

A ne pas publier avant le 6 octobre

UN-HABITAT

THE CHALLENGE OF SLUMS



Les taudis : Le passé, le présent et l'avenir Le rôle critique des politiques

Le onzième cible de développement fixé dans la Déclaration du Millénaire des Nations Unies (sous l'objectif 7), à savoir améliorer sensiblement la vie d'au moins 100 millions d'habitants de taudis d'ici à 2020, témoigne de la large reconnaissance par la communauté internationale du fait que l'accès à un logement convenable est un droit de l'homme fondamental. Le milliard de personnes environ vivant aujourd'hui dans des taudis est à lui seul un constat d'échec des politiques menées partout dans le monde.

De nombreuses tentatives ont été faites ces dernières décennies pour trouver une solution au problème des taudis et du logement des citoyens pauvres de manière générale. Elles vont des programmes formels de logements publics à des interventions visant à protéger les droits des habitants des taudis et à les aider à améliorer leur revenu et leurs conditions de vie, en passant par des pratiques d'ignorance passive ou de harcèlement actif des hommes et des femmes vivant dans les taudis. D'après la nouvelle publication de l'ONU-HABITAT *The Challenge of Slums: Global Report on Human Settlements 2003*, les villes appliquent encore à l'égard des taudis nombre des approches qui étaient utilisées, il y a des décennies. Même des pratiques vieilles de plus de 100 ans ont encore cours aujourd'hui, comme l'expulsion sommaire et la destruction des taudis – mesures auxquelles les villes d'Europe et d'ailleurs avaient recours au 19^{ème} siècle et qui sont encore employées aujourd'hui dans certains pays du monde en développement.

