

**QUATRIEME FORUM INTERNATIONAL SUR LA
PAUVRETE URBAINE**

Rapport introductif sur la ville inclusive

Marrakech
16-19 octobre 2001

Ce rapport a été préparé par :

Sonia Fayman, coordinatrice , sociologue, membre de l'AITEC, et de ACT Consultants, Paris

Lilia Santana, assistante, membre de l'AITEC, Paris

Avec les contributions de :

Claude de Miras, économiste, directeur de recherches à l'Institut de Recherches sur le Développement

Anne Querrien, directrice de rédaction des Annales de la Recherche Urbaine, membre de l'AITEC

Cesare Ottolini, coordinateur de Habitat International Coalition

Alain Durand-Lasserve, directeur de recherche au Centre National de la Recherche Scientifique, membre de l'AITEC

Cécile Canpolat, urbaniste, membre de RESOL,

Emile Le Bris, directeur de recherches à l'Institut de Recherches sur le Développement, membre de l'AITEC

SOMMAIRE

QUATRIÈME FORUM INTERNATIONAL SUR LA PAUVRETÉ URBAINE.....	1
SOMMAIRE.....	3
INTRODUCTION.....	4
CHAPITRE UN : LES POLITIQUES D'EMPLOI ET LE FINANCEMENT	7
1 . LES POLITIQUES D'EMPLOI À TRAVERS LA NOTION DE SECTEUR INFORMEL.....	7
1.1. <i>Rappels : économie en développement, emploi et surgissement de la notion de secteur informel (1960 – 1980)</i>	8
1.2. <i>La fin des Trente Glorieuses et la résilience du secteur informel.....</i>	9
1.3. <i>Physionomie dominante du secteur informel.....</i>	10
1.4. <i>Impact des politiques d'ajustement</i>	11
1.5. <i>Relance de la dynamique macro-économique et impact sur la physionomie du secteur informel.....</i>	11
1.6. <i>Politique publique internationale et secteur informel.....</i>	13
1.7. <i>Synthèse.....</i>	13
2 . LE FINANCEMENT	16
2.1. <i>Accès au crédit : la micro-finance.....</i>	16
2.2. <i>La redistribution au travers des politiques publiques.....</i>	21
CHAPITRE DEUX : LES POLITIQUES D'ÉQUIPEMENT ET DE COMMUNICATION.....	24
1 . LES ÉQUIPEMENTS ET LES SERVICES.....	25
1.1. <i>Le paradoxe des infrastructures de transport</i>	25
1.2. <i>Des services urbains pensés avec les usagers des quartiers pauvres</i>	26
1.3. <i>Une question vitale : l'adduction d'eau</i>	29
2 . LES COMMUNICATIONS.....	30
2.1. <i>Les nouvelles technologies d'information et de communication.....</i>	31
2.2. <i>des exigences pour une ville inclusive</i>	33
3 . QUELQUES ENSEIGNEMENTS.....	35
CHAPITRE TROIS : LE LOGEMENT ET LES POLITIQUES D'INTÉGRATION.....	37
1. EXCLUSION DU LOGEMENT , EXCLUSION URBAINE ET EXCLUSION SOCIALE	37
1.1. <i>Les mécanismes d'exclusion du logement.....</i>	38
1.2. <i>Les manifestations de l'exclusion par le logement.....</i>	40
2 . POUR DES VILLES INCLUSIVES : DÉMARCHES D'INTÉGRATION URBAINE ET SOCIALE.....	42
2.1. <i>Depuis Habitat II, affirmation du droit au logement</i>	42
2.2. <i>Les habitants acteurs de l'intégration par le logement.....</i>	44
2.3. <i>Accompagner les pratiques des habitants.....</i>	47
CHAPITRE QUATRE : LA GOUVERNANCE DES VILLES	51
1 . ÉTAT DES LIEUX	52
1.1. <i>La gouvernance.....</i>	52
1.2. <i>La décentralisation.....</i>	54
1.3. <i>Gouvernance et décentralisation dans la pratique de la lutte contre la pauvreté urbaine.....</i>	56
2. COMMENT RENDRE LA VILLE INCLUSIVE ?.....	59
2.1. <i>Donner une dimension politique à la gouvernance.....</i>	59
2.2. <i>Relancer le débat sur des problèmes de fond</i>	62
CONCLUSION	66
BIBLIOGRAPHIE.....	70

INTRODUCTION

La dialectique de l'exclusion et de l'inclusion est centrale dans la lutte contre la pauvreté urbaine. La ville est paradoxale, au sens où étant le lieu de l'émancipation par excellence, elle secrète aussi des effets pervers qui limitent ou détournent les perspectives qu'elle offre aux pauvres.

La ville attire

Les migrations des campagnes vers les villes ont, de tout temps, été porteuses d'un mouvement d'émancipation par le travail et par une sociabilité choisie. Cette forme d'émancipation n'annule pas nécessairement les liens ethniques et familiaux, mais les allège au moins partiellement. Ainsi la ville participe d'un mouvement dans lequel les individus deviennent sujets de leur histoire.

La ville, parce qu'elle multiplie les opportunités d'emploi, permet une diffusion et une accumulation de revenus. S'y développent des activités qui étendent son aire d'influence et qui entraînent la formation de réseaux de villes, par delà l'environnement immédiat, tandis que la croissance démographique dans les villes et l'extension urbaine offrent des débouchés croissants à la production agricole.

D'autre part, l'économie globale est, de façon croissante, une économie fondée sur le savoir. L'innovation et la créativité en sont des moteurs puissants ; la recherche et la recherche-développement en sont des éléments –clef. Les centres décisionnels et financiers attirent ainsi des cerveaux du monde entier et les grandes villes sont alors les lieux d'un cosmopolitisme fertile. Ce mouvement ne garantit pas systématiquement l'inclusion de tous les citoyens. Aussi, à notre époque, l'inclusion est-elle à considérer non pas comme une caractéristique urbaine immanente, mais plutôt comme un projet socio-politique. La finalité de l'intégration sociale est bien, pour chacun, de pouvoir jouir de ses droits et d'exercer sa qualité de citoyen.

Mais la ville exclut

Sur tous les continents, les grandes métropoles exercent toujours un pouvoir d'attraction auprès des ruraux ou d'habitants de petites villes ou d'urbains de pays plus pauvres. Mais la ville ne possède pas de mécanismes d'intégration à la hauteur des espérances qu'elle génère. Les autorités locales n'ont pas toujours les moyens ni la volonté de faire en sorte que les pauvres soient logés et desservis dans des conditions satisfaisantes, tandis que le marché du travail n'absorbe plus toute la demande d'emploi et que l'économie populaire n'a pas d'atouts suffisants pour garantir la survie de tous les laissés pour compte de la croissance et de l'exode rural.

La loi de l'économie-monde, privée de régulation étatique aussi bien que de régulation inter-étatique (voir les échecs de l'OMC et des rencontres du G8), érige en règle l'inégalité d'accès aux ressources et aux droits, laissant aux politiques sociales la charge d'en atténuer les effets les plus menaçants. L'ajout de la "dimension sociale" à l'ajustement structurel ayant montré son inefficacité à combattre la paupérisation, les organisations humanitaires ont été mises sur le devant de la scène à grands renforts de médiatisation. Aussi dévoués que soient leurs membres, ces organisations bornent leur action à du réconfort matériel et moral, à du

sauvetage et à des soins d'urgence. Elles ne peuvent en aucune manière remédier aux stratégies des fonds de pension et autres actionnaires des compagnies internationales.

Les pouvoirs publics sont dans une situation ambivalente, organisant d'un côté un système qui tend à exclure des masses de gens du salariat, de la stabilité de l'emploi, d'un logement décent, des services de base, de l'éducation, mais produisant aussi des correctifs à mesure que se développent, se diversifient et s'aggravent les manifestations de l'exclusion et que tendent à disparaître les protections familiales et les solidarités de base. Cette dualité s'inscrit à tous les niveaux, du local au national et au global.

Au plan local les pouvoirs municipaux distribuent des aides aux plus démunis, tout en entérinant une division sociale de l'espace qui exclut de fait de la vie urbaine une partie de la population.

Au Nord, les politiques nationales, soumises aux impératifs du marché mondial, accompagnent les restructurations économiques qui laissent de côté une part croissante des salariés ; en contrepartie, elles mettent en œuvre des mécanismes d'assistance qui permettent à la logique dominante de se poursuivre, tout en évitant des explosions sociales qui la remettraient en cause. Ces mêmes restructurations présentent, dans le court terme, l'avantage de créer de l'emploi dans des pays du Sud où le travail est moins coûteux pour les investisseurs. Mais la flexibilité qui régit l'économie mondiale ne permet pas d'accumulation dans ces pays-là et ne garantit pas la stabilité de l'emploi.

L'inclusion est une lutte

Aujourd'hui se développent dans les villes des tendances allant à contre-courant de l'exclusion dominante. Des initiatives se multiplient, par lesquelles des communautés pauvres agissent pour l'amélioration de leur situation. Les facteurs qui entraînent la consolidation et la possibilité d'essaimage de ces initiatives, sont de plusieurs types. Citons notamment : la création de réseaux intercommunautaires, interrégionaux, internationaux ; la mobilisation de compétences techniques et de connaissances scientifiques sous direction collective et populaire, l'interpellation des politiques, l'intervention maîtrisée des acteurs économiques et financiers.

Des associations et des organisations non gouvernementales promeuvent des pratiques que l'on pourrait qualifier de renouvellement urbain populaire, tandis que depuis Habitat II, de nombreuses municipalités ont amplifié leurs actions de régularisation foncière, d'accroissement d'une offre de services accessibles à tous, et de gestion urbaine adaptée à l'intégration des exclus. Leurs démarches sont soutenues par les agences de développement multi et bi-latérales dont la plupart des programmes intègrent le renforcement des capacités des acteurs locaux et favorisent leur participation aux processus de décision.

La ville inclusive est un projet politique

La ville inclusive est celle qui lutte contre la pauvreté et pour l'intégration (ou inclusion) de tous ses habitants. Une phrase simple comme celle-ci peut recouvrir des conceptions et des stratégies différentes. Les conceptions qui président à ce rapport méritent d'être précisées.

Pauvreté et exclusion ne sont pas synonymes. La pauvreté réfère à la privation de biens, aux besoins élémentaires, et l'exclusion à un processus sociétal qui englobe tous les aspects de la situation d'un individu ou d'un groupe et qui traduit son rejet par le système social. Certes, les

pauvres sont souvent exclus – ce qui n'a pas toujours été le cas, mais il existe d'autres motifs d'exclusion que la pauvreté matérielle.

