



**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 réunion
Nairobi, 8-10 juin 2009

Des terres et des logements en faveur des pauvres

I. Le défi

1. A moins de déployer des efforts radicaux pour fournir une gamme d'options immobilières abordables et de garantir des terres en proportion, les villes hébergeront environ 2 milliards d'habitants de taudis en 2020. La situation est critique et sans précédent. En Afrique, par exemple, la croissance urbaine est synonyme de développement urbain informel. Malgré des différences au niveau local entre les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique, les causes de l'augmentation des taudis sont les mêmes : pour beaucoup de gens les systèmes formels de fourniture de terres et de logements ne fonctionnent pas, les prix augmentent rapidement, les gens font le commerce des droits fonciers et des droits de propriété sans tenir compte de leur statut juridique comme moyen d'accès à un endroit où habiter et pour assurer la légitimité de leur droit à la cité; ces établissements sont durement frappés par la surpopulation, des conditions d'assainissement inadéquates et des logements en mauvais état.
2. Des revenus faibles et les moyens limités des ménages pour payer leur logement constituent une partie du problème. Toutefois, on remarque de plus en plus que ce ne sont pas seulement les pauvres qui vivent dans ces établissements; ceci signifie donc que la pauvreté n'est pas l'unique cause de la croissance des taudis. De plus en plus de personnes ayant des revenus relativement élevés cherchent à se loger en dehors des systèmes formels et officiels, ce qui met en évidence les lacunes du marché immobilier et des politiques du logement qui font obstacle aux possibilités de logement abordables.
3. Le manque d'investissement dans les infrastructures par les pouvoirs publics locaux est un autre obstacle à prendre en considération car il limite les possibilités d'offre de logements et entrave les activités économiques. Il est évident que ni un plan municipal ni un système de planification de l'utilisation des terres agréé ne peuvent à eux seuls orienter le développement urbain et produire des structures spatiales urbaines sans taudis. La recherche et l'expérience pratique donnent suffisamment de preuves maintenant au sujet des différents mécanismes et des stratégies que les particuliers et les groupes organisés utilisent et poursuivent pour avoir accès à la terre et au logement.
4. Les autorités locales qui manquent de personnels bien formés et de politiques et instruments de gestion urbaine spécifiques sont mal équipées pour traiter efficacement ce problème. De plus, leur base d'imposition est souvent faible, leur méthode de perception des impôts sur la propriété défectueuse et leurs systèmes d'administration foncière inefficaces et opaques. De nombreux pays ont un cadre institutionnel complexe de réglementation de l'utilisation des terres au niveau local faisant intervenir des unités locales de planification et d'administration foncière aux niveaux national et municipal ainsi que toute une gamme d'institutions du gouvernement central, y compris un ministère des terres et des systèmes nationaux d'administration foncière. Il est également courant que les autorités locales soient subordonnées à un ministère du gouvernement local, ce qui limite naturellement l'autonomie municipale et a un effet néfaste sur les possibilités d'interventions locales pour résoudre le problème.

K095154

060609

Par souci d'économie, le présent document a été imprimé en nombre limité. Les participants sont priés de se munir de leurs propres exemplaires et de s'abstenir de demander des copies supplémentaires.

Les pays dont les terres sont nationalisées peuvent créer des cadres d'administration foncière difficiles à gérer ce qui a pour résultat des registres fonciers imprécis et un double système de répartition des terres. Il est rare que les avantages des baux ruraux permettent de soutenir le financement du développement des infrastructures.

5. En outre, des structures institutionnelles et organisationnelles souvent post-coloniales doivent coexister avec des règles et des systèmes de propriété terrienne coutumiers. De certaines façons, les propriétaires coutumiers (par exemple chefs, rois tribaux et leurs conseils traditionnels respectifs) agissent plutôt comme des fournisseurs de terres pirates. Ces derniers fournissent des parcelles en subdivisant des terres privées alors que les premiers remettent des terres coutumières à des particuliers et même à des promoteurs, tous contournant ou passant outre les règles et règlements officiels du gouvernement. 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 doivent donc faire face au défi consistant à étendre les infrastructures et à fournir des terres viabilisées sur une échelle qui permette d'aider à baisser les prix et à empêcher que les particuliers paient des prix très élevés lorsqu'ils achètent un logement dans des endroits équipés d'infrastructures de base.