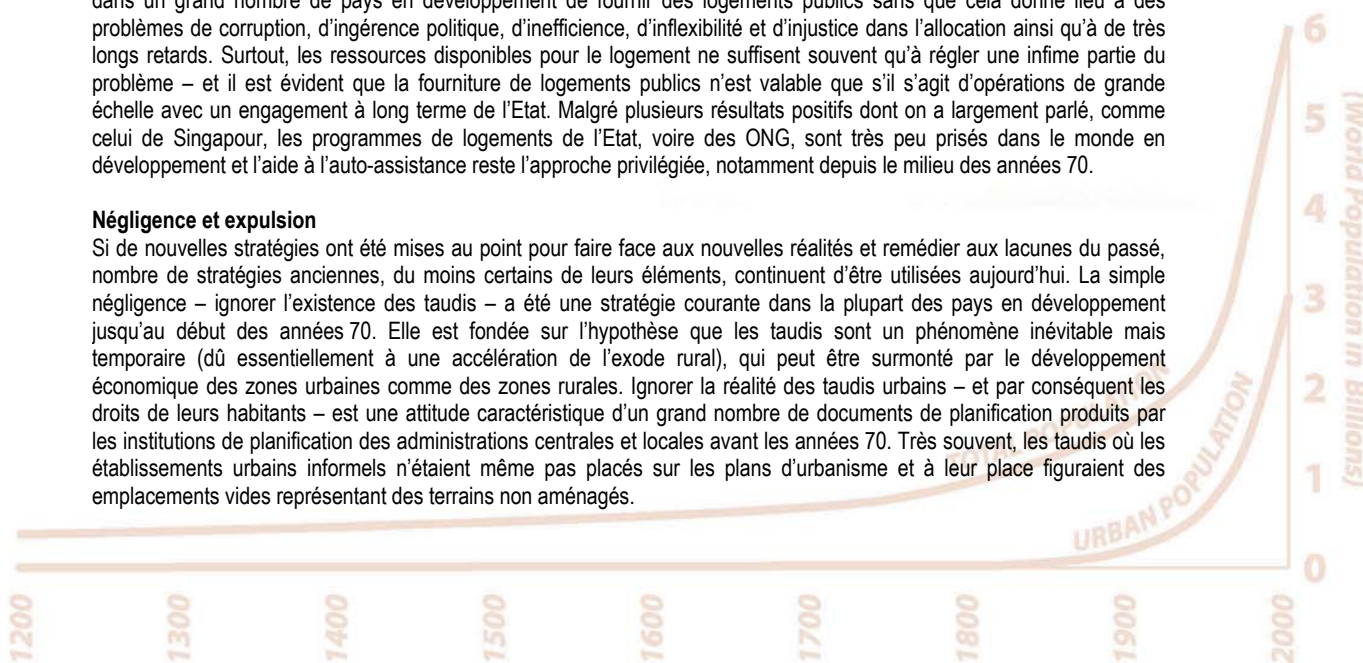
Logement public

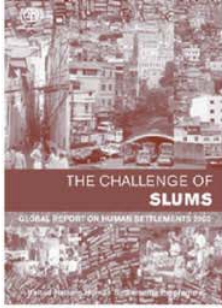
Les premières tentatives faites pour résoudre le problème du logement dans les pays en développement, en particulier dans les années 60 et 70 consistaient à copier les pays européens et à commencer de construire des logements publics. Elles ont rapidement tourné court, car il est apparu qu'elles ne couvriraient pas un centième des besoins. D'après les estimations, pas plus d'une centaine de milliers de logements ont été construits dans les pays en développement et la plupart d'entre eux sont allés à des fonctionnaires publics, notamment des membres de la police ou des enseignants.

D'après une étude récente, il n'y a aucune raison particulière de privilégier la fourniture publique ou la fourniture privée de logements, que ce soit du point de vue de l'efficacité de la production ou de la gestion. Bien organisés, les producteurs sans but lucratif peuvent se montrer (et se montrent effectivement) aussi efficaces et efficaces que les producteurs privés et jouissent en fait d'un avantage en cas de pénuries de logements ou de traumatisme national. Mais il semble difficile dans un grand nombre de pays en développement de fournir des logements publics sans que cela donne lieu à des problèmes de corruption, d'ingérence politique, d'inefficacité, d'inflexibilité et d'injustice dans l'allocation ainsi qu'à de très longs retards. Surtout, les ressources disponibles pour le logement ne suffisent souvent qu'à régler une infime partie du problème – et il est évident que la fourniture de logements publics n'est valable que s'il s'agit d'opérations de grande échelle avec un engagement à long terme de l'Etat. Malgré plusieurs résultats positifs dont on a largement parlé, comme celui de Singapour, les programmes de logements de l'Etat, voire des ONG, sont très peu prisés dans le monde en développement et l'aide à l'auto-assistance reste l'approche privilégiée, notamment depuis le milieu des années 70.

Négligence et expulsion

Si de nouvelles stratégies ont été mises au point pour faire face aux nouvelles réalités et remédier aux lacunes du passé, nombre de stratégies anciennes, du moins certains de leurs éléments, continuent d'être utilisées aujourd'hui. La simple négligence – ignorer l'existence des taudis – a été une stratégie courante dans la plupart des pays en développement jusqu'au début des années 70. Elle est fondée sur l'hypothèse que les taudis sont un phénomène inévitable mais temporaire (dû essentiellement à une accélération de l'exode rural), qui peut être surmonté par le développement économique des zones urbaines comme des zones rurales. Ignorer la réalité des taudis urbains – et par conséquent les droits de leurs habitants – est une attitude caractéristique d'un grand nombre de documents de planification produits par les institutions de planification des administrations centrales et locales avant les années 70. Très souvent, les taudis où les établissements urbains informels n'étaient même pas placés sur les plans d'urbanisme et à leur place figuraient des emplacements vides représentant des terrains non aménagés.





UN-HABITAT

THE CHALLENGE OF SLUMS



L'expulsion est une solution adoptée couramment face à l'expansion des taudis dans les années 70 et 80, en particulier lorsque le processus de décision était centralisée, la gouvernance et l'administration locales étaient déficientes, les mouvements de la société civile n'étaient pas reconnus et la protection juridique contre les expulsions forcées était inexistante ou quasi inexistante. Lorsque les autorités publiques ont pris conscience du fait que la croissance économique n'allait pas conduire à l'intégration des populations des taudis dans le tissu social et économique plus large de la ville, certaines administrations ont opté pour des méthodes répressives – diverses formes de harcèlement et de pression sur les communautés des taudis, conduisant à des expulsions sélectives ou massives de leurs habitants.

Les expulsions ont été généralement justifiées par la mise en œuvre de projets de rénovation urbaine (en particulier la réhabilitation des centres urbains et la construction d'infrastructures urbaines) ou par des raisons sanitaires et de sécurité. Ce sont donc sur les habitants des taudis situés dans les centres villes, zones d'aménagement privilégiées, que les pressions les plus fortes ont été exercées.

