



**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**

Première session  
Nairobi, 8–10 juin 2009

**Gouvernance et planification pour l'amélioration des taudis et des  
bidonvilles dans les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique :  
enseignements tirés de l'expérience mondiale**

**I. Problèmes**

1. En 2003, le Programme des Nations Unies pour les établissements humains (ONU-Habitat) a consacré son *Rapport mondial sur les établissements humains (Le défi des bidonvilles)* aux problèmes des taudis et des bidonvilles. Ce rapport véhiculait un message important, à savoir que les taudis et la pauvreté urbaine ne sont pas simplement une manifestation de l'explosion démographique et de son évolution ou même des forces considérables et impersonnelles de la mondialisation. Les taudis doivent être considérés comme le résultat de l'échec des politiques, d'une mauvaise gouvernance, de la corruption, d'une réglementation inappropriée, du dysfonctionnement des marchés fonciers, de systèmes financiers inadaptés et d'un manque fondamental de volonté politique. Chacun de ces échecs vient s'ajouter au poids qui pèse sur des populations déjà fortement accablées par la pauvreté et réduit également les énormes possibilités de développement humain qu'offre la vie urbaine.

2. Contrairement aux idées reçues, différentes études relatives aux traitements inéquitables ont montré que les violations ont surtout des conséquences pour les citoyens pauvres et les groupes les plus vulnérables vivant souvent dans des conditions d'hygiène déplorables et ayant des rapports soupçonneux entre voisins. Une telle suspicion brise les liens de la tolérance et de la solidarité nécessaires à la coexistence harmonieuse entre les habitants des villes. Les différents types de risque et de vulnérabilité qui touchent les habitants des taudis forment un cercle vicieux : chômage, absence de structure et accès limité aux services urbains sont presque toujours associés à la dégradation de l'environnement et à une grande vulnérabilité aux catastrophes naturelles; de plus, dans la plupart des cas, ces facteurs sont associés à des taux élevés de criminalité et de violence et au fait que les institutions publiques sont peu présentes.

3. Il ressort du rapport mondial 2003 que les stratégies doivent aller beaucoup plus loin que la fourniture de logements et de services physiques. Elles doivent notamment prendre en considération les questions de gouvernance et de volonté politique, l'appropriation et les droits, le capital social et l'accès à celui-ci, la planification, la coordination et les partenariats entre les divers acteurs urbains. Ces observations sont appuyées par les organismes de développement. Elles sont confirmées notamment par l'Agence néo-zélandaise d'aide internationale au développement, des études sur la gouvernance dans le Pacifique et des constatations similaires sur la situation prévalant dans les Caraïbes. La situation en Afrique n'est pas tellement différente.

## II. Interventions

4. Pour aborder les problèmes de sécurité et de bonne gouvernance dans les taudis et les bidonvilles, il y a lieu, comme dans d'autres domaines, d'adopter une approche holistique associant les aspects spatiaux, institutionnels et sociaux. Ainsi, la prévention sociale des délits couvre toute la gamme des programmes sociaux ciblant les groupes à risque, les anciens prisonniers, les quartiers ou les communautés victimes de violations, et certains types de délit tels que la violence domestique ou la violence dans les écoles. La prévention sociale ne consiste pas simplement à mettre en œuvre un programme social (visant par exemple à réduire voire éradiquer la pauvreté); elle comporte une valeur ajoutée vue sous l'angle de la lutte contre l'insécurité. En d'autres termes, dans les taudis comme dans d'autres domaines, il est nécessaire que la recherche d'une plus grande sécurité englobe l'intégration sociale et l'amélioration du bien-être économique de la communauté.

5. Pour que la sécurité puisse faire partie intégrante d'une ville bien administrée aux niveaux de la planification, de la conception et de la gestion urbaines, les principes suivants ont été définis :

- a) Intégration et désagrégation;
- b) Participation et appropriation;
- c) Gestion des conflits et des risques.

### A. Plaidoyer

6. *Sensibilisation et engagement politique* : la sensibilisation est la première des mesures à prendre. Les gouvernements reconnaissent l'existence des taudis et des bidonvilles et comprennent la nécessité d'agir parce qu'ils sont convaincus des avantages de l'intervention. Des exemples pris en dehors des pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique peuvent être cités comme de meilleures pratiques.