II. Les réponses au défi

6. Le Programme des Nations Unies pour les établissements humains a pour mandat de promouvoir des villes et des cités socialement et écologiquement durables dans le but de fournir un logement convenable pour tous, ce qui signifie bien plus qu'un toit sur la tête. Cela veut dire respect de la sphère privée, espace adéquat, possibilité d'accès physique, sécurité adéquate, sûreté d'occupation, stabilité et durabilité des structures, éclairage, chauffage et ventilation convenables, infrastructures de base suffisantes, par exemple adduction d'eau, services d'assainissement et de gestion des déchets, qualité durable de l'environnement et des facteurs liés à la santé et situation commode et accessible par rapport au lieu de travail et aux installations de base. Tout ceci devrait être disponible à un coût abordable. L'adéquation de ces éléments devrait être déterminée avec les personnes concernées en gardant à l'esprit la perspective d'un développement progressif. Pour remplir sa mission, ONU-Habitat s'efforce de fournir un appui aux Etats membres par des conseils en matière de politiques, de sensibilisation et de gestion des connaissances, des programmes et des activités de renforcement des capacités.

A. Le plaidoyer

7. Le plaidoyer est l'une des principales stratégies d'ONU-Habitat pour atteindre effectivement les Etats membres, les villes et ses autres partenaires. Les Ministères du logement et les autorités locales assistent aux sessions de son Conseil d'administration, avec de nombreux autres partenaires. ONU-Habitat fournit également un appui et des contributions techniques aux réunions ministérielles régionales, notamment la Conférence ministérielle africaine sur le logement et le développement urbain, la Conférence ministérielle Asie-Pacifique sur le logement et le développement urbain et la réunion des Ministres et des responsables de haut niveau du secteur du logement et du développement urbain en Amérique latine et dans les Caraïbes. Ceci signifie qu'ONU-Habitat s'est engagé dans les trois domaines suivants :

a) Soutenir des réformes habilitantes dans les domaines foncier et immobilier 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 de maisons; 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;

b) Accroître la sécurité d'occupation de façon à ce que les personnes, les ménages et les sociétés aient la possibilité d'acquérir des actifs sûrs et 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 que la protection des droits à la terre encourage les populations à investir dans des logements meilleurs et dans la terre elle-même;

c) Encourager l'amélioration des taudis et leur prévention de façon à pouvoir établir une approche cohérente et constante à l'échelon des villes pour répondre aux besoins et aux demandes de ceux qui vivent déjà dans des zones informelles mais aussi pour offrir une alternative 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.

B. Les politiques

8. ONU-Habitat s'est engagé à soutenir les pouvoirs nationaux et locaux et ses partenaires dans la mise en œuvre de politiques immobilières et foncières améliorées. Beaucoup de décideurs n'ont pas pleinement appréhendé la complexité du développement des établissements informels et le lien qui existe entre marchés fonciers, logement et développement de taudis dans leurs villes et, de ce fait, leurs politiques mal conçues continuent à stimuler le développement urbain informel au lieu de le ralentir. Règlements gouvernementaux et normes coûteuses font aussi partie de cette équation et entravent la fourniture de logements et de terres au lieu de la faciliter. On remarque que les décisions politiques et les mesures prises par les pouvoirs publics ne tiennent pas compte des preuves nécessaires et des informations de base concernant notamment la logique de la formation des taudis.