Ces stratégies n'ont pas bien entendu permis de résoudre les problèmes des taudis mais les ont plutôt déplacés à la périphérie des villes, dans les franges rurales-urbaines où l'accès à la terre était plus facile et les contrôles d'urbanisme non existants. L'expansion continue des villes a suscité un cycle continu de nouvelles expulsions et la création de nouveaux taudis, à la périphérie, à l'extérieur des frontières municipales. Elle a aussi eu tendance à accélérer la surpopulation des bâtiments en ruines dans les centres villes.

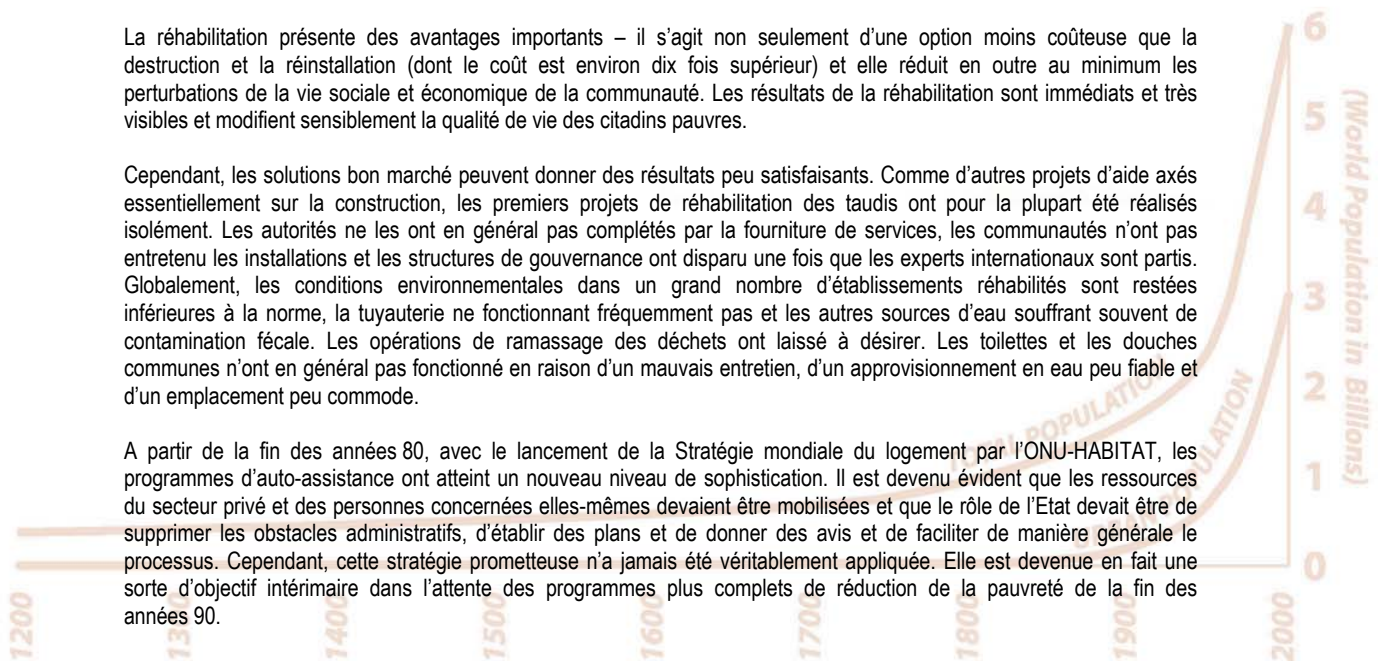
Réhabilitation des taudis et auto-assistance

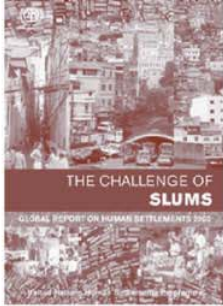
Pendant longtemps, d'autres stratégies visant à utiliser la main-d'œuvre et les ressources des habitants des taudis et à protéger et à impliquer les communautés ont été privilégiées pour tenter d'améliorer la situation. Une approche populaire est la réhabilitation des taudis. La réhabilitation consiste à régulariser les droits à la terre et au logement et à améliorer les infrastructures existantes, notamment les réseaux d'approvisionnement en eau et d'assainissement, les dispositifs d'écoulement des eaux pluviales et les réseaux électriques. En général, les projets de réhabilitation permettent de construire des trottoirs et des latrines, d'installer l'éclairage dans les rues, de mettre en place des systèmes d'écoulement des eaux et de construire des routes et, souvent, d'installer un système d'approvisionnement en eau et un système partiel de tout-à-l'égout. Ces projets ne prévoient habituellement pas la construction de logements, que les résidents prennent en charge eux-mêmes, mais offre des possibilités de prêts pour l'amélioration de l'habitat. Parmi les autres actions figurent la suppression des risques pour l'environnement, des mesures d'incitation en faveur de la gestion et de l'entretien communautaires ainsi que la construction de dispensaires et d'écoles. Des droits d'occupation sont généralement accordés aux occupants des taudis. Ceux qui doivent déménager pour permettre la construction d'infrastructures peuvent se voir attribuer de nouveaux terrains sur lesquels ils peuvent construire.