Pauvreté et exclusion, non seulement ne sont pas synonymes mais ne sont pas non plus des catégories homogènes. Sous ces termes se cachent des phénomènes divers qui conduisent à la pauvreté et/ou à l'exclusion. Donc projeter la gestion urbaine dans des démarches d'inclusion passe d'abord par un travail de distinction des situations en fonction des causes qui les ont produites, des localisations, du genre, des contextes géopolitiques, ensuite par la prise de conscience que la pauvreté et l'exclusion ne sont pas des états immuables mais des processus, enfin, par le choix d'une stratégie.

Dans ces conditions, une politique urbaine de lutte contre la pauvreté et contre l'exclusion combine nécessairement des stratégies productives et des stratégies inclusives. Les premières sont nécessaires, car elles augmentent la richesse et il en faut dans la lutte contre la pauvreté! Mais jusqu'à présent la croissance économique n'a pas empêché l'extension ni l'aggravation de la pauvreté.

Force est donc de constater que les stratégies d'inclusion s'attaquent à un système général fondé sur l'inégalité. Face à cela, l'enjeu est-il l'éradication de la pauvreté ou, plus fondamentalement, la reconstruction de rapports sociaux et des possibilités d'accès du plus grand nombre aux droits et au débat sur les décisions ? Si tel est bien le cas, le projet politique de la ville inclusive remet en cause les privilèges de ceux qui en jouissent aux dépens des exclus. C'est en ce sens qu'il est porteur d'un changement social à négocier entre toutes les parties prenantes.

CHAPITRE UN : LES POLITIQUES D'EMPLOI ET LE FINANCEMENT

En termes de génération et d'éradication de la pauvreté, les politiques d'emploi et le financement concernent trois situations distinctes :

- un vaste secteur informel, dont la fonction dominante est la survie et qui fonctionne comme une forme autonome de subsistance par l'auto-emploi ;
- le champ de la micro-finance, forme de promotion récente, limitée dans son étendue et ciblée sur des populations déterminées ;
- une redistribution budgétaire publique qui, par sa formulation, réincorpore dans les politiques urbaines, la question de la place des pauvres.

A partir de ces trois éléments, la ville inclusive se décline de façon pour le moins contrastée.

Une première approche envisage la participation nécessaire au marché du travail urbain, comme l'impose le secteur informel par sa contribution active (quoiqu'avec une faible productivité et une création de valeur très réduite par unité de travail) ; la ville inclusive est ici souvent la ville exploiteuse.

En second lieu, la finance décentralisée infléchit des situations socio-économiques, sur une échelle micro et selon une technique financière spécifique, en agissant sur le versant économique : elle élargit de façon inductive ou « par le bas » le champ de la citoyenneté à l'égard des plus pauvres. La ville inclusive est ici la ville évolutive à partir d'une somme de trajectoires positives individuelles¹.

Enfin, la redistribution budgétaire peut agir déductivement ou « par le haut », par la voie fiscale et distributive, comme un instrument de réduction ou de prévention des processus générateurs ou amplificateurs de pauvreté. La ville inclusive est ici la ville solidaire.

1 . Les politiques d'emploi à travers la notion de secteur informel

La thématique du *secteur informel* est sans doute une des rares notions qui a traversé sans altération les trente dernières années malgré les attaques –qui ne manquaient pas de fondement- auxquelles elle a dû faire face, malgré les recompositions à la fois théoriques et empiriques de la croissance et du développement, et malgré la volatilité grandissante de la sémantique s'y rapportant.

¹ Entre l'approche de la « micro-finance » et du « secteur informel », il y a la même distance que proposait Amartya Sen à propos de la pauvreté : en substance, il avançait l'idée qu'*il faut axer l'analyse de la pauvreté sur les potentialités de fonctionnement de l'individu plutôt que sur les résultats de son fonctionnement*. La problématique de la micro-finance correspond au premier volet de cette proposition, le secteur informel au second.

1.1. RAPPELS : ECONOMIE EN DEVELOPPEMENT, EMPLOI ET SURGISSEMENT DE LA NOTION DE SECTEUR INFORMEL (1960 – 1980)

Après la décennie d'une industrialisation annoncée (1960-1970), largement inspirée par le présupposé autant classique que marxiste vouant le salariat à une généralisation nécessaire, le concept de secteur informel apparaît en 1971. Il allait depuis faire florès du fait du caractère structurel permanent et même extensif des petites activités marchandes des économies urbaines du Tiers Monde. En effet, la thèse de *l'industrie industrialisante* (Destanne de Bernis, 1966) ou plus généralement de la *substitution d'importation* (R. Prebisch, H.W. Singer, A.O. Hirschman, F. Perroux, S. Amin, etc) n'a pas fonctionné, pour de multiples raisons dont la plus apparente tenait au taux de croissance extrêmement rapide de la population urbaine dont la population active des villes des pays en développement (Plus de 4 ou 5 % par an et même près de 7 % pour la ville d'Abidjan au tournant des années 80) alors que le taux de croissance de l'emploi « moderne » est toujours resté très en deçà. Mais d'autres causes ont contribué à expliquer les déséquilibres structurels du commerce international (*détérioration des termes de l'échange, l'échange inégal*).

C'est Keith Hart, anthropologue du développement, (Hart, 1970) qui, le premier, va utiliser en 1971 la notion de *secteur informel* à partir du décalage observé entre salaire et besoins monétaires du sous-prolétariat urbain au Ghana. Le Bureau International du Travail reprendra ensuite cette notion en définissant ce secteur à partir d'un certain nombre de caractéristiques².

Dans la droite ligne de l'Etat providence, la frange haute d'un secteur semi-informel, à la lisière du secteur moderne, a été l'objet d'une politique de promotion systématique³, plutôt axée sur l'amélioration de l'offre. Ce postulat entrepreneurial renvoyait implicitement à une question transversale parcourant alors de façon lancinante la perception du secteur informel : celle de la subsistance et/ou de l'accumulation. S'agit-il exclusivement d'un secteur de survie ou bien recèle-t-il des capacités d'accumulation par la génération d'un surplus net ? La question, lourde de conséquences, allait servir de fondement à des politiques de soutien public international (PNUD, ONUDI, PROPARGO, etc.) en vue de hisser un certain nombre de micro-entreprises au rang de PME et de PMI.

Ainsi, dans le contexte de l'économie du développement néo-keynésienne, la dynamique du « secteur informel » renvoyait à deux conceptions principales :

- l'attribution du déficit structurel de création d'emplois salariés à la conjugaison imparfaite et durable de l'offre de travail en ville (taux de croissance démographique,

² Facilité d'entrée ; recours aux ressources locales ; propriété familiale des entreprises ; échelle restreinte des opérations ; technique à forte intensité de main d'œuvre ; qualification acquises hors du système scolaire et technique officiel ; marchés échappant à la réglementation et ouvert. De façon plus ramassée, la plupart des définitions descriptives tournent autour de trois critères -utilisés diversement- la taille (moins de 20 voire dix actifs) ; l'informalité juridique (pas d'enregistrement et pas de respect du droit du travail, fiscal, etc.) ; la faible intensité capitalistique (le capital technique et le niveau du capital humain sont très faible). In Rapport Kenya 1974.

³ Dans de nombreux pays, à partir de la fin des années 60, ont été créés sous des formes variables des centres ou sociétés d'études chargés d'aider à la promotion des PME, notamment pour la confection des dossiers, l'étude des marchés, le conseil pour les choix technologiques, la formation (par exemple le CPI au Burundi, le CAPME au Cameroun, le CAPEN en Côte d'Ivoire, la SONEPI au Sénégal, la SERDI à Madagascar, le CEPI au Mali, l'OPEN au Niger, PROMOGABON, l'ONPPME et le Centre National de Promotion de l'investissement privé en Guinée, l'OPEZ au Zaïre) (...). Force est de constater que leur impact est resté modeste eu égard au nombre d'entreprises créées. Dans tous les cas, ces centres ou sociétés n'ont pas concerné les unités du secteur informel.

migration vers la ville) et de la demande de travail de la part des firmes (industrialisation incomplète) ;

- l'impossibilité à couvrir les coûts de reproduction de la force de travail du fait du taux de salaire pratiqué par les entreprises modernes, privées et publiques. Cet écart serait comblé par des revenus additionnels informels (l'absence de couverture sociale ou de retraite renvoie à la même problématique du sous-paiement du salariat moderne). C'est cette perspective hétérodoxe qui inspira Keith Hart.

Parallèlement à ces débats théoriques, un travail méthodologique important de quantification de l'emploi informel est réalisé dans la plupart des pays en développement.

Au tournant des années 80, la problématique de l'informel s'enrichit d'une approche venue en droite ligne d'un néolibéralisme renaissant après une longue phase keynésienne. L'Etat et ses pesanteurs sont explicitement mis en question. Les entraves bureaucratiques et le coût de transaction élevé que l'Administration impose aux firmes petites ou grandes, vont être présentés comme la cause de l'informalisation des activités urbaines qui n'ont pas d'autre recours pour exister. Les travaux de Hernando De Soto conduits au Pérou illustrent parfaitement cette thèse, qui laisse cependant voir aussi ses limites (De Soto, 1986).

En effet, des travaux menés par l'OCDE⁴ au début des années 90 vont montrer que l'alégalité (absence de légalité) n'opère pas comme une dissimulation face à l'Etat mais comme un *modus vivendi* dont la responsabilité est largement partagée et expliquée à la fois par le fonctionnement des PME-PMI et aussi par celui de l'Administration. En tout état de cause, la bureaucratie est peu ou pas citée dans la plupart des investigations comme cause première de l'informalité dans cette strate d'entreprises petites et moyennes⁵.

1.2. LA FIN DES TRENTE GLORIEUSES ET LA RESILIENCE DU SECTEUR INFORMEL

Au cours de la décennie 80, le basculement vers des thèses néo-libérales et la mise en œuvre des plans d'ajustement auront des conséquences en termes d'amplification de l'emploi informel. Cette amplification s'est produite sous l'effet du recul souvent brutal de l'économie publique (entreprises publiques, administration, réduction des déficits, etc.) sans modification des tendances lourdes à l'urbanisation et à la croissance urbaine. On peut estimer qu'au cours des années 90, l'emploi informel est devenu majoritaire dans l'ensemble des pays en développement et va représenter alors plus des 3/4 de l'emploi urbain.

Cette économie populaire apparaît comme un rempart spontané -quoique parfois bien mince- contre l'extrême pauvreté. Par sa très forte adaptabilité à la demande, ses faibles investissements en termes de capital technique et financier, sa capacité à s'adapter à une demande faiblement solvable (petites quantités produites ou commercialisées, prix réduits, relation personnalisée avec la clientèle), présence permanente et généralisée, elle s'instille dans tous les compartiments de l'économie urbaine monétaire.

