occupation de telle sorte que les particuliers, les ménages et les sociétés aient la possibilité d'acquérir des actifs sûrs, stimuler l'accès aux infrastructures et aux services et réduire la pauvreté, avec des retombées sur les marchés immobiliers. L'approche d'ONU-Habitat repose sur l'axiome selon lequel la protection des droits à la terre encourage les populations à investir dans des logements meilleurs et dans la terre elle-même (UN-Habitat, 2008);
3. Encourager l'amélioration des taudis et leur prévention de façon à pouvoir établir une approche cohérente et constante à l'échelle de la ville pour répondre aux besoins et aux demandes de ceux qui vivent déjà dans des zones informelles, mais aussi pour trouver une solution de rechange à l'informalité. L'approche d'ONU-Habitat est associée à la planification participative et à la gouvernance urbaine, au renforcement des capacités, au développement institutionnel et aux réformes des politiques.

L'approche adoptée par ONU-Habitat s'inspire de la reconnaissance du fait que l'accès à toute une gamme d'options abordables à la terre et au logement sont des conditions préalables à la prévention des taudis. Ainsi, par exemple, pour qu'un secteur immobilier fonctionne bien, il faut toute une série d'intrants, notamment terres, infrastructures et services, moyens financiers, approvisionnement en matériaux de construction et main-d'œuvre qualifiée (voir la figure 4), afin de permettre aux particuliers et aux divers groupes sociaux d'avoir accès à des options de logement correspondant à leurs besoins et à leurs possibilités. Les cadres institutionnels, juridiques et réglementaires qui régissent ces secteurs sont indispensables pour optimiser leur impact sur la formation des taudis et des bidonvilles (ONU-Habitat, 2009). Chaque contribution est efficacement réglementée par ses cadres normatifs spécifiques et des interventions de l'Etat ayant pour but d'influencer la demande ou l'offre, ou les deux. Les politiques, les actions et les stratégies devraient être orientées de manière à faire fonctionner ces contributions fondamentales différemment et, comme prévu, les unes par rapport aux autres, afin d'accroître l'offre et de diminuer les coûts. La crise financière mondiale actuelle a nettement mis en évidence les liens entre le secteur immobilier et l'économie, et avec le cadre réglementaire du secteur financier. La mise en pratique de l'approche d'ONU-Habitat signifie optimiser les liens en amont et en aval avec les autres secteurs de l'économie et réussir à réduire la pauvreté et à assurer le développement économique.

Pour mettre le financement immobilier formel au service des pauvres, il faudra envisager une approche totalement différente de celles qui ont été suivies jusqu'à présent. Les ménages pauvres développent leurs propres systèmes de logement au fil du temps, selon la disponibilité des ressources, des matériaux de construction et des terrains. Les politiques du logement doivent donc être convenablement adaptées, de même que les services financiers doivent être compatibles avec les pratiques des groupes d'épargne et des fédérations de citoyens pauvres du monde entier, qui ont apporté la preuve que les groupes démunis sont en mesure de faire des économies et de démultiplier les ressources.

L'existence d'infrastructures en bon état et d'un secteur des services capable d'assurer l'approvisionnement en eau et l'assainissement et d'en étendre la couverture et l'accessibilité faciliterait la fourniture de terrains viabilisés à l'échelle souhaitée. En combinant ce facteur avec des services de financement immobilier souples et adaptés et des incitations destinées à stimuler la fourniture de matériaux de construction, il serait possible d'accroître considérablement les possibilités de logement abordables pour diverses catégories sociales. L'accent devrait être mis sur des interventions propres à créer des conditions favorables optimales, ainsi que sur une approche globale

de la question du logement, plutôt que sur les habitations en tant que telles. Il faudrait de toute évidence s'attendre à des variations entre les villes et d'un pays à l'autre. En Afrique, par exemple, il faudra adopter des mesures audacieuses pour lever les goulets d'étranglement des systèmes de fourniture de terres et particulièrement des systèmes coutumiers, afin d'induire la création de possibilités de logement supplémentaires dans les villes du continent.