La réhabilitation présente des avantages importants – il s'agit non seulement d'une option moins coûteuse que la destruction et la réinstallation (dont le coût est environ dix fois supérieur) et elle réduit en outre au minimum les perturbations de la vie sociale et économique de la communauté. Les résultats de la réhabilitation sont immédiats et très visibles et modifient sensiblement la qualité de vie des citoyens pauvres.

Cependant, les solutions bon marché peuvent donner des résultats peu satisfaisants. Comme d'autres projets d'aide axés essentiellement sur la construction, les premiers projets de réhabilitation des taudis ont pour la plupart été réalisés isolément. Les autorités ne les ont en général pas complétés par la fourniture de services, les communautés n'ont pas entretenu les installations et les structures de gouvernance ont disparu une fois que les experts internationaux sont partis. Globalement, les conditions environnementales dans un grand nombre d'établissements réhabilités sont restées inférieures à la norme, la tuyauterie ne fonctionnant fréquemment pas et les autres sources d'eau souffrant souvent de contamination fécale. Les opérations de ramassage des déchets ont laissé à désirer. Les toilettes et les douches communes n'ont en général pas fonctionné en raison d'un mauvais entretien, d'un approvisionnement en eau peu fiable et d'un emplacement peu commode.

A partir de la fin des années 80, avec le lancement de la Stratégie mondiale du logement par l'ONU-HABITAT, les programmes d'auto-assistance ont atteint un nouveau niveau de sophistication. Il est devenu évident que les ressources du secteur privé et des personnes concernées elles-mêmes devaient être mobilisées et que le rôle de l'Etat devait être de supprimer les obstacles administratifs, d'établir des plans et de donner des avis et de faciliter de manière générale le processus. Cependant, cette stratégie prometteuse n'a jamais été véritablement appliquée. Elle est devenue en fait une sorte d'objectif intérimaire dans l'attente des programmes plus complets de réduction de la pauvreté de la fin des années 90.





UN-HABITAT

THE CHALLENGE OF SLUMS



Le problème avec l'auto-assistance est que les activités sont relativement lentes à se mettre en place et dépendent de la coopération, de la bonne volonté et des ressources des résidents, comme de leurs administrations et des autres parties prenantes. L'auto-assistance ne joue un rôle important dans la fourniture de logements et de services que lorsque les institutions formelles de l'Etat se trouvent dans l'incapacité de faire face, notamment dans les situations d'urgence suivant les conflits. Malheureusement, une grande partie du monde en développement est en fait confrontée dans la pratique à une situation permanente d'urgence en matière de logements urbains compte tenu de la faillite des structures formelles. Il n'est pas surprenant que certains pays disposant de davantage de ressources engagent et ont engagé des actions de grande ampleur pour tenter de résoudre le problème du logement par des interventions directes.

Politique d'autonomisation

La progression de la réhabilitation des taudis et la recherche de solutions aux problèmes des titres d'occupation et de développement économique ont fait prendre conscience de la nécessité d'impliquer les résidents des taudis, non seulement dans les activités de construction mais aussi dans les processus de conception et de prise de décisions qui établissent les priorités d'action et soutiennent la mise en œuvre. Ainsi, à compter du milieu des années 80 jusqu'au point culminant qu'a été le Programme pour l'habitat de 1996, une « approche d'autonomisation » en vue de la mobilisation et de l'organisation coordonnées des communautés s'est mise en place, l'argument étant que l'Etat devait cesser de fournir des logements et s'attacher plutôt à soutenir les initiatives locales. Les politiques d'autonomisation sont fondées sur l'hypothèse que, pour être efficaces, les décisions concernant l'investissement de ressources dans le développement économique, social et physique national doivent être prises au niveau local.

Pour la majorité des activités concernant l'amélioration des taudis, le niveau local correspond à la communauté et au quartier. Cependant, il est reconnu que pour que les décisions soient prises de manière rationnelle et responsable à ce niveau, nombre de communautés doivent bénéficier d'une formation, d'une assistance organisationnelle, d'une aide financière et de conseils en matière de gestion. Le rôle de la gouvernance, qu'elle s'exerce par l'intermédiaire des autorités locales ou par le biais des organismes de l'administration centrale, est d'assurer que l'aide nécessaire est fournie.