7. Ainsi, au début des années 1990, le Gouvernement égyptien a estimé que les taudis exigeaient des interventions urgentes, ce qui a conduit à la création d'un budget et d'un plan d'urgence pour leur amélioration. Depuis lors, la proportion des habitants de taudis dans le pays a diminué de plus de 22 %. Le Sri Lanka a reconnu que les habitants de taudis, de bidonvilles et de logements populaires dans les zones urbaines vivent dans des conditions difficiles et qu'ils encourent des risques environnementaux dus à la pauvreté de leurs quartiers. Dès le début des années 1970, le pays a adopté une législation et des programmes dans le secteur du logement, suivis depuis lors par quatre décennies de politiques en faveur des pauvres. Rien qu'au cours des 15 dernières années, le pays a pu ramener de 25 à 10 % le taux des habitants de taudis et de bidonvilles.

8. Dans tous ces cas de réussite, les activités de sensibilisation et de plaidoyer sont une première étape vers une stratégie susceptible de contribuer à renforcer l'engagement de l'État et des responsables politiques, en exerçant une influence sur les institutions dirigeantes pour qu'elles prennent des responsabilités précises en matière de mise en œuvre.

### B. Politiques

9. *Réformes politiques et renforcement institutionnel* : il est sans nul doute plus fréquent de trouver des pays et des villes où les besoins et les actions prioritaires ne sont pas traduits en politiques, et où les politiques ne sont pas soutenues par des budgets. Il est également courant de voir des politiques peu claires et incohérentes subir de surcroît les effets de changements de direction, de gouvernement ou d'ordre du jour en matière de développement, qui manquent d'orientation précise ou ne font pas l'objet d'un consensus. Toutefois, certains pays ont décidé de changer les choses en entreprenant progressivement des réformes en faveur des pauvres pour améliorer les conditions d'occupation des habitants des taudis et leurs possibilités d'accès aux services de base et à un meilleur logement.

10. Les réformes politiques réussies ont des caractéristiques similaires : les investissements sont ciblés, elles sont orientées vers les pauvres et reposent sur une législation sans ambiguïté; elles s'inscrivent dans une perspective à long terme et sont normalement le fruit d'un consensus. Le rapport susmentionné a relevé deux types d'intervention politique pour l'amélioration des taudis : d'une part, des interventions isolées dont des établissements informels sont le principal objectif ou une composante particulière d'une intervention plus vaste mais toujours dénommée opération d'amélioration des taudis; d'autre part, des interventions plus importantes, s'inscrivant souvent dans les cadres nationaux ou régionaux d'allègement de la pauvreté ou dans des plans nationaux de développement où les opérations d'amélioration des taudis ne semblent pas être des mesures spécifiques mais une série d'interventions portant directement ou indirectement sur certains aspects des taudis, tels que l'accès à l'eau et à l'assainissement.

11. *Maîtrise des éléments moteurs du changement* : heureusement, dans certains pays et villes du monde en développement, le nombre d'habitants des taudis diminue, tout comme leur taux de croissance. Les gouvernements prennent au sérieux les problèmes des taudis et des bidonvilles, ce qui fait une réelle différence dans la vie de leurs résidents.

12. Les témoignages tirés de l'expérience de 23 pays analysés par ONU-Habitat en 2005-2006, corroborés par une autre enquête réalisée par ONU-Habitat et l'Alliance des villes dans 52 villes de 21 pays, mettent en évidence une formule de succès qui peut être résumée comme suit : les gouvernements reconnaissent l'existence des taudis; ils prennent des engagements étayés par des mesures novatrices ou des réformes politiques audacieuses; ils adoptent des mesures de planification; ils mettent en œuvre des mesures efficaces qu'ils vérifient et révisent; ils mettent en place les conditions nécessaires pour tirer les leçons de l'expérience; ils reproduisent le système adopté au niveau du pays. En bref, les gouvernements assument clairement leurs responsabilités en s'engageant, en planifiant, en agissant, en vérifiant et en apprenant, pour intervenir ensuite à une très grande échelle.