⁴ Sept pays ont été étudiés : Algérie, Equateur, Jamaïque, Niger, Swaziland, Thaïlande et Tunisie. Trois strates d'entreprises ont été retenues : les indépendantes, les micro-entreprises de 2 à 5 actifs, et celles de 6 à 20 actifs. Cinq secteurs ont été étudiés : Textile, travail des métaux, travail du bois, réparation mécanique et petite restauration.

⁵ Moins de vingt actifs.

1.3. PHYSIONOMIE DOMINANTE DU SECTEUR INFORMEL

Les activités commerciales dominent largement, la production et les services étant très généralement minoritaires. L'artisanat d'art, les transports ou la construction sont le plus souvent des secteurs marginaux.

Les femmes sont majoritaires dans le secteur commercial alors que les hommes le sont dans le secteur de la production et de la construction. Le secteur informel est majoritairement jeune.

En ce qui concerne le capital humain, la majorité des actifs du secteur informel ont un niveau d'instruction très faible même si tous les niveaux d'instruction y sont représentés (avec une prédominance masculine pour les niveaux les plus élevés). La facilité d'entrée dans le secteur informel –en ce qui concerne la formation technique ou plutôt son absence– est une caractéristique forte de ces activités. La mise au travail se fait sur le tas par un apprentissage de type familial. L'enseignement technique y est très faiblement représenté. Les travailleurs indépendants constituent le groupe dominant.

La précarité de ces activités informelles se décline sur plusieurs modes : en particulier, instabilité de la localisation de l'établissement, turn-over important des actifs quel que soit leur statut, position souvent mouvante vis-à-vis des contraintes administratives et fiscales suivies de façon irrégulière, variation non maîtrisée du chiffre d'affaires et des revenus distribués.

La contribution globale du secteur informel à la valeur ajoutée nationale urbaine⁶ est souvent considérable. Elle sera d'autant plus élevée que l'économie nationale est faiblement avancée. Par exemple, elle représente 25% du PIB au Burkina FASO en 1985 soit autant que le secteur moderne. Mais les revenus distribués -outre qu'ils sont instables et difficilement appréhendables puisque non enregistrés- sont extrêmement disparates selon les statuts, les activités, les périodes. La logique dominante est celle de l'autosubsistance, ce qui dissimule mal des poches de pauvreté mais aussi dans certaines activités et sous certaines conditions, des signes possible d'une mince accumulation.

Les conceptions volontaristes relatives au secteur informel paraissent avoir toutes trouvé rapidement leur limite. Que ce soit la formalisation via l'enregistrement, que ce soit la promotion par mutation des micro-entreprises en PME/PMI, que ce soit via une sous-traitance maîtrisée ou encore en matière d'amélioration du niveau technique de la main d'œuvre (formation technique) comme de celui des patrons (gestion, comptabilité).

Avec l'extension de l'informalité dans des contextes d'ajustement structurel et de récession, de nouvelles formes de pauvreté urbaine ont élargi le spectre de la subsistance en débordant de l'informel à l'illégal y compris dans les interstices des zones riches : les sans domicile fixe, ou les occupants des trottoirs, la désintégration des familles, l'augmentation de la criminalité et les logiques de violence (y compris des enfants), les regroupement corrélatifs des classes aisées en ghettos autonomes, expulsion et recasement des pauvres sur les périphérie urbaines.

⁶ L'informel est dominant en termes d'emplois (à titre secondaire) dans le milieu rural.

1.4. IMPACT DES POLITIQUES D'AJUSTEMENT

Après la mise en œuvre des plans d'ajustement structurel au tournant des années 80, la déstabilisation des économies africaines a renforcé leur niveau d'informalisation en particulier sur le marché du travail et encore plus nettement dans les zones urbaines⁷.

Deux enquêtes réalisées en 1993-1994 à Yaoundé et en 1995 à Antananarivo avec l'appui des services techniques statistiques nationaux, révèlent que le marché du travail urbain a été particulièrement affecté par la crise économique. A Yaoundé, le taux de chômage atteint alors près de 25% en 1993. A Antananarivo, si le chômage *stricto sensu* est relativement faible (6% des actifs), le taux de sous-emploi (60% de la population active) et la part des inactifs ayant renoncé à chercher une activité (30%) fautes de perspectives, attestent des difficultés de la Grande Ile. Ce sont les jeunes qui paient le plus lourd tribut à la crise : à Yaoundé, 40% d'entre eux sont sans emploi et 12% à Antananarivo.

A l'inverse de ce que l'on observe dans les pays développés, le diplôme n'est plus une garantie pour obtenir un travail et aussi bien à Yaoundé qu'à Antananarivo, le taux de chômage tend même à s'accroître avec le niveau de scolarisation : dans la capitale camerounaise, il s'élève ainsi à plus de 30% chez les actifs qui ont effectué des études supérieures contre 6% chez ceux n'ayant jamais été scolarisés. Source : DIAL Fiche scientifique IRD n°12

Le secteur informel constitue le mode d'insertion privilégié sur le marché du travail compte tenu du blocage de recrutement de la fonction publique et d'une offre de travail insuffisante de la part du marché du travail des firmes privées.

L'extension du secteur informel, induite par la situation récessive observée sur le marché du travail moderne, n'a pas modifié la logique binaire du secteur informel qui reste structurée autour de deux composantes de poids fort différents :

- une tranche minoritaire d'entreprises de production et de services, peu nombreuses et identifiables soit par le niveau de formation et le cursus professionnels des petits patrons soit, dans une moindre mesure, par leur connexion directe ou indirecte avec des milieux dirigeants ; il en résulte une capacité de reproduction voire parfois d'expansion mais elle se traduit davantage par une combinaison d'activités (transport, élevage, petit commerce, production) que par la croissance d'une activité donnée ;
- un secteur de subsistance, numériquement dominant et composé essentiellement de micro-activités commerciales largement initiées par des femmes et peu rémunératrices.

La frange haute de PME-PMI persiste et surplombe le secteur informel à la charnière du secteur moderne. Elle est caractérisée par une certaine capacité de profit et d'accumulation dont l'origine montre que leur trajectoire ou leur constitution n'est pas celle qui domine dans le secteur informel.

1.5. RELANCE DE LA DYNAMIQUE MACRO-ECONOMIQUE ET IMPACT SUR LA PHYSIONOMIE DU SECTEUR INFORMEL

Dans la perspective de réactivation économique induite le démantèlement douanier et l'ouverture au commerce mondial⁸, l'exemple de Madagascar est intéressant pour deux motifs

⁷ Cité par JP Lachaud (Vandenmoortele, 1991) "dans la première partie de la décennie 1980, le secteur moderne n'aurait absorbé que 6% des nouveaux entrants sur le marché du travail, alors que près des ¾ d'entre eux auraient trouvé un emploi dans le secteur informel"

(Razafindrakoto et Roubaud, 2001) : une reprise de sa croissance économique puisque le taux de croissance du PIB par tête est à nouveau positif (+2% en 1999) et l'existence de données fiables à travers le projet MADIO dont l'objectif était de permettre une observation de la réduction de la pauvreté et des conditions de vie. Cette observation ouvre le débat de l'optimisation de l'observation et de la collecte statistique destinée à suivre l'évolution du marché du travail et des revenus des ménages.

L'expérience des enquêtes DSA (Dimension de l'Ajustement Structurel) que la Banque Mondiale a tenté de mettre en place en Afrique au cours de la décennie 80 a rapidement trouvé ses limites : l'absence de capacités techniques pour développer localement ces enquêtes lourdes, leurs poids et leur complexité ont conduit à questionner leur pérennisation.

Par contre, le dispositif de collecte mis en place à Antananarivo révèle des points forts : la fiabilité des informations, la régularité du suivi, la comparabilité dans le temps, la faiblesse des coûts et l'appropriation par des compétences techniques locales. En outre, le dispositif est modulable, répétitif donc générateur d'économies d'échelles, soumis à un contrôle de qualité constant et appuyé par une formation des intervenants.

En 1999, Antananarivo comptait 1,15 millions d'habitants¹. On comptait 475.000 actifs dont 266.000 travaillaient dans le secteur informel (soit 56% du total des actifs). La moitié de ces emplois sont de l'auto-emploi

Secteurs	Valeur absolue	%
Secteur informel	415000	56
Secteur moderne	138000	29
ONG, Eglises, Asso.	9000	1,8
Admi. Publique	44000	9,3
Total occupés	415000	87
Total emplois	475000	100

Ventilation du marché du travail. Antananarivo 1999. Madio.

En 1998, la tendance à l'accroissement du secteur informel dans l'ensemble du marché du travail urbain d'Antananarivo se tarit : le secteur formel devient à nouveau le principal créateur net d'emplois même si le contexte est plutôt à la stagnation du volume total d'emplois, les 5000 emplois créés par le secteur formel¹ correspondant *grossa modo* à la disparition de 5000 emplois dans le secteur informel. Il paraît s'opérer une tendance à la reformatisation du marché du travail correspondant à une lente amélioration de la situation générale de l'économie malgache. Mais les auteurs cités nous indiquent que les plus pauvres ne semblent pas profiter de cette embellie : le sous-emploi reste pratiquement constant sur toute la période passant de 81% à 79%. et l'insertion sur le marché du travail formel très difficile. Selon MADIO, la part de l'emploi informel passe même de 75% à 79% en 1990 chez les actifs les plus pauvres. Il est intéressant de constater que la reprise générale économique abaisse le taux d'activité, en signifiant que les plus jeunes¹ et les femmes sont moins présents sur le marché du travail. De même, les plus âgés peuvent envisager de se retirer du marché du travail. Par ailleurs on constate que la reprise économique produit des effets sur le niveau de pauvreté dans la capitale malgache : en termes de nombre d'individus et du point de vue du niveau de revenu, l'incidence de la pauvreté passe de 39% à 27% de 1995 à 1999. Du point de vue méthodologique, les auteurs affirment que quel que soit le seuil de pauvreté retenu, les résultats attestent d'un recul du taux de pauvreté même si les plus pauvres ne se dégagent pas pour autant de leur situation. Ceci conduit à s'interroger sur l'évolution conjointe du PIB et du niveau des inégalités de revenus. Les auteurs indiquent que « *les effets de la croissance économique des dernières années (ont) été plus favorables aux personnes qui se situent en haut de la hiérarchie salariale* ». En outre, « *ce constat laisse apparaître clairement l'inégale répartition des fruits de la croissance, même si tous les groupes de ménages en ont profité* ». La reprise économique doit s'accompagner de politiques spécifiques en faveur des populations les plus pauvres qui ne participent pas vraiment à l'embellie observée entre 1995 et 1999.