En outre, il sera nécessaire que les décideurs aient une meilleure connaissance de l'économie urbaine pour comprendre la logique du marché et les fortes corrélations qui existent entre les prix de la terre, la rareté des terrains viabilisés, les règlements et l'essor des marchés fonciers et immobiliers informels. Etant donné que la viabilisation des terres est l'un des intrants fondamentaux du logement, l'offre et la disponibilité de terrains viabilisés auront sans aucun doute une influence sur les prix des logements et, par conséquent, sur leur caractère abordable. Si les politiques de logement et les interventions gouvernementales ne parviennent pas à ramener les prix à des niveaux acceptables, cela risque de créer un cycle continu de formation d'établissements informels et de bidonvilles qui est le fléau de nombreuses villes du monde en développement.

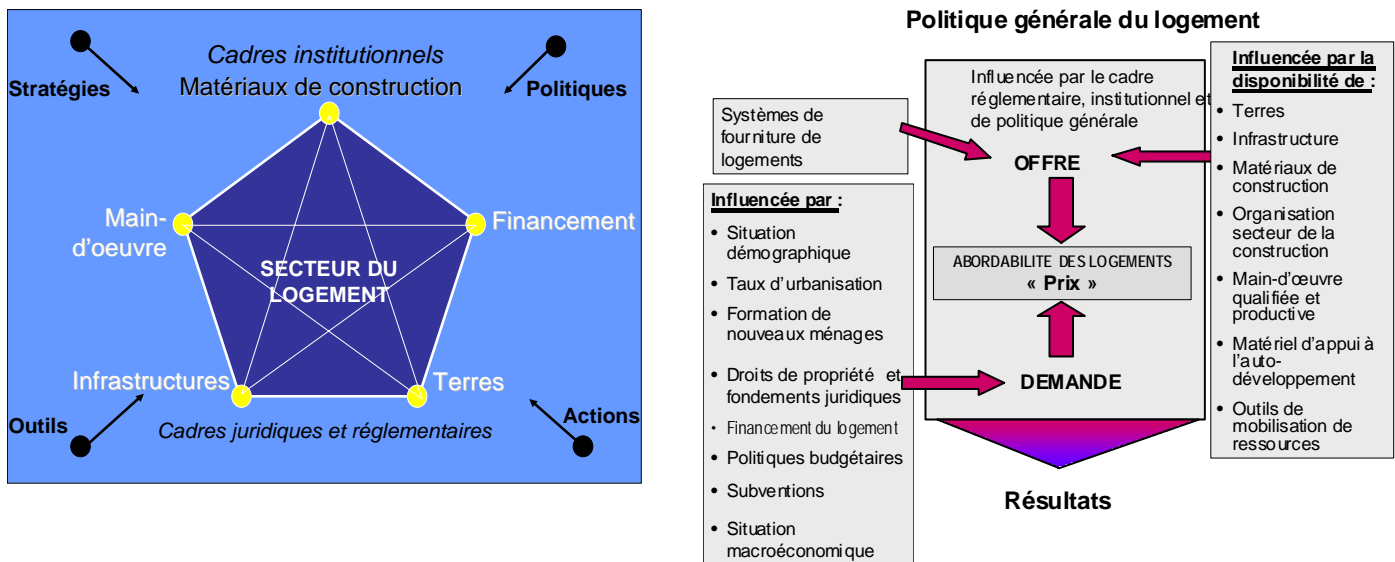


Figure 4. Aperçu normatif du secteur immobilier et cadre de politique générale requis pour fournir des logements abordables © Acioly, 1994; 2003; Banque mondiale, 1993.

Un secteur du logement qui fonctionne bien, avec des politiques gouvernementales dynamiques, permettra sans nul doute de développer l'offre de logements abordables, qui est essentielle à la prévention des taudis. De nombreux pays ont fini par comprendre que des politiques

du logement et l'engagement actif des pouvoirs publics sont indispensables pour que le secteur remplisse son rôle fondamental dans le développement économique, la réduction de la pauvreté et la création d'emplois, ainsi que l'amélioration des conditions et de la qualité de vie dans les villes.