13. Il ressort de l'analyse politique et institutionnelle des réponses aux questionnaires d'enquête que six éléments fondamentaux peuvent expliquer les raisons d'un changement positif dans cette stratégie. Lorsque les gouvernements utilisent tous ces éléments, les chances de réussite sont plus grandes. Toutefois, dans certains cas, les réponses se limitent à deux ou trois de ces éléments qui sont les suivants :

- a) Sensibilisation et engagement;
- b) Réformes politiques et renforcement des institutions (comme nous l'avons déjà indiqué précédemment);
- c) Mise en œuvre de politiques efficaces;
- d) Etablissement de systèmes de contrôle et d'évaluation;
- e) Maîtrise des éléments moteurs du changement;
- f) Déploiement des interventions.

## C. Programmes

14. *Mise en œuvre de politiques efficaces* : « exécution », c'est le mot clé de l'efficacité de la mise en œuvre, mais celle-ci présuppose l'existence d'une politique rationnelle traduite dans la pratique. Toutefois, des questions sérieuses et souvent négligées se posent sur la façon dont les politiques et les programmes peuvent être effectivement mis en œuvre sur le plan local et sur ce qu'il convient de mettre en place pour qu'il en soit ainsi. Il y a souvent pléthore d'initiatives lancées par différentes institutions qui semblent davantage sans rapport les unes avec les autres que cohérentes. Il y a aussi « à la fois trop d'acteurs et pas assez », comme l'a dit un haut fonctionnaire du Malawi à propos des interventions des gouvernements. Dans divers endroits, on observe un dysfonctionnement des relations institutionnelles, ou bien elles sont inopérantes au lieu d'être productives et participatives; quant aux pouvoirs publics nationaux et locaux, ils manquent de critères financiers, juridiques et techniques précis pour cibler leurs interventions.

15. Outre ce genre de difficultés organisationnelles, les administrations locales tout comme les ministères manquent d'experts et de techniciens; comme l'a dit une des personnes ayant répondu au questionnaire, « les décisions sont prises par des personnes n'ayant que des connaissances limitées en la matière ». Les consultations publiques sont, dans de nombreux pays et villes, de simples formalités, menées bien souvent sporadiquement et sans méthode systématique.

16. En fait, la mise en œuvre de politiques efficaces commence en amont, au niveau de la prise de décisions, par des processus transparents et faisant intervenir les principales parties prenantes; elle se poursuit par la définition des priorités et la fixation d'objectifs réalistes et généralement acceptés, présentés comme faisant partie d'une vision commune; elle est suivie par une stratégie de mise en œuvre assortie de ressources financières et humaines précises et elle se termine par les résultats ou les effets attendus. Certains pays et certaines villes ont effectivement obtenu de bons résultats dans la réduction du nombre de taudis et la prévention de leur établissement en suivant ces étapes de mise en œuvre à différents niveaux. Généralement, ces pays et ces villes appliquent des politiques transparentes, favorables aux pauvres et bien coordonnées.

17. *Etablissement de mécanismes de contrôle et d'évaluation* : bien que la pratique du contrôle et de l'évaluation des politiques et programmes urbains ne soit pas nouvelle, il y a peu de pays et de villes qui les évaluent systématiquement et, lorsqu'ils le font, le processus d'évaluation va rarement au-delà de la méthode traditionnelle a posteriori. Puisque le contrôle et l'évaluation ne font pas partie du cycle des politiques, de nombreux pays ont des difficultés à identifier les éléments positifs des politiques menées précédemment; il leur est également difficile d'améliorer la mise en œuvre des politiques et des programmes, de tirer des leçons du processus et même de déterminer l'impact de ces politiques et de ces programmes.

18. Certains pays et certaines villes font preuve d'un engagement fort au niveau de l'évaluation. Ils fixent ou révisent leurs objectifs, leurs résultats et leurs cibles et définissent aussi des points de repère, ce qui les aide à mieux formuler et mettre en œuvre des politiques efficaces. Il n'est donc guère surprenant que ces pays et ces villes réussissent mieux à améliorer leur action au niveau de la fourniture de services de base et de logements. L'Afrique du Sud par exemple déploie des efforts concertés pour élaborer des plans d'action à long terme d'amélioration des taudis et des bidonvilles et de réduction de la pauvreté dans les villes en fixant des objectifs précis et en instituant des systèmes et des institutions de contrôle pour garantir la mise en œuvre des politiques.