Programmes de réinstallation

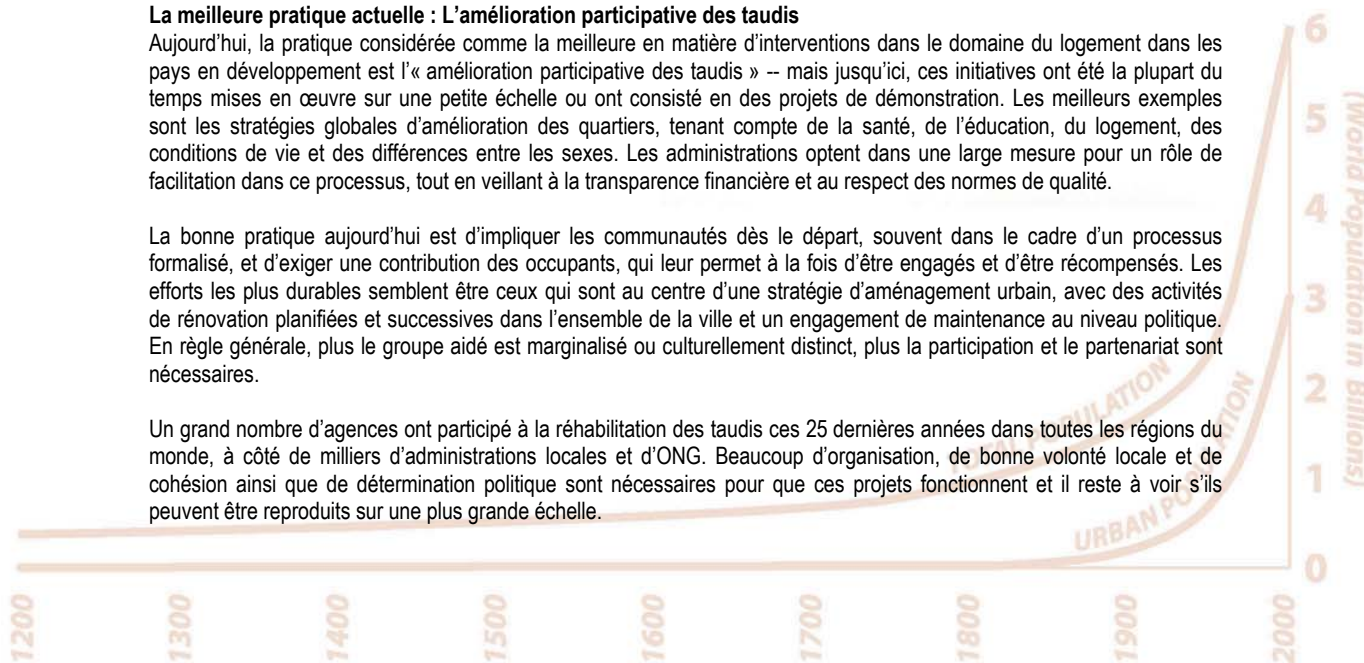
La réinstallation a été associée à quasiment toutes les approches appliquées dans le domaine des taudis. Elle recouvre un large éventail de stratégies, bien que toutes soient fondées sur la volonté d'améliorer l'utilisation des terrains et des biens sur lesquels les taudis sont situés. Au mieux, la réinstallation est opérée en accord et en coopération avec les ménages des taudis concernés. Au pire, elle ne vaut guère mieux que les expulsions forcées, aucun effort n'étant fait pour offrir une compensation ou prendre en compte les conséquences sociales et économiques du déplacement des populations vers des sites éloignés, souvent périphériques, sans accès aux infrastructures, aux services et aux transports urbains.

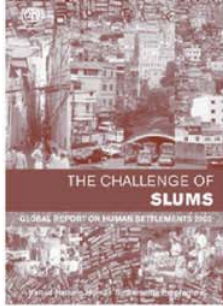
La meilleure pratique actuelle : L'amélioration participative des taudis

Aujourd'hui, la pratique considérée comme la meilleure en matière d'interventions dans le domaine du logement dans les pays en développement est l'« amélioration participative des taudis » -- mais jusqu'ici, ces initiatives ont été la plupart du temps mises en œuvre sur une petite échelle ou ont consisté en des projets de démonstration. Les meilleurs exemples sont les stratégies globales d'amélioration des quartiers, tenant compte de la santé, de l'éducation, du logement, des conditions de vie et des différences entre les sexes. Les administrations optent dans une large mesure pour un rôle de facilitation dans ce processus, tout en veillant à la transparence financière et au respect des normes de qualité.