⁸ L'Organisation Mondiale du Commerce est créée en 1995 en se substituant aux accords intergouvernementaux du GATT (marchandises) et GATS (services).

1.6. POLITIQUE PUBLIQUE INTERNATIONALE ET SECTEUR INFORMEL

Le secteur informel est ambivalent du point de vue des organisations internationales : d'une part, il échappe aux règles fiscales et sociales en vigueur alors que leur application et leur généralisation sont un objectif incontournable. Mais par ailleurs, il est devenu un acteur économique important dont il faut encourager et faciliter la croissance. A cet égard, l'OIT propose une approche pragmatique incitant les opérateurs du secteur informel à appliquer certaines normes minimales (par exemple, interdiction du travail des enfants ou soutien aux opérateurs féminins). La Banque Mondiale participe aussi à cet effort. Le Programme d'Appui au Secteur Informel en Côte d'Ivoire en est un exemple récent (Bourreau, 1999), qui illustre une tentative pour inventer de nouveaux modes spécifiques d'actions tant en matière d'instruments financiers qu'en matière de formation et d'encadrement des micro-entrepreneurs.

Le comité de crédit (composé des responsables du Programme et des représentants des ONG) sélectionne les dossiers et accorde des prêts entre 30.000 et 3 millions CFA. Les conditions de garanties sont classiques : un ou deux garants ou un nantissement du matériel. Mais dès l'obtention du prêt, il est demandé au promoteur de se constituer obligatoirement une épargne gérée par l'ONG et rémunérée au taux du marché dont une partie est bloquée et utilisée en cas de non-remboursement. L'autre partie servira éventuellement à faire face à des besoins sociaux (funérailles, mariages, maladies, etc.) qui entravent souvent la marche des entreprises.

Compte tenu de la rentabilité des micro-entreprises, les taux varient de 18% pour l'artisanat et les activités de transformation à 20% pour le commerce, la distribution et les services*. Ces prêts visent la création (30% des encours) et l'extension (70%) des entreprises. La parité homme/femme caractérise la distribution de ces prêts. Le remboursement s'effectue en 24 mois maximum. L'encadrement par un agent de l'ONG permet de réduire les risques d'échecs et de non-remboursement (appui à la gestion, la prévision, la rentabilité). La pérennisation du dispositif est acquise si le taux de recouvrement est égal ou supérieur à 90%.

* Les taux usuraires sont souvent supérieurs à 100%

Une étude d'impact a montré la pertinence du montage financier proposé par le PASI et son effet positif sur l'augmentation du volume d'activité des micro-entreprises.

On doit noter que ce type de dispositif paraît ne pas considérer les conditions macro-économiques comme déterminants de la dynamique de la demande. En agissant de façon micro-économique et du seul côté de l'offre, elles ne font que répéter –certes en l'affinant et en retravaillant considérablement leur efficacité– les dispositifs lancés vers les PME depuis plus d'un quart de siècle. Ces dispositifs semblent postuler que l'offre crée sa propre demande alors qu'en réalité la demande globale par produit est limitée par le contexte macro-économique ; il en résulte une situation paradoxale : travailler à la promotion de PME par amélioration de leur productivité et de leur part de marché (volume d'activité) peut se traduire par une réduction du nombre d'entreprises susceptibles d'intervenir sur ledit marché.

Mais au-delà de la dynamique des firmes, cette expérience paraît avoir élargi le champ de compétences des ONG en matière de suivi et de leur implication dans le milieu des entreprises, passant de logiques sociales souvent subventionnées à des logiques de rentabilité et de recouvrement.

1.7. SYNTHESE

En matière de mesure de l'informel, des avancées remarquables ont été faites au plan méthodologique depuis une vingtaine d'années, particulièrement en Afrique :

- à l'échelle nationale, en matière de mesure de l'emploi informel et de sa contribution à la valeur ajoutée à travers des enquêtes et recensement auprès des établissements ;

- à l'échelle urbaine, à travers des enquêtes-emplois ou des enquêtes mixtes "ménages/établissements"⁹ permettant d'évaluer les évolutions conjoncturelles en termes d'emplois et de revenus.

Pour mesurer les tendances – en termes d'emplois et de revenus- du secteur informel urbain, il était indispensable de disposer d'indicateurs efficaces. Les méthodologies existent dorénavant.

1.7.1 Reproduction élargie du secteur informel ou extension de l'économie informelle?

Alors que la notion de Tiers monde a éclaté au tournant des années 80 avec à la fois une recomposition des Suds (NPI : Nouveaux Pays Industrialisés ; Pays émergents ; Economie en transition ; PMA : Pays Moins Avancés ; PPTE : Pays Pauvres Très Endettés, etc.) et une nouvelle division du travail liée à la fin du fordisme, aux mégafusions et à la globalisation polarisée de l'économie mondiale, la notion de secteur informel est récurrente. Pourtant, des études et les présomptions qu'elles autorisent, montrent que l'informel n'est pas monolithique ni stable et que sa physionomie et son sens ne sont pas partout identiques.

L'alternative "accumulation versus subsistance" est sans doute aujourd'hui moins prégnante qu'elle ne l'était il y a une ou deux décennies. Par contre, l'élargissement de l'économie informelle vers le haut (drogue, corruption, au cœur du secteur formel et de l'Etat) et vers le bas (mendicité, délinquance, population réfugiée, économie de guérilla) constitue des réalités fortes et donc des chapitres montants de l'économie et de la sociologie urbaines des pays en développement (mais pas exclusivement).

1.7.2 Secteur informel et Ville durable

Le secteur informel est par essence une forme d'intégration au marché du travail et à l'économie populaire urbaine. A cet égard, la ville par les opportunités d'auto-emploi qu'elle offre, est nécessairement inclusive au sens où elle incorpore tautologiquement l'ensemble des urbains et néo-urbains.

Mais si l'on donne à la notion de soutenabilité le sens d'irréversibilité¹⁰, le secteur informel devient théoriquement un indicateur de la distance restant à parcourir jusqu'au développement urbain durable (en considérant néanmoins qu'il existe une zone incompressible d'informalité dans tout système économique quel que soient son niveau et son rythme de développement). A cet égard, le secteur informel est sans doute, pour les économies en développement, le mode majeur d'inclusion du travail marchand dans l'économie urbaine. Tant que la transition démographique ne sera pas achevée à l'échelle mondiale, il le restera majoritairement.

A l'inverse, au-delà d'un certain seuil de violence (délinquance, guérilla urbaine) et de pauvreté, la ville redevient répulsive.

Des départs d'une partie de la population hors de la ville ou hors de certains types de ville, peuvent avoir lieu. Sont-ils, pour autant, des facteurs limitant le développement de l'informel? En tous cas, ces "fuites" ne préjugent pas des modalités de réinsertion, informelles ou pas, des migrants dans leur lieu d'arrivée.

⁹ Ces approches sur échantillon procèdent par trois stades : choix raisonné de la zone d'enquête, puis à l'intérieur de celle-ci, choix des ménages, puis sur cette base, choix des entreprises.

¹⁰ Plutôt que long et permanent.

Il conviendrait de préciser à quel prix s'opère l'inclusion sur le marché du travail urbain informel. On sait aussi que le coût social de cette inclusion urbaine ne pèse pas de façon identique sur les différents segments du secteur informel (enfants, jeunes adultes, femmes). De même, le coût écologique des conditions de travail subies dans et par le secteur informel, mériterait d'être mis en regard de la création d'emplois et de revenus.

1.7.3 Secteur informel et développement local

Le secteur informel pourrait devenir dual, moins par la distinction entre accumulation et subsistance qu'entre pauvreté absolue et niveaux de ressources socialement acceptables, c'est-à-dire en considérant au sein du secteur informel des agencements nouveaux qui le mettent au cœur des processus de gouvernance et des économies locales.

L'inclusion dans la ville ne se fait plus alors par la seule incorporation au marché du travail et par le statut d'actif. Elle passe par l'inclusion dans la cité par une démarche citoyenne qui invite les actifs du secteur informel à pénétrer les lieux de pouvoir urbain. La gouvernance et sa conception participative permettront-elle de dépasser le caractère non enregistré de ce secteur et donc de contourner le postulat de la représentativité et de la légitimité formelles attribuées par l'administration fiscale ou de celle en charge du Travail ? La décentralisation, par la mobilisation des ressources locales et des acteurs locaux, pourra être un facteur de renforcement de la légitimité économique et politique du secteur informel – hypothèse qui reste contingente des choix politiques des pouvoirs locaux.

On voit donc apparaître de nouvelles conceptions qui découlent de la notion de développement local et de celle de gouvernance (il est probable que cette dynamique citoyenne passe de façon privilégiée par la question du financement de ces activités puisque faire crédit, c'est croire).

Et contrairement à ce qui s'est pratiqué dans les décennies précédentes, ce ne sont plus des financements strictement exogènes qui viennent appuyer la promotion du secteur informel mais un nouveau mode de mobilisation des ressources locales. L'intermédiation financière mobilise aussi des compétences associatives à travers des ONG proches des opérateurs aidés. Les instances internationales, tout en restant actives, sont moins directement impliquées, leur rôle de commanditaires mais aussi de facilitateurs s'inscrivant nettement dans une dialectique "global/local".

Ainsi, la démarche volontariste et transformatrice vis à vis du secteur informel -qu'elle vise son élimination, ou sa promotion-, a cédé la place à une approche d'accompagnement et de participation de ce vaste ensemble d'acteurs. Cette approche n'est pas seulement "économiste" mais plus largement sociale, même si les questions de fond restent identiques. L'équilibre théorique à trouver entre les trois paramètres de base demeure fondé sur :

- la coordination et la stimulation des politiques macro-économiques à l'échelle mondiale pour stimuler la reprise d'une croissance durable ;
- l'harmonisation nationale des mesures micro et macro avec les retombées de la croissance mondiale ;
- la recherche progressive de mesures de réduction de la pauvreté, du chômage et des inégalités afin de mieux insérer le secteur informel dans les dynamiques économiques et institutionnelles locales.

Autrement dit, les conditions de résorption de la pauvreté passent par une croissance économique soutenue, incorporant équitablement le facteur travail, alimentant une dépense sociale particulièrement orientée vers le recul de la pauvreté.

2 . Le financement

2.1. ACCES AU CREDIT : LA MICRO-FINANCE

Parallèlement au « secteur informel », des formes spécifiques d'épargne et de crédit ont été mises en place pour en accompagner l'émergence et le fonctionnement. Les crédits fournisseurs, les prêts familiaux, les tontines ou les prêts usuraires ont été les instruments financiers de l'auto-emploi et des petites activités artisanales et commerciales urbaines. Depuis trois décennies, toutes les études ont montré que pour le secteur de subsistance urbain, les financements étaient le plus souvent informels, de proximité et non institutionnels.