#### **D. Renforcement des capacités**

19. *Multiplication des interventions* : la plupart des pays n'ont pas les ressources financières, humaines et institutionnelles nécessaires pour soutenir des efforts importants d'amélioration des taudis et des bidonvilles. La base de leurs revenus est extrêmement étroite et les autres parties prenantes n'envisagent pas de mettre en œuvre ces politiques et programmes pourtant prioritaires. Les ressources humaines et techniques des différentes institutions chargées de la mise en œuvre sont également insuffisantes. Lorsque certains gouvernements se lancent dans des interventions plus nombreuses, ils n'évaluent pas s'ils ont le potentiel pour le faire ou ils ne modifient pas les politiques et programmes existants qu'ils souhaitent reproduire. Fréquemment, ils renforcent trop rapidement certains programmes, sans avoir nécessairement la preuve que les nouvelles méthodes déboucheront véritablement sur d'autres avantages et des résultats positifs. Dans certains cas, les responsables politiques et les parties prenantes aux niveaux local ou régional s'opposent à de grandes initiatives qui ont quelques chances de réussir tout simplement parce qu'elles émanent d'autres factions politiques ou parce qu'elles ne coïncident pas avec leur propre intérêt. La réussite des opérations de renforcement exige une volonté politique de la part des décideurs et des autres parties prenantes. Ces opérations requièrent également le leadership et l'engagement voulus et la capacité de rassembler différentes personnes et institutions.

20. Une fois que les gouvernements ont pris conscience du bon fonctionnement des interventions pilotes ou préliminaires, ils doivent documenter, définir et perfectionner les méthodes performantes. Les pays qui réussissent dans ce domaine mettent en place des mécanismes de contrôle et d'évaluation qui leur permettent de déterminer l'efficacité de leur méthode à tout moment pendant le cycle du projet. Des pays tels que l'Afrique du Sud, le Brésil, le Mexique et la Thaïlande ont mis au point une façon de concevoir cet accroissement dès le début du projet en utilisant une méthode qui a été conçue, évaluée et testée en vue d'être appliquée à grande échelle. D'autres pays ont décidé d'attendre que les résultats initiaux soient concluants avant d'étendre les opérations d'amélioration des taudis et des bidonvilles et de prévention.

21. Pour que les effets multiplicateurs soient durables, les gouvernements doivent soutenir le développement de systèmes et d'institutions capables de répondre aux nouvelles exigences résultant d'un plus grand volume d'opérations. Ils doivent aussi développer la capacité de leurs partenaires à mettre en œuvre les programmes, en particulier en renforçant les moyens dont disposent les autorités locales sur le plan organisationnel pour réaliser les activités. Contrairement aux idées généralement admises, il s'agit de reproduire non pas les bons résultats obtenus mais l'approche et la méthode, et d'élargir le cercle des partenaires et les mécanismes de financement. Il faut donc pour ce faire dégager un consensus entre tous les participants aux programmes.

22. Enfin, pour renforcer les interventions visant à améliorer les taudis et les bidonvilles, il faut des réponses multiples combinant divers produits et outils et ciblant différents groupes sociaux. Il peut s'agir par exemple d'interventions de l'Etat pour des programmes de construction autonome, de mécanismes financiers permettant aux habitants des taudis d'avoir accès à des fonds nationaux privés, de politiques de logement sociales et de systèmes financiers consistant à percevoir une taxe sur le développement immobilier qui sera clairement utilisée en faveur des pauvres. Bien souvent, grâce à des activités de renforcement des capacités bien adaptées, ces méthodes, outils et compétences peuvent être internalisés et faciliter l'élaboration de réponses adéquates.

### **III. Problèmes principaux, acteurs et rôles nécessaires à la mise en œuvre de méthodes de bonne gouvernance dans le contexte du Programme participatif d'amélioration des taudis et des bidonvilles**

23. *Politiques de gestion de la croissance des taudis* : la réussite de la gestion de la croissance des taudis n'est pas due au hasard. Elle exige des stratégies, des politiques et des procédures claires, concises et faciles à suivre. Elle demande aussi de l'innovation dans la performance des institutions, ainsi que des politiques inclusives. Malheureusement, beaucoup de pays et de villes du monde en développement ont assez mal réussi à gérer la croissance des taudis et, dans certains cas, ils ont tout à fait échoué. Il est généralement plus facile d'expliquer l'échec des interventions politiques que les raisons de leur réussite.