La bonne pratique aujourd'hui est d'impliquer les communautés dès le départ, souvent dans le cadre d'un processus formalisé, et d'exiger une contribution des occupants, qui leur permet à la fois d'être engagés et d'être récompensés. Les efforts les plus durables semblent être ceux qui sont au centre d'une stratégie d'aménagement urbain, avec des activités de rénovation planifiées et successives dans l'ensemble de la ville et un engagement de maintenance au niveau politique. En règle générale, plus le groupe aidé est marginalisé ou culturellement distinct, plus la participation et le partenariat sont nécessaires.

Un grand nombre d'agences ont participé à la réhabilitation des taudis ces 25 dernières années dans toutes les régions du monde, à côté de milliers d'administrations locales et d'ONG. Beaucoup d'organisation, de bonne volonté locale et de cohésion ainsi que de détermination politique sont nécessaires pour que ces projets fonctionnent et il reste à voir s'ils peuvent être reproduits sur une plus grande échelle.





UN-HABITAT

THE CHALLENGE OF SLUMS



Parmi les exemples les plus viables de programmes participatifs de réhabilitation des taudis, on peut citer les suivants :

- Le projet pilote Orangi à Karachi, dans le cadre duquel les résidents ont construit des égouts pour 72 000 logements de 1980 à 1992, apportant eux-mêmes des ressources d'un montant de plus de 2 millions de dollars des Etats-Unis. Ce projet comporte aujourd'hui des éléments concernant la santé de base, la planification familiale, l'éducation et l'autonomisation.
- Les programmes intégrés d'inclusion sociale dans la municipalité de Santo André (São Paulo). Ces initiatives menées avec les autorités locales et les organismes d'aide ont permis d'améliorer les conditions de vie de 16 000 habitants de favela grâce à des partenariats avec les groupes « exclus ».
- Les projets de partenariat et d'auto-assistance réalisés à Alexandrie (Egypte), qui doivent être intégrés, développés et reproduits dans l'ensemble du pays.
- Le Fonds de roulement pour le développement des communautés urbaines pauvres en Thaïlande, qui fournit des prêts à faible intérêt pour le développement communautaire des zones pauvres.
- Les partenariats pour la réhabilitation des taudis à Dakar (Sénégal), qui ont amélioré la vie de plus d'un million d'habitants ces cinq dernières années.
- Le programme global de rénovation de Medellin (Colombie), qui a permis de faire face aux besoins de 55 000 habitants des taudis durant sa première phase.

Malgré les approches ci-dessus, et parfois à cause d'elles, les conditions de logement des pauvres ne se sont pas sensiblement améliorées, sauf dans les pays qui ont connu une forte croissance économique (essentiellement l'Asie du Sud Est). Dans la plupart des villes, le nombre d'habitants des taudis reste stable ou s'accroît, sauf dans les pays qui conjuguent des programmes de réhabilitation des taudis de grande ampleur avec des programmes de régularisation des droits d'occupation, offrant des possibilités d'accès à des logements à faible coût.

Toutes les stratégies utilisées dans le domaine des taudis qui ont été décrites plus haut restent en vigueur dans différents endroits du monde, y compris les moins recommandables comme la négligence et l'expulsion. Pourtant, le Rapport de l'ONU-HABITAT constate qu'une évolution s'est produite. En général, il est de plus en plus admis que, pour être efficaces, les stratégies doivent aller au-delà de la simple résolution des problèmes spécifiques des taudis – qu'il s'agisse de l'inadéquation des logements, de l'infrastructure et des services – et s'employer à résoudre les problèmes sous-jacents de la pauvreté urbaine.