Plus largement, l'économie populaire urbaine a développé -ou plutôt prolongé- un entrelacs de relations de créances et de dettes, de réseaux de relations entre notables et obligés où s'enchevêtrent cohésion sociale verticale et entraide économique monétarisée.

De là ont émergé, depuis moins de deux décennies, les notions de micro-crédit, de microfinance ou encore de finance décentralisée. Ces notions sont éminemment polysémiques : il est donc utile d'examiner cette terminologie afin d'éviter une vision homogénéisante et paupériste qui ferait de l'indigence en ville une constante historique et universelle¹¹.

2.1.1. Définitions multiples

A priori, les termes de microfinance et leurs équivalents supposent :

- un niveau réduit des fonds engagés (en matière de niveaux du micro-financement, la Banque Mondiale a édicté un seuil variable relatif aux montants de ces micro-crédits qui ne peuvent excéder 40% du PIB par habitant¹²).
- des circuits d'épargne et de crédit de type traditionnel,
- une relation courte entre créancier et débiteur ;
- des opérations très personnalisées réalisées à l'origine hors d'un cadre légal et institutionnel.

Mobilisation traditionnelle de l'épargne

La microfinance peut être perçue comme l'instrument financier d'un contrôle social adossé à des relations de dépendance traditionnelles ; le clientélisme et l'investissement social sont fortement ancrés dans ces pratiques dont l'incidence économique oblitère parfois lourdement l'avenir : "*Les modalités diverses d'épargne et de crédit en dehors du système bancaire,*

¹¹ Chevalier Louis : *Classes laborieuses et classes dangereuses*, Paris, Hachette, 1984 (1958).

¹² Ce qui conduirait, selon les données de 1997, à considérer que pour les pays à niveau de développement humain moyen, ce seuil se situerait entre : 1596\$ (Trinité et Tobago) et 167\$ (Pakistan) ; pour les pays à niveau de développement faible : 166\$ (Laos) et 64\$ (Sierra Leone). Sources : Rapport Mondial sur le Développement Humain. 1999. PNUD.

qu'on qualifie généralement d'informelles, ont toujours existé en Mauritanie."¹³ (Association d'Economie Financière, 1997).

Insuffisance du système bancaire moderne

Mais ces outils financiers ne soulignent-ils pas aussi certains dysfonctionnements et limites du marché ? La microfinance apparaît généralement comme une conséquence nécessaire d'un système bancaire moderne extrêmement frileux face à des agents faiblement solvables. Symétriquement, elle illustre l'incapacité du secteur bancaire institutionnel à mobiliser l'épargne nationale (réglementation des taux défavorables aux épargnants) et le manque de fonds à emprunter. Ainsi l'existence de l'intermédiation financière informelle identifie les besoins de financement non satisfaits et peut être considérée comme un indicateur du potentiel de croissance économique à base populaire. Le système bancaire dit *moderne* apparaît pourtant inadapté à forger les instruments financiers de cette croissance économique « par le bas ». Il l'est aujourd'hui d'autant moins qu'il a été mis à mal par une gestion souvent laxiste qui a abouti durant la décennie 80 à de nombreuses faillites : « *le Sénégal, qui disposait d'au moins vingt-deux institutions au début de cette décennie, s'est trouvé avec seulement neuf établissements fin 1991 ; il n'en demeure plus que huit en 1996* » (Ibid., p.70).

Système financier alternatif

Mais la micro finance ne peut-elle pas être envisagée aussi comme une boîte à outils alternative, une sorte de contre-culture¹⁴ ? S'agit-il, au contraire, de repousser de façon volontariste les limites de l'économie marchande et du capital pour y faire accéder le plus grand nombre ? A cet égard, la microfinance est en première instance un moyen de lutter contre les pratiques usuraires. Mais plus fondamentalement, l'absence de garantie matérielle ou financière des plus pauvres est compensée par le principe de la caution solidaire du groupe auquel appartient le bénéficiaire. Reprenant le fondement des tontines et autres associations d'épargne, l'appartenance à un réseau social est une alternative à l'absence de prise d'hypothèque ou d'aval.

La micro-finance est aussi une sorte de Janus puisqu'elle vise autant à mobiliser l'épargne informelle qu'à assurer la distribution de crédits de faibles montants unitaires (sans qu'il soit sûr que ces deux circuits soient strictement univoques : une épargne tirée de revenus formels peut basculer dans des circuits financiers non formels). L'inverse est aussi vrai puisque des exemples comme la banque Mouridoulah au Sénégal montre que la dualité des réseaux peut s'estomper : cette banque sénégalaise mobilise l'épargne informelle à travers la collecte des fonds auprès des Mourides d'un même quartier ou d'une même entreprise. Plus généralement, l'institutionnalisation des organismes de micro-finance et les coopérations qui peuvent se tisser avec le réseau bancaire dit moderne tendent à diluer la frontière entre formel et informel.

Définition par l'échelle de l'épargne

L'échelle de la micro-finance peut varier en fonction du périmètre de mobilisation de l'épargne (**familiale** ; **tontine** ; associations formelles fonctionnant avec l'épargne des

¹³

¹⁴ Comme peuvent l'être les Systèmes d'Economie Locale (SEL) d'échanges en travail. Voir Exclusion et liens Financiers. Rapport du Centre Walras. 1999-2000. Sous la direction de Jean Michel Servet. Economica.

membres ; associations adossées à une ligne des crédits d'un bailleur ; mobilisation d'une épargne nationale).

Ainsi, la micro-finance –même si elle porte toujours sur des montants unitaires modestes– peut s'inscrire dans un réseau plus ou moins large de captation d'épargne : très court dans le cas de tontines familiales, beaucoup plus large lorsqu'il s'agit de développer l'intermédiation financière entre ménages et micro ou petites entreprises.

Le changement d'échelle de la micro-finance intervient nécessairement lorsque ce n'est plus seulement l'épargne des membres des associations qui gage les prêts consentis mais lorsqu'il s'agit de crédits extérieurs qui permettent de démultiplier l'intermédiation financière. Celle-ci est encore davantage étendue lorsqu'on entre dans un système de mobilisation de l'épargne privée nationale (mais dans ce cas de systèmes de caisse d'épargne et de crédit, il est indispensable de considérer des paramètres macroéconomiques, comme la capacité d'épargne par catégories d'agents, afin d'évaluer la faisabilité des systèmes de prêts ; la confiance des agents et les niveaux de rémunération des prêts sont tout autant stratégiques).

2.1.2 Les logiques de la micro finance

Au-delà des montants unitaires des crédits ou des volumes globaux d'épargne captés, il convient de distinguer les logiques qui sont à l'œuvre dans cette sphère financière composite.

- une logique traditionnelle, incrustée dans le maillage complexe de créances et de dettes, adossée aux liens familiaux et ethniques assurant le plus souvent la dépense quotidienne (Baumann, 1998) mais aussi des investissements économiques (cas des confréries Mourides » au Sénégal à partir de la rente arachidière) ou sociaux et symboliques (mariages, naissances, décès)¹⁵;
- une logique, dominante, de type financier et commercial (rentabilité), développée sur le continent africain par des systèmes mutualistes et coopératifs, et dans les pays d'Asie¹⁶ et d'Amérique latine, par les institutions de microfinance ou des banques commerciales d'Etat ;
- une logique plus ciblée, impulsée par des ONG, d'importance relativement faible en termes de volume financier et de population concernée, tournée vers des groupes-cibles pauvres à travers une stratégie sociale et financière souvent volontariste et citoyenne.

En matière de micro-finance, il y a lieu de distinguer d'une part, les engagements financiers qui prennent place dans un maillage social traditionnel, structuré selon une rationalité sans doute plus sociale qu'économique, et d'autre part, les prêts qui créent un lien contractuel entre créancier et débiteur sur une durée déterminée. Les premiers auraient tendance à permettre de préserver la cohésion sociale de type traditionnel au-delà des aléas économiques quotidiens.

La micro-finance peut aussi infléchir des situations génératrices de sous-développement en intervenant de façon positivement différenciée sur des segments spécifiques (femmes, secteur secondaire plutôt que commerce ou immobilier).

¹⁵ Cette intermédiation traditionnelle peut comme au Sénégal chez les Mourides porter sur des volumes considérables et opérer dans une relation étroite avec les milieux d'affaires et l'Etat. Elle n'est donc pas toujours synonymes de pauvreté.

¹⁶ Parmi les 9 géants de la microfinance, 6 se situent en Asie (Grameen Bank et BRAC au Bangladesh ; BAAC et Government Saving en Thaïlande, la Banque d'Agriculture au Vietnam ; National Saving au Sri Lanka) et une en Colombie (Caja social) .

On doit cependant s'interroger sur le clivage dual proposé en distinguant un secteur formel – aux règles de fonctionnement qui s'appuieraient sur une rationalité économique dont l'exigence ne permettrait pas l'accès aux petits projets. Dans tous les cas, le « capital social » – l'ensemble des relations de proximité sociale, ethnique, politique (ou leur imbrication) non formalisées, porteuses d'une garantie de confiance et de connivence¹⁷ - paraît à la racine du processus de l'intermédiation financière car il va bien au delà de la seule perspective de remboursement des prêts consentis : moins le capital social unissant créancier et débiteur est important, plus la marge de remboursement et la probabilité de ne pas obtenir ce financement seront élevées.

¹⁷ « La proximité en tant que fondement de l'appréciation du risque » selon Mohamed Lemine Ould Raghani (Ibid ; p 42).

2.1.3. Formes et fonctionnement de la micro finance

Le modèle de référence est du type Grameen Bank : c'est un système de mobilisation d'épargne développé depuis 1976 par Muhammad Yunus, Professeur d'Université à Chittagong University (Bangladesh) en particulier pour le milieu rural avec l'objectif de promouvoir, à travers un montage financier spécifique. Cinq objectifs peuvent être mentionnés :

- promouvoir de l'auto-emploi des milieux pauvres,
- supprimer des intermédiaires,
- faire entrer sur le marché du travail productif une population à la recherche d'un emploi,
- proposer aux groupes à faible revenu, une organisation visant à articuler objectifs économiques et insertion sociale,
- établir un pont entre revenus de subsistance extrême et génération de revenu susceptible de croissance.

Ce système est basé sur un suivi socio-économique de l'activité, fondé sur une confiance mutuelle, la responsabilité, la participation mais aussi l'innovation sociale et économique.

La Grameen Bank touchait en 1997 plus de deux millions de personnes au Bangladesh et avait octroyé au total 2,1 milliards de dollars. En Amérique latine, la Banco Solidario de Bolivie a obtenu un succès similaire et en Afrique, des initiatives intéressantes ont été prises dans ce sens.