24. Le Programme participatif d'amélioration des taudis et des bidonvilles a pour but d'améliorer les systèmes de gestion et de gouvernance urbaines. Ceci peut se faire par le biais d'une approche comportant trois éléments :

- a) par une analyse thématique : évaluation du secteur urbain de la gouvernance et de la sécurité et mesure du degré de bonne gouvernance sur la base d'indicateurs;
- b) par l'application de méthodes participatives au niveau de la planification urbaine : consultations générales et de mini-groupes avec des outils et des techniques de facilitation novateurs;
- c) par la participation des différentes parties prenantes au niveau urbain et en répartissant les programmes de façon à ce qu'ils soient pris en main aux niveaux municipal, national et régional.

25. La participation et l'appropriation sont les éléments clés de tout le processus. Des mesures devraient être prises au niveau local, y compris dans les taudis, de façon à ce que la dynamique d'une approche participative permette pleinement aux communautés locales de se l'approprier et aide à obtenir des résultats durables. La planification à elle seule ne garantit durablement ni l'urbanisation ni la sécurité; elle doit aussi comprendre la gouvernance et la gestion. L'engagement civique et la participation sont essentiels pour répondre aux besoins. Ainsi, la participation des communautés à des initiatives de prévention de la criminalité favorise un sentiment de solidarité et le développement social collectif, permettant ainsi de réagir plus durablement à l'insécurité.

26. Le Programme comprend également un élément de gestion des risques et des conflits. La prévention a pour objectif de récupérer l'espace et elle fournit des outils de médiation dans des conflits d'utilisation et de fonction dans les taudis et d'autres domaines; elle plaide aussi en faveur de méthodes inclusives de gestion des espaces et des quartiers urbains, fondées sur des consultations entre les autorités locales, et les utilisateurs et les communautés des secteurs formels et informels. Le respect des règlements associé à des méthodes innovantes de gestion orientées vers la participation peuvent aider à contrôler les conflits, à gérer les risques et, grâce à une utilisation optimale des personnels par exemple, les espaces semi-publics et publics.

27. Le Programme comprend un fort élément de renforcement des capacités des décideurs du secteur urbain aux niveaux local et national, des organisations non gouvernementales et des organisations communautaires, en sus des milieux universitaires et du secteur privé et informel, afin de contribuer à l'amélioration de l'engagement civique et de la participation, de la prise de décisions collective et de la gestion des conflits.

28. Dans les deux phases, les institutions nationales mettent en œuvre les activités du Programme et, de ce fait, elles se les approprient et établissent des liens avec toutes les parties prenantes du secteur urbain. Il arrive souvent que ce processus ait pour résultat l'établissement d'un forum urbain dans le cadre duquel des méthodes participatives de gouvernance finissent par être appliquées, des expériences échangées et éventuellement renforcées.

## **IV. Conclusion**

29. Nonobstant la prolifération alarmante des taudis dans le monde, des expériences positives ont prouvé qu'il est possible d'enrayer le processus voire de l'inverser. Activités de sensibilisation, engagement politique, réformes durables du système, renforcement des institutions et capacité de mise en œuvre effective des objectifs politiques à tous les niveaux sont au nombre des méthodes couramment utilisées. Parmi les autres facteurs, nous retiendrons l'intégration d'un mécanisme de contrôle et d'évaluation, l'existence d'un cadre de multiplication des interventions, sans compter l'incorporation d'un élément de sécurité qui est global, participatif et peut agir comme médiateur dans des conflits d'utilisation et de fonction.

30. Le Programme participatif d'amélioration des taudis et des bidonvilles incorpore les leçons apprises et donne aux pays participants l'occasion d'échanger les expériences acquises à tous les niveaux et d'aborder la question de la réduction de la pauvreté dans les villes de manière holistique et participative tout en pratiquant de bonnes méthodes de gouvernance.

---