9. L'approche adoptée par ONU-Habitat s'inspire de la reconnaissance que l'accès à toute une gamme d'options abordables à la terre et au logement sont les conditions préalables à la prévention des taudis. Ainsi pour qu'un secteur immobilier par exemple fonctionne bien il faut toute une série d'intrants, notamment terre, infrastructures et services, moyens financiers, approvisionnement en matériaux de construction et main d'œuvre qualifiée afin de permettre aux particuliers et aux divers groupes sociaux d'avoir accès à la meilleure option de logement possible correspondant à leurs besoins et à leurs possibilités.

10. Les cadres institutionnels, juridiques et réglementaires qui régissent ces secteurs sont indispensables pour optimiser leur impact sur la formation des taudis et des bidonvilles. Chaque contribution sera 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 qui existent 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 arrière et en avant avec les autres secteurs de l'économie et réussir à réduire la pauvreté et à assurer le développement économique.

11. Certaines des activités importantes à entreprendre sont les suivantes : redoubler d'efforts pour promouvoir des solutions autres que l'expulsion, établir un nouveau document de politique mondiale important sur le logement, élaborer un nouveau cadre normatif pour la prévention des taudis, développer de nouveaux outils fonciers pour mettre en œuvre des politiques foncières favorables aux pauvres, promouvoir une série de droits fonciers au lieu de simples titres individuels et renforcer les capacités du système onusien pour traiter les problèmes relatifs au logement, à la terre et à la propriété à l'issue d'un conflit ou d'une catastrophe naturelle. Un effort particulier sera fait pour encourager des mesures propres à atténuer ou adapter les risques associés aux changements climatiques dans le monde. Toutes les activités tiendront compte de l'égalité entre les sexes.

12. 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 les marchés fonciers et immobiliers informels florissants. 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 voie de conséquence, sur leur caractère abordable. Si les politiques de logement et les interventions gouvernementales sont incapables de ramener les prix à des niveaux acceptables, ceci risque de créer un cycle continu de formation d'établissements informels et de bidonvilles qui est le fléau de beaucoup de villes du monde en développement.

13. Un secteur du logement qui fonctionne bien avec des politiques gouvernementales actives aidera sans nul doute à développer l'offre de logements abordables, essentielle à la prévention des taudis. De nombreux pays ont fini par comprendre que des politiques du logement et l'engagement actif du gouvernement sont de la plus haute importance pour que le secteur remplisse son rôle fondamental dans le développement économique, la réduction de la pauvreté et la génération d'emplois, sans parler de l'amélioration des conditions et de la qualité de vie dans les villes.

C. Les programmes

14. A l'autre bout de l'échelle politique, des programmes de grande envergure entrepris au niveau 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 volatiles. 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 souveraineté des autorités municipales restent l'un des plus grands problèmes qui se posent aux autorités locales de toutes les régions.

15. 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 permettant de faciliter la participation des groupes cibles, d'instaurer des partenariats entre les parties prenantes des secteurs public, privé et communautaire, de mobiliser des ressources financières et de les allouer sur une base durable, de renforcer les capacités locales de mise en œuvre et d'organiser la coordination, la planification et l'administration des programmes et des projets.

D. Le renforcement des capacités

16. ONU-Habitat a effectué de nombreuses études mondiales et régionales sur les questions relatives aux politiques, y compris les stratégies favorables au logement et un large éventail de modalités y relatives telles que logement en coopératives et en location. Le Programme a également élaboré, à l'intention des décideurs, une série de guides rapides concernant le logement pour les pauvres et portant sur sept domaines : urbanisation, logements bon marché, terres, expulsion, financement du secteur du logement, organisations communautaires et logements en location. Ces outils et ces ressources seront utilisés dans les activités menées dans le cadre du Programme participatif d'amélioration des taudis et des bidonvilles.