C'est en Asie que le système de micro-finance est le plus étendu¹⁸. En Amérique latine, les volumes d'activités sont significatifs quoique moins importants¹⁹.

Le profil général de ce dispositif d'épargne et de prêt est le suivant :

- son montant est modeste (quelques centaines de dollars) ;
- la période de remboursement est de l'ordre d'une année ;
- les femmes en sont les principales bénéficiaires ;
- les secteurs soutenus sont : l'agriculture, le commerce, la petit artisanat et l'industrie de transformation.

Si des indices laissent penser que ces micro crédits améliorent le niveau de revenu des ménages, leur impact ne peut pas faire l'objet d'une conclusion définitive. Non seulement des difficultés méthodologiques obligent à une certaine prudence face à des résultats très positifs, mais on peut se demander si, au delà de la définition retenue pour la pauvreté, les plus pauvres ont effectivement accès à ce type de financement.

Par ailleurs, malgré la profusion des institutions de micro finance qui sont en activité²⁰, on observera que la Banque Mondiale n'a distribué pour ce type de crédit que 218 millions de dollars US alors que selon une estimation récente, pour atteindre 100 millions de familles

¹⁸ A la Grameen Bank s'ajoute en Indonésie, la Bank Rakyat qui sert 2,5 millions de clients et draine les fonds de 12 millions d'épargnants et la Thailand's Bank of Agriculture and Agriculture Cooperatives avec 1 million d'emprunteurs et 3,6 millions d'épargnants (Rapport préparatoire à l'Assemblée Générale du 18 décembre 1997 des Nations Unies). A cela s'ajoute des institutions cambodgiennes, vietnamiennes, indiennes, malaises., etc.

¹⁹ Accion Internacional a distribué un million de prêts depuis 5 ans et atteint 300 millions d'encours annuels sur ses 19 succursales. Près de 300.000 emprunteurs sont concernés. La Banco Solidario de Bolivie traite avec 67000 clients. De plus l'Association pour le Développement des Micro-entreprises de la République Dominicaine et l'Action Communautaire du Pérou complète ce panorama.

²⁰ Actuellement environ 3000 institutions de micro-finances sont à l'œuvre dans l'ensemble des pays en développement. (<http://WWW.grameen-info.org>)

pauvres en 2005, il conviendrait de passer à un encours de crédit annuel de 2,5 milliards de dollars US.

Une autre faiblesse du dispositif pourrait tenir aux coûts de transactions élevés que génèrent les intermédiaires financiers qui, par inexpérience ou défaut de gestion, obèrent le coût du crédit au delà d'un taux d'intérêt optimum. Ce biais conduit à privilégier des secteurs dont les taux de profit sont les plus élevés (commerce en particulier). Dans ce sens, une sélection²¹ et une coordination des instances d'intermédiation financière ont été engagées dans le cadre du Consultive Group to Assist the Poorest (CGAP) qui concerne les principaux²² bailleurs de fonds internationaux. Il s'agit de s'assurer que ces opérations de micro-finance s'inscrivent dans la durée, sinon elles s'apparentent, pour les bailleurs de fonds, à des actions ponctuelles humanitaires ou d'assistance. Une des conditions de l'irréversibilité de ces expériences passe sans doute par le couplage de la distribution de prêts et de collecte de l'épargne.

Dans cette perspective, différentes orientations méritent en outre d'être explorées ou renforcées : le soutien aux petites entreprises²³, la formation et l'apprentissage. De façon plus générale, le micro-crédit devrait être vu comme une composante de politique en faveur des pauvres incluant la santé, la nutrition, le logement, etc.

2.2. LA REDISTRIBUTION AU TRAVERS DES POLITIQUES PUBLIQUES

La redistribution publique s'inscrit schématiquement dans la procédure économique et politique de prélèvement des recettes fiscales (assiette, collecte, rendement, etc.) et dans celle de leur affectation (fonctionnement, investissement) via la procédure et le débat budgétaire national et centralisé. A cela ajoutons les trois propositions suivantes :

- dans cet agencement, la question de la redistribution n'est pas indépendante de la collecte puisque les recettes précèdent l'affectation des ressources publiques.
- dans le contexte des pays en développement, force est de constater que la politique budgétaire n'a guère été favorable aux populations pauvres et, plus encore, qu'à leur égards, son caractère excluant est avéré.
- avec la dynamique de décentralisation, la mobilisation des ressources locales et aussi extérieures) se pose maintenant en termes différents compte tenu des nouvelles perspectives tracées par la subsidiarité et la gouvernance.

Dans ces conditions, les protocoles amont de captation des ressources fiscales et ceux aval de leur affectation budgétaire doivent être revisités à l'aune des nouveaux mots d'ordre internationaux afin d'identifier les points sur lesquels l'action collective –publique, associative- pourrait s'exercer en faveur de l'inclusion active²⁴ des couches pauvres de la population urbaine. Sans entrer dans le débat fiscaliste des prélèvements²⁵ à l'échelle nationale dans les économies en développement, il est possible de repérer les inflexions que le paradigme du développement local a introduit ou va introduire à l'échelle des nouveaux territoires du développement, dans le domaine de la collecte et de la redistribution budgétaire.

²¹ Les institutions éligibles doivent servir au moins 3000 clients pauvres dont 50% doivent être des femmes ; elles doivent mobiliser de l'épargne domestique.

²² 25 institutions sont participantes.

²³ Elles emploieraient 500 millions de pauvres à travers le monde.

²⁴ Il s'agit d'inclusions porteuses de davantage d'équité et de citoyenneté.

²⁵ Avec leurs caractéristiques d'évasion relative à la fiscalité directe et indirecte, ainsi que du poids des prélèvements indirects sur le commerce extérieur.

2.2.1 Les nouveaux modes d'accès aux biens publics

En matière d'allocation, deux tendances lourdes ont marqué la décennie 90 : d'une part, la primauté de la marchandisation, et d'autre part, la subsidiarité qui a pris souvent une double forme parfois confuse, oscillant entre la décentralisation « à la française » et une gouvernance plutôt anglo-saxonne.

Marché ou « services publics »

Face à la difficulté de prélever l'impôt, et à la généralisation en une décennie des lois du marché, les services publics (prix subventionnés ou déterminés selon leurs prix de revient) ont laissé la place aux services marchands. Sans conclure d'emblée à une aggravation de l'exclusion des pauvres de ce fait, il convient néanmoins d'interroger le nouveau paradigme du développement à base locale, afin de savoir à quelles conditions il sera à même de mieux répondre aux besoins collectifs de base que ne le faisaient sans grand succès les Etats « providentiels ».

Deux voies sont donc ouvertes : l'une par le marché et l'autre par la fiscalité. Cette alternative, schématiquement, suppose que dans le premier cas de figure, la gouvernance est plutôt le mode de régulation qui domine avec une concertation entre acteurs locaux, nationaux et internationaux qu'ils soient privés, associatifs et aussi publics, la participation constituant le fondement de leur légitimité. Avec la décentralisation, c'est nettement du côté des pouvoirs publics territorialisés (nationaux, régionaux et municipaux) que se tient la régulation politique, la représentativité électorale en formant le socle légitime mais aussi légal. En corollaire, cette conception suppose que l'existence démocratique et le pouvoir de décision des collectivités locales soient établis à la fois vis à vis de l'Etat central mais aussi des opérateurs privés et associatifs.

L'étanchéité des stratégies développées à partir des « mots d'ordre internationaux », en particulier entre « décentralisation et gouvernance » demeure intacte vis-à-vis de la lutte contre la pauvreté. La question est sans doute moins de se demander quelle voie - de la gouvernance ou de la décentralisation ou quelles combinaisons entre ces deux voies - sera la plus favorable à la résorption progressive de la pauvreté que d'instiller dans chacune des approches dominantes des agencements aptes à y contribuer.

Une autre source de financement mériterait d'être appréhendée compte tenu de son importance dans bon nombre de pays en développement : les « mandats » ou le rapatriement régulier d'une partie des revenus perçus dans un pays étranger, qu'il soit développé ou non, accroissent-ils les inégalités localement ou bien sont-ils des facteurs de réduction de pauvreté individuelle et collective? Cette perspective inductive est destinée à illustrer une démarche par le bas d'identification de mécanismes réducteurs ou amplificateurs de pauvreté.

2.2.2 A propos de la redistribution

D'une façon générale, il faut observer que la problématique de la pauvreté reste marquée par une approche qui agrège des situations individuelles : les pauvres apparaissent alors comme une masse indifférenciée d'individus dont les ressources monétaires individuelles sont nulles ou infimes et l'accès aux biens publics très limité. Nul doute qu'un premier basculement s'est opéré avec le secteur informel, car après avoir admis qu'il n'était pas majoritairement une pépinière d'entrepreneurs mais un secteur de survie, des politiques spécifiques lui ont été appliquées : le micro-crédit est sans doute la première qui ait véritablement réussi avec en

particulier son soutien aux femmes indépendantes. Mais avec la décentralisation, il y a lieu de se demander si la perspective semblable à celle ouverte par l'*affirmative action* ne pourrait pas être reprise en faveur non pas d'individus pauvres, mais d'entités pauvres? Il s'agirait d'identifier, en milieu urbain, les communes les plus déshéritées pour leur appliquer des mesures positivement discriminatoires. Les collectivités urbaines les plus pauvres sont celles qui comptent majoritairement le plus d'individus pauvres. Ainsi, du point de vue de la stratégie de l'action, ne serait-il pas envisageable de contextualiser les populations pauvres dans leur espace urbain et leur économie territoriale vis à vis desquels il existe des modes opératoires spécifiques? Il s'agirait de renforcer, par une approche « méso » appropriée, l'action en faveur des entités les plus pauvres. Cet objectif part du constat que la décentralisation va probablement amplifier la « compétition des territoires » et mettre au jour des « régions qui perdent », c'est-à-dire augmenter, en particulier en milieu urbain, le nombre de pauvres ou amplifier les écarts moyens de richesse ou le plus souvent de pauvreté entre communes ou régions.

Cette perspective invite à songer à des actions préventives qui réduiront la vulnérabilité non seulement à l'échelle des individus, d'un secteur (informel) ou du genre (femme) mais aussi à l'échelle territoriale qui devient la référence en matière d'économie et de fiscalité. Il existe des communes urbaines faiblement dotées ou comptant un nombre élevé de populations pauvres, qui affrontent la décentralisation dans des conditions très incertaines. En agissant de façon spécifique à leur égard, c'est leur niveau de vie moyen qui sera préservé, voire amélioré.