Questions appelant une action urgente

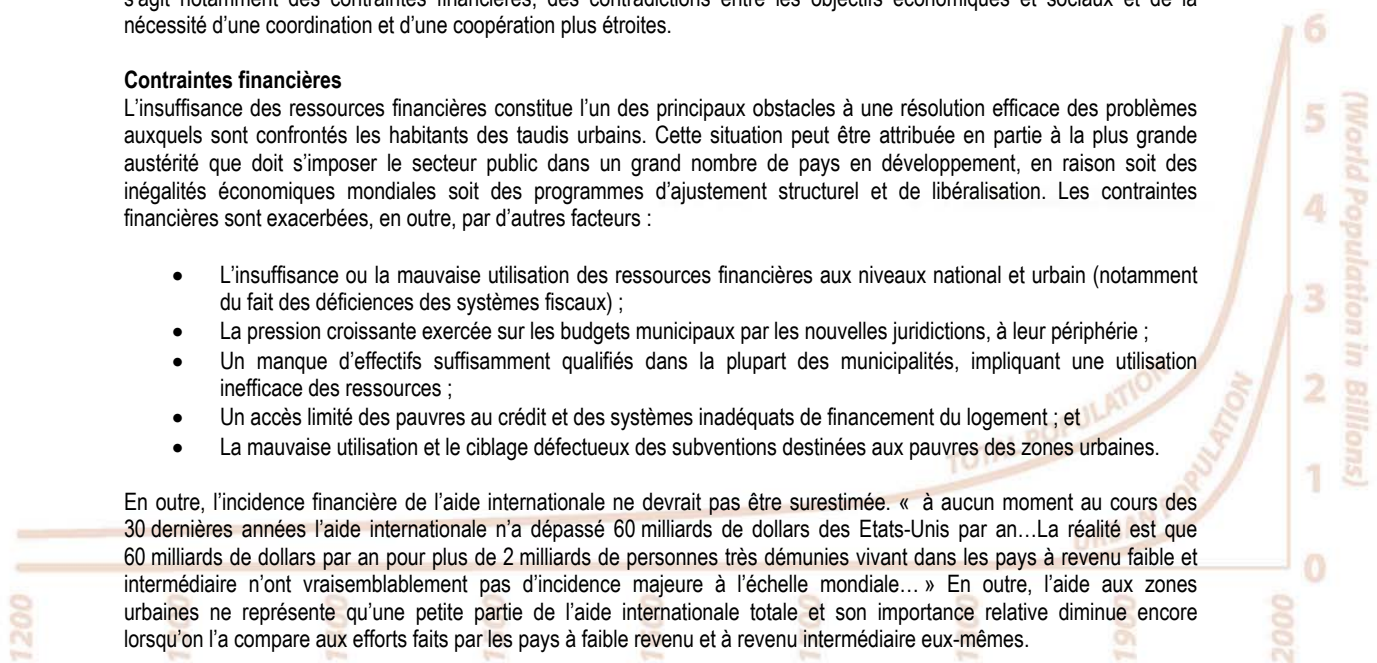
Plusieurs questions appellent une action urgente de la part des décideurs qui sont confrontés au problème des taudis. Il s'agit notamment des contraintes financières, des contradictions entre les objectifs économiques et sociaux et de la nécessité d'une coordination et d'une coopération plus étroites.

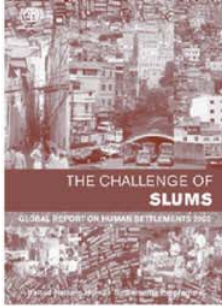
Contraintes financières

L'insuffisance des ressources financières constitue l'un des principaux obstacles à une résolution efficace des problèmes auxquels sont confrontés les habitants des taudis urbains. Cette situation peut être attribuée en partie à la plus grande austérité que doit s'imposer le secteur public dans un grand nombre de pays en développement, en raison soit des inégalités économiques mondiales soit des programmes d'ajustement structurel et de libéralisation. Les contraintes financières sont exacerbées, en outre, par d'autres facteurs :

- L'insuffisance ou la mauvaise utilisation des ressources financières aux niveaux national et urbain (notamment du fait des déficiences des systèmes fiscaux) ;
- La pression croissante exercée sur les budgets municipaux par les nouvelles juridictions, à leur périphérie ;
- Un manque d'effectifs suffisamment qualifiés dans la plupart des municipalités, impliquant une utilisation inefficace des ressources ;
- Un accès limité des pauvres au crédit et des systèmes inadéquats de financement du logement ; et
- La mauvaise utilisation et le ciblage défectueux des subventions destinées aux pauvres des zones urbaines.

En outre, l'incidence financière de l'aide internationale ne devrait pas être surestimée. « à aucun moment au cours des 30 dernières années l'aide internationale n'a dépassé 60 milliards de dollars des Etats-Unis par an...La réalité est que 60 milliards de dollars par an pour plus de 2 milliards de personnes très démunies vivant dans les pays à revenu faible et intermédiaire n'ont vraisemblablement pas d'incidence majeure à l'échelle mondiale... » En outre, l'aide aux zones urbaines ne représente qu'une petite partie de l'aide internationale totale et son importance relative diminue encore lorsqu'on l'a compare aux efforts faits par les pays à faible revenu et à revenu intermédiaire eux-mêmes.