Assainissement des taudis : Transition du projet au programme à l'échelle de la ville

A l'autre bout de l'échelle des politiques, des programmes de grande envergure entrepris aux niveaux municipal pour l'amélioration des établissements urbains informels tels que ceux réalisés à Rio de Janeiro (Brésil), Medellín (Colombie), Indore (Inde), Ahmadabad (Inde), Lusaka (Zambie) et Le Cap (Afrique du Sud) exigent de la part des institutions des efforts importants et des compétences suffisantes pour gérer des opérations urbaines techniquement complexes faisant appel à de multiples partenaires et portant sur plusieurs années dans des conditions extrêmement instables. La conception, la gestion et la mise en œuvre d'opérations de grande envergure pour traiter les établissements existants tout en appliquant des politiques et des mesures préventives relevant de la compétence des autorités municipales restent l'un des plus grands problèmes qui se posent aux autorités locales de toutes les régions.

En tant que stratégie d'intervention urbaine, l'amélioration des établissements informels ou, comme on l'appelle plus généralement, « l'amélioration des taudis et des bidonvilles », est un thème récurrent des cinquante dernières années. L'expérience montre que l'amélioration des taudis requiert la volonté politique et l'engagement ferme des autorités locales pour soutenir sa programmation et sa mise en œuvre à long terme. Sur le plan opérationnel, il faut mettre en place des institutions et une organisation qui puissent :

- a) Faciliter la participation des groupes cibles;
- b) Instaurer des partenariats entre les parties prenantes des secteurs public, privé et communautaire;
- c) Mobiliser des ressources financières et les allouer sur une base durable;
- d) Renforcer la capacité de mise en œuvre au niveau local;
- e) Organiser la coordination, la planification et l'administration des programmes et des projets (Acioly, 2002; 2007).

La conception et la mise en œuvre de programmes d'amélioration de taudis à l'échelle de la ville obéissent de manière générale à un schéma et une logique que l'on retrouve dans la plupart des initiatives de cette nature entreprises dans les villes d'Amérique latine, d'Asie et d'Afrique (voir figure 5). Lorsque les autorités municipales ont dressé le bilan de la situation et qu'ils l'ont adéquatement intégré à un cadre de politique générale (étape 1), l'action suivante consiste habituellement à établir un cadre de gestion du programme et une équipe de coordination. Il arrive souvent que certaines des phases et étapes essentielles se déroulent simultanément. Les municipalités se fondent parfois sur l'analyse d'images photogrammétriques ou satellitaires pour identifier, localiser et définir les tendances du développement informel soit à l'étape 1, soit à l'étape 4 du cycle décrit dans la figure 6 ci-dessous.