Face à des politiques de décentralisation homogénéisantes, des mécanismes préventifs pourraient passer par exemple, par une meilleure coordination et incitation, en faveur des communes les plus dépourvues, en vue d'une localisation territoriale ciblée des « projets » et des ONG, ou encore dans une organisation socio-spatiale plus rationnelle des multiples coopérations décentralisées, dans des fonds spéciaux –nationaux et internationaux- mobilisée à l'intention des communes urbaines plus pauvres²⁶. Plus largement encore, ne serait-il pas envisageable que l'ensemble des opérations de soutien en faveur du secteur des femmes, du secteur informel ou de la micro-finance soient davantage coordonnées, concentrées ou encore combinées dans un cadre territorial et communal ciblé en fonction de critères d'urgence ou de pauvreté absolue. Il y a sans doute un travail de réflexion et d'imagination à produire pour identifier et travailler sur ce registre communal spécifique car il y a là à terme un mécanisme générateur de nouvelles inégalités dont certaines sont porteuses de nouvelles pauvretés. La lutte contre la pauvreté n'est-elle pas aussi préventive ?

²⁶ L'exemple des pays pauvres les plus endettés ou encore celui des petites économies insulaires montrent comment l'*affirmative action* peut dépasser l'échelle des individus pour être transposée sur d'autres catégories.

CHAPITRE DEUX : LES POLITIQUES D'EQUIPEMENT ET DE COMMUNICATION

Les équipements et les services publics locaux sont, avec le logement, les composantes de l'accès à l'urbanité, autrement dit du droit à la ville. Les infrastructures et moyens de communication sont ce qui permet la mobilité et l'échange, conditions fondamentales de l'intégration sociale. A cet égard, l'enjeu, pour des villes se voulant inclusives, est de faire face au défi de l'équipement de base des quartiers pauvres et d'assurer une qualité égale des services à la population, qu'elle soit pauvre ou riche. De telles avancées ne peuvent se faire sans compter sur la participation et l'inventivité des habitants. Un aspect positif de la mondialisation réside dans la circulation rapide et générale des informations sur des expériences locales innovantes grâce, notamment, aux nouvelles techniques d'information et de communication. Encore faut-il que les individus et les communautés de base puissent avoir accès à ces techniques et s'en saisir pour améliorer leurs conditions de vie.

Nous verrons, dans ce chapitre, comment la question des équipements, des services et des communications est complexe. Elle renvoie en effet autant à l'exclusion qu'à l'inclusion, selon les processus socio-politiques qui s'instaurent dans la production et la gestion de l'espace urbain. D'autre part, cette thématique est fortement discriminante si l'on confronte les lieux de la pauvreté des pays du Sud à ceux du Nord.

Les quartiers pauvres s'ils se présentent dans des situations semblables de délaissés urbains, d'enclavement par les infrastructures, de côtoiement et de mise à l'écart par rapport aux quartiers riches, ne sont pas dans des situations identiques en termes d'équipements, même s'ils sont toujours plus défavorisés que les quartiers des affaires et des classes aisées. Les habitants des quartiers défavorisés des villes du Nord ont accès pratiquement à tous les équipements imaginables, même si c'est parfois à un niveau de qualité inférieure et à une certaine distance de chez eux.

De plus dans les villes du Nord, l'infrastructure de base est généralement présente. La croissance urbaine réduite fait que la pauvreté se localise principalement dans des quartiers existants déjà équipés qui se dévalorisent. Il s'agit d'une part des quartiers périphériques aux villes-centres qui ont accueilli des opérations d'habitat social d'envergure, et d'autre part de parties vétustes des cœurs de ville. Dans ces pays, les pauvres n'ont donc que rarement à se poser la question de leur organisation pour l'obtention des infrastructures de base ; leur action porte plutôt sur la tarification, et leurs groupements revêtent des formes quasi syndicales.

Au Sud, c'est l'ensemble de la communauté qui doit s'organiser pour obtenir un service, et d'abord le financer, même si c'est de manière différée par l'intervention du micro-crédit. L'implication de la population est beaucoup plus importante et, la coopération des organisations non gouvernementales essentielle pour l'appuyer.

1 . Les équipements et les services

1.1. LE PARADOXE DES INFRASTRUCTURES DE TRANSPORT

De nombreux quartiers pauvres des périphéries se trouvent à proximité de dessertes autoroutières qui conduisent aux aéroports ou qui permettent de sortir de la ville. Ces infrastructures sont cependant réservées à ceux qui disposent d'automobiles et interdites aux piétons. Elles apportent des nuisances, du fait du bruit et de la pollution aux quartiers qui les bordent et qui, eux, n'en tirent aucun avantage.

La dualisation de l'espace autour des grands axes de communication est vécue comme une violence : le territoire de la vie quotidienne, de l'immobilité des uns, est traversé par la vitesse des autres, de manière purement fonctionnelle, sans aucune communication possible. Il n'y a que lorsqu'une infrastructure n'est pas complètement réalisée ou est désaffectée qu'elle devient territoire d'installation pour l'autre fraction de la société.

Cette violence est réciproque et la traversée des quartiers pauvres se fait aux risques d'agressions et de vols, fortement médiatisés, ce qui pousse à renforcer le contrôle des forces de police sur ces axes. Les accidents qui arrivent aux piétons qui s'y risquent malgré les interdits sont nettement moins documentés. Cette violence routière, et sa forme dissymétrique délinquance/accident, est fortement ressentie dans les pays où la situation sociale est la plus dualisée, mais elle se manifeste également dans les quartiers défavorisés des pays du Nord qui sont, eux aussi fréquemment longés ou traversés par des axes de grande circulation qui les isolent du reste du territoire urbain.

Dans de nombreuses villes, les quartiers pauvres sont littéralement enserrés par ces infrastructures urbaines dont les habitants n'ont pas l'usage, et dont ils tentent de se protéger par des murs qui rompent la continuité du paysage et dévalorisent les territoires urbains ainsi isolés.

La pauvreté des habitants a souvent été le prétexte pour réduire au minimum la desserte des quartiers pauvres par les transports en commun. Les fréquences sont en général nettement plus faibles que dans des quartiers proches mais plus favorisés. Du coup les habitants, las d'attendre des transports trop peu fréquents, se débrouillent autrement. Et la boucle se referme : la faible fréquentation justifie la faible fréquence. Des expériences ont pourtant prouvé que lorsque les fréquences devenaient suffisantes pour que le transport en commun soit attractif, la fréquentation devenait beaucoup plus importante, et le désenclavement envisageable. Reste que l'équilibre financier est difficilement atteint dans l'activité de transport en commun, de façon générale. La ville inclusive nécessite donc une volonté de solidarité budgétaire au sein de la ville ou de l'agglomération, entre quartiers riches et quartiers pauvres, dans un consensus minimum. Mais la possibilité, pour la main d'œuvre, de se rendre à son travail sans trop de fatigue est sans doute aussi la condition de la mise en place d'une ville productive.

Longtemps l'enclavement des quartiers pauvres a été perçu comme une fatalité, une résignation à ce que ceux qui disposent des revenus les plus limités se regroupent sur les terrains les moins valorisés et non viabilisés. La crise du logement qui conduit certains membres des classes moyennes à employer la voie irrégulière pour l'accès au sol urbanisable est sans doute à l'origine d'un changement d'attitude. On cherche à faire venir les réseaux là où sont les habitants au lieu d'en organiser systématiquement le déguerpissement.

Cela amène à essayer de concevoir des solutions techniques adaptées, qui ne relèvent plus du bricolage et du détournement, mais qui gardent l'esprit de rusticité et d'efficacité de ces microéquipements. Le savoir d'artisans locaux peut se recycler dans ces travaux d'amélioration. L'ensemble des services locaux constitue un potentiel d'emploi, y compris en relation avec certaines entreprises internationales ou certaines organisations gouvernementales qui conduisent ces travaux. L'enlèvement des ordures ménagères est particulièrement propice au développement de tels partenariats.

L'heure semble venue d'essayer de concevoir comment la présence de grandes infrastructures de transport pourrait se transformer en avantage, par de petites modifications de ces infrastructures qui y donneraient une accessibilité nouvelle. Le recueil de la parole des intéressés sur les formes concrètes à donner à ces transformations est important.

L'équipement de ces quartiers existants ne peut être pensé dans les mêmes termes que l'équipement de quartiers neufs destinés à la vente. Il s'agit de les rendre plus propices à l'urbanisation qu'ils ont acquise de fait, en jouant sur leur proximité de la ville équipée, et sur la différence qu'ils ont avec elle, en poursuivant la démarche qu'implique la régularisation foncière. Il faut donc penser le raccordement aux infrastructures existantes, à la fois techniquement et socialement, matériellement et par le système de gestion.

1.2. DES SERVICES URBAINS PENSES AVEC LES USAGERS DES QUARTIERS PAUVRES

L'accès aux services de base

Dans tous les pays les groupes à faibles revenus ont peu accès aux services de base ou, s'ils disposent de services, ils sont d'une qualité inférieure. La distorsion est particulièrement forte en termes de dépense publique ; dans certains pays les dépenses publiques d'infrastructures par ménage peuvent varier de un à 5, si bien que 80% de ces dépenses profitent aux 20% les plus riches. Etant donnée leur position dans la société, ces ménages savent se faire entendre.

En France un mouvement social de la fin des années 90 a révélé un très net retard en matière d'équipement scolaire dans le département de la Seine Saint Denis où se concentrent des familles à bas revenus, dont beaucoup sont immigrées. Traditionnellement les quartiers abritant une population plus aisée sont mieux équipés que les quartiers plus pauvres tout simplement parce que la population qui y réside sait mieux faire valoir ses droits auprès des élus que la population plus pauvre. Les établissements scolaires des quartiers les plus huppés sont ceux qui ont la représentation des parents la plus active. Le système en place démontre ainsi une tendance, que la décentralisation n'a pas contrecarrée, à favoriser les plus favorisés.

La fragmentation des associations et la non mise en débat public des propositions des uns et des autres conduisent ceux qui sont en position d'arbitrage à l'exercer en faveur de ceux qui ont les moyens de pression les plus forts. A contrario, la mise en débat public du budget d'investissement pratiquée par la municipalité de Porto Alegre et par d'autres municipalités brésiliennes semble une tentative intéressante pour arriver progressivement à équiper les quartiers pauvres en fonction des attentes de leurs habitants.

Un effort d'évaluation des circuits suivis par les financements publics est nécessaire, car de nombreuses mesures s'avèrent contre-performantes par rapport aux vœux de leurs initiateurs. Par exemple, l'accès public aux équipements ne garantit pas leur usage de la part de ceux auxquels on les avait destinés. D'où la nécessité de faire davantage participer les usagers aux

processus de conception des équipements et de faire en sorte que leur rôle ne se limite pas à la phase de lancement, mais soit partie intégrante des modalités de gestion des équipements.