UN-HABITAT

THE CHALLENGE OF SLUMS



Contradictions entre les objectifs économiques et sociaux

Un enseignement essentiel, dont témoigne la convergence accrue entre les institutions financières internationales orientées par le marché et les organismes de l'ONU s'occupant des droits de l'homme, est la contradiction existant entre les objectifs économiques et sociaux. Les approches orientées par le marché tendent à accroître l'exclusion et la marginalisation des pauvres des zones urbaines, exacerbant les problèmes que les approches à vocation sociale sont censées régler. D'autre part, ces dernières – qui ont eu, il faut bien l'admettre, une incidence limitée – sont critiquées en raison des fortes ponctions qu'elles opèrent sur des secteurs publics endettés et des organismes publics sous-financés. Bien que l'on prenne de plus en plus conscience des deux côtés de la nécessité de concilier les deux types d'approches, des tensions persistent. Même lorsque des efforts sont faits pour relier les objectifs sociaux et économiques, des mesures comme la fourniture de filets de sécurité sociale et les programmes de réduction de la pauvreté sont souvent considérées comme insuffisantes ou trop tardives.

Coordination et coopération

Dans une optique un peu plus optimiste, la convergence croissante entre les différents acteurs à l'œuvre dans les taudis a élargi les possibilités de coopération, favoriser des échanges fructueux et éviter le gaspillage des ressources par des doubles emplois. Les agences travaillant à résoudre le problème des taudis ont recherché une meilleure coordination et collaboration dans la mise en œuvre des projets ces dernières années. L'initiative peut être la plus importante est l'Alliance pour l'avenir des villes – alliance mondiale des principaux organismes multilatéraux et bilatéraux qui peut beaucoup influencer sur le soutien apporté aux efforts de réduction de la pauvreté en zones urbaines et d'amélioration des taudis.

L'Alliance pour l'avenir des villes vise à améliorer les conditions de vie des pauvres des zones urbaines. Elle a été lancée en 1999 avec un soutien initial de la Banque mondiale et de l'ONU-HABITAT, de quatre grandes associations d'autorités locales et de dix gouvernements – Allemagne, Canada, Etats-Unis, France, Italie, Japon, Norvège, Pays-Bas, Royaume-Uni et Suède. La Banque asiatique de développement a rejoint l'Alliance en 2002 et le Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE) en 2003. Ces partenaires ont conjugué leurs forces pour accroître le montant des ressources allant aux citoyens pauvres, en améliorant la cohérence des efforts réalisés dans les programmes urbains en cours et en reliant plus directement le développement urbain financé par des subventions et les investissements de suivi.

L'Alliance a été constituée pour réaliser l'objectif de « Villes sans taudis ni bidonvilles », principalement par des actions dans deux domaines clés : 1) Stratégies d'aménagement urbain qui relient les processus par lesquels les parties prenantes définissent leur vision de la ville, analysent ses perspectives économiques et établissent des priorités claires pour les actions et les investissements et 2) Action de réhabilitation des taudis au niveau urbain et national afin d'améliorer les conditions de vie d'au moins 100 millions d'habitants de taudis d'ici à 2020, comme prévu dans la Déclaration du Millénaire et dans le Plan d'action « Villes sans taudis ».

Enfin, l'Alliance pour l'avenir des villes témoigne d'un consensus de plus en plus large au sein de la communauté internationale sur le fait que l'accès à un logement décent est un droit de l'homme fondamental. L'ONU-HABITAT sert de point de convergence dans le système des Nations Unies pour la promotion de ce concept, recherchant et prônant des solutions au problème des taudis qui assureront à tous un logement décent. GRHS/O3/FB8

Le présent article de l'ONU-HABITAT peut être repris ou cité à condition d'indiquer que l'ONU-HABITAT en est la source. Les photographies correspondant à cet article peuvent être consultées sur notre site Internet. Pour tout complément d'informations s'adresser à : M. Sharad Shankardass, Porte-parole, Mme Zahra Hassan, Chargée de liaison avec la presse et les médias, Groupe des relations avec la presse et les médias, téléphone : (254 20) 623153/623151/623136, télécopieur : (254 20) 624060, courriel : habitat.press@unhabitat.org, site Web : www.unhabitat.org