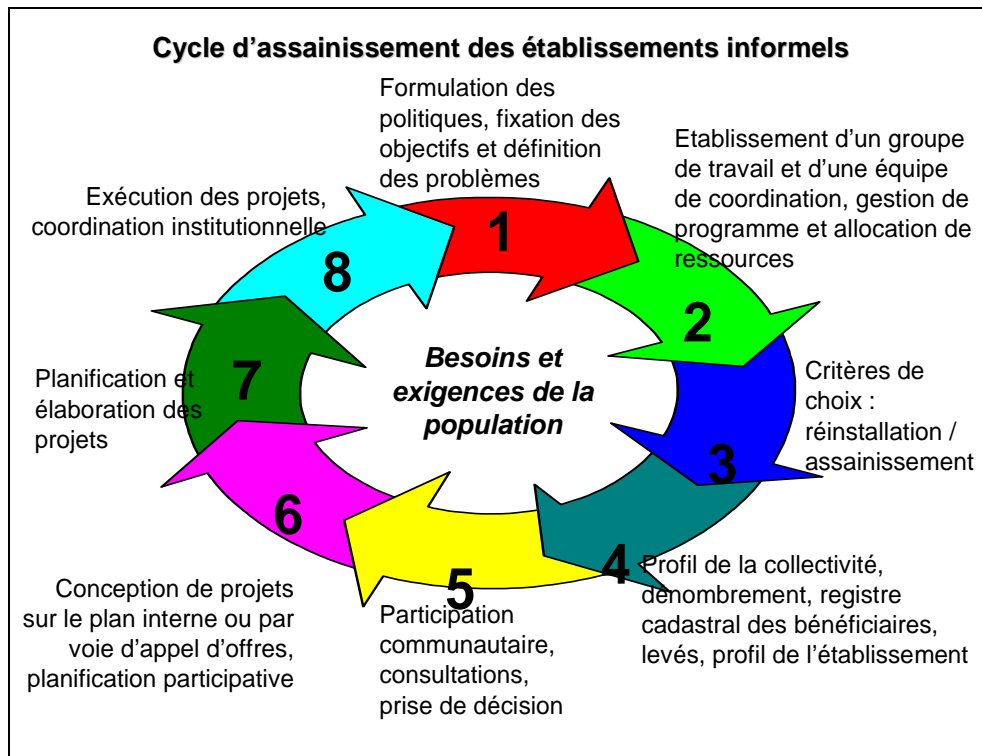


Figure 5. Cycle du programme d'amélioration des taudis (Acioly, C. The Rationale of Slum Upgrading. IHS, 2006).

Les profils de collectivité, de population et d'établissement (étape 4) permettent aux pouvoirs publics de déterminer si l'assainissement est la meilleure option. Il importe au plus haut point d'établir des critères pour fournir au public des informations transparentes sur les raisons pour lesquelles la réinstallation serait prévue pour telle collectivité alors que l'assainissement serait préféré pour telle autre. Le projet d'aménagement de Kampong en Indonésie et le programme Favela-Bairro qui couvre l'ensemble du périmètre urbain ont défini des critères spécifiques pour la prise de décision en la matière.

L'expérience de plusieurs pays dans ce domaine montre que ces diverses étapes et phases sont déterminantes pour le succès et l'efficacité de la mise à l'échelle des programmes d'assainissement. Les activités d'amélioration de taudis mises en œuvre dans le monde par le passé fournissent des indications très précises sur la transition du stade de projet à celui de programme, ainsi que le passage d'une approche centrée exclusivement sur l'amélioration des infrastructures primaires à un train de mesures intégrées comportant, entre autres volets, la sécurité d'occupation, la régularisation foncière, le prêt-logement et le développement économique local. Les marchés immobiliers et fonciers peuvent eux aussi contribuer à la pleine intégration de ces établissements dans les systèmes de planification formels et officiels. L'assainissement s'est considérablement développé au fil du temps, et on peut désormais distinguer ce qui est efficace de ce qui ne l'est pas. La figure 6 ci-dessous présente quelques éléments tirés de cette sagesse conventionnelle.

A FAIRE	A NE PAS FAIRE
Encourager le développement de systèmes de bonne gouvernance urbaine	Considérer que la croissance économique fera disparaître automatiquement les taudis
Etablir des cadres institutionnels habilitants avec la participation de tous les partenaires	Sous-estimer le rôle des pouvoirs locaux, des propriétaires terriens, des dirigeants communautaires et des résidents
Assurer la mise en œuvre et le suivi de stratégies de développement urbain favorables aux pauvres	Séparer les activités d'assainissement de la planification des investissements et de la gestion urbaine
Encourager les initiatives des habitants de taudis et reconnaître le rôle des femmes	Négliger les besoins spécifiques et l'apport des femmes et des groupes vulnérables
Garantir la sécurité d'occupation, consolider les droits d'occupation et régulariser les établissements informels	Procéder illégalement à des expulsions forcées
Associer les locataires et les propriétaires à la recherche de solutions privilégiant les intérêts collectifs	Traiter de manière discriminatoire les logements locatifs ou encourager une option d'occupation unique
Adopter une approche par étapes du processus d'amélioration	Imposer des normes et des règlements irréalistes
Recourir à une combinaison de financements municipaux, de subventions croisées et de contributions des bénéficiaires afin d'assurer la	Miser sur les subventions de l'Etat ou sur le recouvrement intégrale des coûts auprès des habitants des taudis

viabilité financière	
Concevoir et négocier des plans de réinstallation uniquement en cas de nécessité absolue	Investir les ressources publiques dans des projets de construction en masse de logements sociaux
Combiner l'assainissement des établissements avec la création d'emplois et le développement économique local	Considérer l'assainissement des taudis comme une question relevant uniquement du domaine social
Aménager de nouvelles zones urbaines en rendant disponibles les terres et les infrastructures primaires nécessaires	Fournir des infrastructures et des services nécessitant des coûts excessifs