17. A une extrémité du spectre nous avons le droit d'accès à la terre et au logement, y compris un mécanisme de surveillance des expulsions forcées et de solutions de remplacement de ces expulsions. Des études sur des stratégies de logement habilitantes ont été entreprises pour analyser leurs effets et orienter le développement des politiques et stratégies futures. Des études plus spécifiques ont porté sur les méthodes de fourniture de logements, notamment location, coopératives et autres. L'approche adoptée par ONU-Habitat pour permettre l'accès à la terre et au logement repose sur trois stratégies intersectorielles : gestion des connaissances et plaidoyer, renforcement des capacités aux niveaux mondial et régional, appui à la mise en œuvre aux niveaux national et local et les questions de genre (outre celles concernant les jeunes et les personnes âgées) y sont pleinement intégrées. Ces stratégies sont mises en œuvre en parallèle et non pas selon un processus linéaire. Les connaissances acquises et les leçons apprises par exemple viennent des réussites existantes et pourraient donc être utilisées dans des campagnes de sensibilisation et pour le renforcement des capacités.

18. Pour s'attaquer aux questions ayant trait à la sécurité d'occupation, le Réseau mondial d'outils fonciers coordonné par ONU-Habitat met l'accent sur l'élaboration d'outils, la formation de formateurs, le renforcement institutionnel et l'évaluation de l'impact de la formation. Le Réseau propose en particulier des produits normatifs pour mieux cerner les méthodes de renforcement des capacités et développer les institutions requises pour étendre les outils mis au point dans le cadre du réseau. Les outils de formation et les programmes de renforcement des capacités sont mis au point, testés et portés sur une plus grande échelle.

19. Le Plan d'action sur l'égalité entre les sexes a pour but de renforcer l'égalité entre hommes et femmes et d'autonomiser les femmes dans tous ses domaines d'activité liés à la terre et au logement. Les critères d'évaluation des genres servent d'outil spécifique pour l'analyse de l'égalité entre les sexes, non seulement au niveau normatif mais aussi à celui du pays, de façon à évaluer la sensibilité à l'égalité des sexes dans les domaines de la conception et de la construction de logements, des procédures d'administration des terres, des systèmes de fiscalisation et des mécanismes de règlement des différends lorsqu'il s'agit de problèmes immobiliers, fonciers et de droits de propriété à la suite de catastrophes naturelles ou de conflits.

III. Problèmes principaux, acteurs et rôles nécessaires à la mise en œuvre des droits fonciers et au logement dans le contexte du Programme participatif d'amélioration des taudis et des bidonvilles

20. Il n'est possible de réussir dans le domaine des établissements humains qu'en adoptant des méthodes intégrées fondées sur la bonne gouvernance et largement participatives comme c'est le cas dans le contexte du Programme participatif d'amélioration des taudis et des bidonvilles. Cette méthode permet aux parties prenantes de définir leurs besoins et d'en convenir. De plus, celles-ci veillent à ce que les solutions soient bien adaptées aux conditions locales et répondent à des exigences spécifiques aux niveaux politique, social, économique, environnemental, technologique et autres.

21. Localement, les problèmes fonciers et immobiliers se manifestent physiquement et les citoyens en font directement l'expérience. Les difficultés d'accès sont aisément identifiées et diagnostiquées au niveau local. Les principales parties prenantes sont notamment les autorités locales, la société civile et les citoyens. En établissant le profil de la situation dans les domaines foncier et immobilier et en l'étudiant, il est possible de déterminer quels sont les problèmes à traiter aux niveaux local ou national. Ainsi, si la législation est adéquate au niveau national, le problème vient peut-être de ce que les autorités locales l'appliquent mal. Le Programme aidera les parties prenantes locales à identifier les domaines d'intervention et ceux dans lesquels il conviendrait de renforcer les capacités des institutions et les ressources humaines.

22. Les cadres nationaux, par ailleurs, ont une incidence sur les activités menées au niveau local en raison des arrangements politiques, institutionnels, législatifs et financiers. Ceux-ci définissent les rôles de toutes les parties prenantes et devraient offrir un environnement favorable pour leur permettre d'agir de concert pour traiter les problèmes d'accès à la terre et de logement convenable. Au niveau national, un contrôle réglementaire devrait être assuré afin d'éviter les abus du système. Le Programme apportera un soutien politique et technique aux institutions nationales dans la définition des domaines devant faire l'objet de changements systémiques. ONU-Habitat donnera des orientations sur la façon d'opérer les changements par des méthodes et des moyens mis au point et testés dans de nombreux pays.