Figure 6. Prescriptions relatives à l'amélioration des taudis © ONU-Habitat, 2003

Plusieurs évaluations ont été effectuées au cours des 40 dernières années. Elles révèlent que les investissements du secteur public ont apporté d'importantes améliorations qualitatives et quantitatives au parc immobilier, à tel point que la valeur des biens immobiliers s'est sensiblement accrue. Les détracteurs de l'assainissement – qui font valoir qu'aussitôt qu'on aura fini d'améliorer un quartier insalubre et que les biens que celui-ci abrite auront pris de la valeur, les occupants vendront leurs habitations ou leurs parcelles à des groupes plus nantis et iront se réinstaller dans d'autres taudis – doivent comprendre que l'embourgeoisement de tels établissements a toujours été l'exception plutôt que la règle. L'investissement public dans ce domaine est souvent consenti sous forme de mesures intégrées comportant des volets tels que l'amélioration des infrastructures, la régularisation de la sécurité d'occupation, la création d'infrastructures sociales et la mise en place de programmes de développement communautaire et de réduction de la pauvreté urbaine. Cela permet d'établir de manière concrète les droits, les devoirs et les obligations des bénéficiaires et des intervenants des secteurs public et privé associés au processus d'assainissement. C'est ainsi que le secteur public investit dans la fourniture d'infrastructures de base, de manière à créer un environnement propice au développement local, les bénéficiaires et les usagers des services étant censés payer les prestations par le biais de redevances et d'autres taxes. Des stratégies de réglementation du secteur foncier et immobilier sont requises à ce stade : leur formulation représente le plus grand écueil à franchir dans un programme d'amélioration de taudis, en raison de la complexité des procédures d'enregistrement foncier, des formalités juridiques à accomplir ainsi que des processus institutionnels de régularisation foncière, qui sont à la fois longs et coûteux.

Pour terminer, il convient de rappeler que le succès de l'assainissement passe par son intégration dans une initiative gouvernementale prenant en compte les diverses dimensions du problème du logement ainsi que les multiples besoins et exigences de ce domaine qui nécessitent l'élaboration de différents programmes, dont l'assainissement n'est qu'un simple volet. Ce n'est qu'alors que les pouvoirs publics pourront veiller à ce que les investissements publics soient répartis également entre les municipalités.

Références

- Acioly, Claudio. *The Challenge of Slum Formation in the Developing World*. Land Lines, Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy, p. 2 à 7, 2007.
- Slum Upgrading: lecture notes. Institute for Housing and Urban Development Studies-IHS, the Netherlands, 2002.
- Introduction to Housing: lecture notes. Institute for Housing and Urban Development Studies, 1994.
- Cavaliere, Fernando. Presentation during the IHS Refresher Course for Latin America, Rio de Janeiro: Instituto Municipal de Urbanismo Pereira Passos (IPP), 2005.
- Municipalité de Rio de Janeiro. <http://www.armazemdedados.rio.rj.gov.br/>, 2006.
- United Nations Development Programme. *Improving the lives of slum dwellers: a home in the city*. United Nations Millennium Project. London: Earthscan, 2005.
- United Nations Human Settlements Programme. Access to land and housing for all, focus area 3 policy and strategy paper, preliminary version, 2009.
- Secure land rights for all, Global Land Tools Network, 2008.
- State of the world's cities 2006*. Londres : Earthscan et ONU-Habitat, 2006.
- The challenge of slums: Global report on human settlements 2003*. London : Earthscan et ONU-Habitat, 2003.