23. Les institutions locales de formation et de développement jouent un rôle en soutenant les pays de la région. Dans le cadre de débats sur les politiques régionales, le Programme offrira des tribunes aux décideurs pour échanger leurs expériences et pour connaître les meilleures pratiques et les expériences d'autres pays en matière de prévention et d'amélioration des taudis et des bidonvilles. Les discussions sur des méthodes et des solutions innovantes seront encouragées. Par ailleurs, les personnels techniques seront formés aux moyens et méthodologies d'amélioration de l'accès à la terre et au logement en vue de prévenir la formation de taudis et de les améliorer sur la base de principes durables : développement économique local, amélioration de l'environnement et des ressources humaines. De nouveaux partenaires doivent participer à la mise en œuvre des mesures de prévention et d'amélioration des taudis et des bidonvilles; ceci garantira que les problèmes de l'accès à la terre et au logement seront résolus grâce à des changements systémiques et à des efforts concertés.

24. ONU-Habitat facilite la création de réseaux de parties prenantes au développement urbain, en assumant au maximum son rôle de facilitateur et de catalyseur. Ainsi, le Réseau mondial d'outils fonciers dont ONU-Habitat assure le secrétariat rassemble diverses parties prenantes autour d'une vision commune de la propriété foncière. Le Programme se servira de ce modèle dans la mise en œuvre aux niveaux national et régional pour favoriser la collaboration dans des domaines critiques tels que l'élaboration d'un nouveau cadre analytique et d'une politique régionale du logement liée à la mise en place d'une nouvelle approche normative de l'amélioration des taudis et de la prévention de leur formation. Ceci servira à étendre et à approfondir les relations avec les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique et avec les institutions d'appui externe.

25. Les forums internationaux offrent un contexte idéal aux pays qui participent au Programme pour partager leurs expériences entre eux et avec d'autres Etats. ONU-Habitat organise tous les deux ans le Forum urbain mondial ainsi que des réunions ministérielles qui donnent aux Etats membres l'occasion d'échanger leurs expériences en matière de politiques foncières et du logement.

IV. Conclusion

26. Les gouvernements centraux sont responsables des changements systémiques en préconisant des réformes aux niveaux des politiques, des institutions, et des cadres législatifs et financiers. Sans la volonté politique, l'engagement et le soutien des gouvernements centraux, il ne saurait y avoir de changements systémiques. Les autorités locales coordonnent et dirigent la croissance et le développement des zones urbaines. L'instauration d'un environnement consultatif favorable permet d'identifier au mieux les besoins et les spécificités au niveau local. La société civile personifie les besoins des citoyens pour ce qui est de la qualité de vie à laquelle ils aspirent. Les parties prenantes de la société civile sont notamment les institutions académiques qui développent des solutions, les médias qui reflètent la conscience de la société et le secteur privé qui crée entre autres la croissance économique et l'emploi.

27. La communauté internationale peut apporter un appui sur la base des demandes des parties prenantes nationales et locales d'un pays donné et à son initiative pour répondre à leurs besoins. Les institutions d'appui externe peuvent donner des conseils politiques et techniques, offrir des méthodes et proposer des démarches ayant fait leurs preuves, suggérer des meilleures pratiques et des études de cas à titre d'orientation et constituer des enceintes pour débattre des politiques et échanger des expériences.

28. L'accès à la terre et au logement ne sera possible que grâce aux efforts concertés de toutes les parties prenantes mentionnées précédemment. Ceci devrait être encouragé par un environnement inclusif leur permettant de participer à la définition de l'avenir de leurs villes et de satisfaire leurs besoins en matière de logement.

Annexe

Approche intégrée et participative pour l'amélioration et la prévention des taudis