Dans une expérience menée au Sénégal à Rufisque, un partenariat entre ONG, collectivité locale, entreprises privées et habitants du quartier tente de venir à bout de certains problèmes d'équipement, d'assainissement en particulier . (ENDA, 1995)

Il s'agit d'un programme de collecte directe des ordures initié par ENDA. La collecte est faite par des charrettes manœuvrées par des habitants, faiblement rémunérés, et non par des salariés. Parallèlement un traitement des eaux usées par lagunage a été mis en place, grâce à la construction d'égouts de faible diamètre par des habitants encadrés par des artisans ou de petites entreprises. L'environnement du quartier se trouve fortement amélioré. Les travaux de précollecte effectués par les femmes ne sont pas rémunérés, alors que les travaux plus lourds effectués par les hommes le sont. Cependant, pour les femmes, il s'agit d'une amélioration importante de leur environnement, et surtout d'un sens donné au travail de précollecte des déchets qu'elles effectuent de toute façon et qui, dans ce cas, fait l'objet d'un traitement correct. Aussi sont-elles les plus attentives à la poursuite du programme.

Le travail gratuit donné dans le cadre de ce programme est complété par un système de cotisation au sein d'un Fonds communautaire pour l'assainissement des quartiers pauvres, qui permet une redistribution des sommes collectées au profit des quartiers engagés dans le programme d'amélioration. Le préfinancement, par le fonds, des opérations d'assainissement est remboursé par les cotisations. Par ailleurs le fonds rassemble les contributions des autres partenaires du programme aux différents niveaux national et international. Ses ressources sont exclusivement destinées à l'assainissement des quartiers pauvres. Les ¾ des dépenses sont affectées à l'assainissement des eaux usées, c'est à dire à l'achat de tuyaux et au financement de leur mise en place. Le reste est consacré pour moitié à la gestion du fonds et pour moitié à l'investissement intellectuel sur la méthodologie et la formation.

L'installation d'ouvrages d'assainissement dans chaque concession est préfinancée par le Fonds. Les remboursements des familles couvrent ces dépenses, ainsi que les dépenses collectives d'installation du système²⁷. La rapidité de la mise en place et le constat concret des améliorations occasionnent un bon taux de recouvrement. Le système peut s'étendre, du fait des apports financiers externes de la coopération et des ONG.

Les infrastructures ainsi créées sont mises à la disposition des collectivités locales, qui en assurent la maintenance, dès que celles-ci se décident à assurer une fonction d'intermédiation entre les habitants et le Fonds. L'assainissement ainsi entrepris à l'échelle du quartier a vocation à devenir un assainissement municipal, qui aura été construit avec la contribution des populations défavorisées qui en sont les bénéficiaires. Il s'agit de la mise en place d'une économie populaire avec la participation active, en travail et en argent, de la population.

Le caractère communautaire qu'ont souvent pris ces quartiers, du fait de leur exclusion du cours normal de la ville, peut-être un atout dans cette nouvelle perspective d'inclusion. Avec les représentants du quartier, quel que soit le mode de désignation choisi localement, dirigeants d'associations ou leaders élus, un accord doit être recherché par les autorités locales pour une gestion adaptée des services urbains qui assure un niveau de service défini d'un commun accord, et éventuellement amélioré au fur et à mesure.

²⁷ Il a été ensuite décidé que les coûts de gestion et de méthodologie seraient également récupérés auprès des familles par un allongement de la durée des remboursements.

Une étude de la coopération canadienne en Côte d'Ivoire montre les problèmes que pose l'évaluation des besoins des habitants. Tous les membres de la communauté ne partagent pas les mêmes priorités. Les femmes préfèrent que soient améliorés l'accès à l'eau et la gestion des déchets et soient allégées ainsi leurs tâches quotidiennes, alors que les hommes soulignent la nécessité de l'approvisionnement en électricité qui permettra de mieux écouter la radio, voire de regarder la télévision. La moitié des habitants sont prêts à contribuer à l'obtention de ces services, mais pas au niveau actuellement défini par le contrat entre la municipalité et la société d'exploitation.

Pour intervenir dans ce contexte il faudrait mettre sur pied un nouveau type de partenariat qui prenne en compte les contributions des habitants, tout en apportant d'autres financements de la ville, de l'Etat, de la coopération internationale, dans le cadre d'un projet de développement des services dans ces quartiers. Une troisième voie entre le secteur public et le secteur privé marchand a été proposée : en alliance avec les deux premières elle organiserait l'accès des citoyens aux services urbains de base. (Blary, 1995)

Il ne s'agit pas de mobiliser de la main d'œuvre et de collecter des sommes pour une action ponctuelle et limitée dans le temps comme ont pu le faire les AGETIP, avec le secret espoir que la population prendrait le relais par elle-même, mais d'instituer un partenariat entre toutes les forces en présence dans la ville. Dans ce cas, la population est considérée comme une de ces forces et non comme un simple client.

Constituer la population comme une des forces actives de la ville inclusive implique de l'admettre telle qu'elle est, avec les formes d'autorité qui l'encadrent, sans anticiper sur les formes plus démocratiques qu'on voudrait promouvoir. Instaurer des médiations entre les quartiers et les pouvoirs institués, dans lesquelles les institutions propres à la population ne sont pas prise en compte, et sont remplacées par des professionnels chargés de les représenter, revient à s'exposer à ce que jamais ces autorités réelles ne travaillent à mettre en œuvre les mesures pourtant apparemment décidées en commun.

Les limites auxquelles se heurte la mise en place des réseaux dans ces quartiers, viennent de cette tendance permanente à remplacer le politique par le technique, le local par l'exogène. Pour des raisons historiques les réseaux techniques d'origine occidentale sont adaptés à une conception individualiste, dans laquelle l'utilisateur final ou le client est le chef de famille, et où la desserte est assurée à chacun à une tarification égale (des entorses ont d'ailleurs été faites à cette égalité au profit des gros consommateurs dont les activités productives devaient être encouragées). Dans les pays du Sud l'utilisateur final du réseau est le fontainier, qui lui-même sert les familles de son quartier. Celles-ci modulent leur demande en fonction de leurs ressources. Il y aurait peut-être là une possibilité d'accords collectifs locaux pour d'autres modes de tarification.

Aujourd'hui dans les quartiers pauvres des villes du Nord des mesures de substitution doivent parfois être mises en place pour des usagers qui n'arrivent pas à payer le prix des services. C'est le cas de la consommation domestique d'électricité en France par exemple : des aides ont été créées, cofinancées par plusieurs collectivités et institutions. Dans un premier temps on a fait acheter la consommation d'électricité à l'avance, pour que les personnes concernées se limitent à leurs possibilités financières. On en est venu ensuite à la conception d'un service public minimal.

1.3. UNE QUESTION VITALE : L'ADDUCTION D'EAU

Le raccordement direct des quartiers aux réseaux, notamment d'assainissement, est trop cher, même dans sa version économique, pour qu'on puisse envisager l'équipement complet des villes au fur et à mesure de l'arrivée des habitants ou par rattrapage des situations acquises.

Toutes les solutions d'adaptation de la ville à la pauvreté ont un coût, tant pour les pauvres car cela se répercute dans leur consommation, que pour l'Etat quand il subventionne des branchements. Il faut rémunérer le fontainier qui revend l'eau aux autres habitants, et donc ceux-ci achètent l'eau plus cher que s'ils disposaient d'un branchement direct. Or l'obtention d'un tel branchement peut coûter plus d'un mois de salaire. Si les habitants achètent l'eau à un revendeur informel c'est encore plus cher.

Lorsque les quartiers précaires sont implantés sur des pentes - ce qui est souvent le cas, ou simplement sur des terrains non nivelés, l'installation d'un réseau d'assainissement est compliquée ; elle l'est parfois aussi à cause de la nature des sols. En l'absence de réseau d'adduction d'eau la consommation dans les quartiers d'Abidjan est de 25 litres par personne par jour, alors que les ingénieurs estiment qu'un réseau d'assainissement en demande environ 50 pour fonctionner correctement (c'est la norme de consommation correspondant à un mode de vie urbain moderne). (Blary, 1995)

Des solutions alternatives

Les habitants des quartiers ont aussi recours à d'autres sources d'approvisionnement. L'analyse de ces pratiques et leur évaluation économique devraient être prises en compte dans la construction du partenariat habitants, entreprises, collectivités locales destinés à mettre en œuvre des services utilisant toutes les possibilités en présence.

Une reconfiguration du solvable et de l'insolvable devrait aider à redéfinir les contours de la pauvreté dans ces quartiers et permettrait d'apprécier les richesses contenues dans certains comportements quotidiens, notamment des femmes.

Dans certains pays, les moyens financiers nécessaires à l'équipement des quartiers peuvent être trouvés en grande partie auprès des émigrés.²⁸

Dans la région de Kayes au Mali, des puits privés ont été réalisés grâce à la mobilisation financière des émigrés. Puis une opération d'adduction d'eau potable mobilisant à la fois les Etats malien et français, des organisations non gouvernementales, et une structure commerciale a doté les habitants d'une adduction d'eau d'une qualité constante. L'ensemble de la population de la petite ville de Tringua où a eu lieu une de ces expériences a élu des délégués des groupements d'usagers, chargés de veiller sur les bornes fontaines.

Un bureau de gestion plus restreint, élu également, est chargé de la coordination.

Des journées mensuelles de salubrité ont été prévues pour procéder à une évaluation avec l'ensemble de la population. Le prix de l'eau a été fixé à la suite d'un débat public. Les quelques techniciens nécessaires au fonctionnement du réseau ont été également choisis par les représentants des habitants et le choix a été validé par les financeurs. Les fontainiers sont en majorité des fontainières qui ont reçu une formation à leur nouvelle activité.

Ces dispositions adaptées au cas d'une petite ville, comportant un important groupe de migrants, sont-elles adaptées aux quartiers précaires des grandes villes ?

²⁸ Voir le site amps@afribone.net.ml et PSE dans la bibliographie

Des principes pour un développement égalitaire de la distribution de l'eau

Afin d'éviter les deux écueils que sont la coalition d'intérêts recréant des inégalités et les solutions strictement communautaires qui déresponsabilisent les autorités municipales, trois types de précautions sont recommandés (Le Bris, 2000) :

- "établir des contrats locaux entre pouvoirs publics et groupes d'acteurs, dont la véritable nature soit moins juridique que politique ;
- concevoir des systèmes d'approvisionnement en eau qui ne soient ni circonscrits aux seuls exclus (fragmentation de la ville) ni coupés des problèmes de logement (sectorisation des interventions) ;
- éviter une logique de projet transformant la ville en archipel, en abordant des questions comme : la permanence des fonctions confiées contractuellement aux groupes d'acteurs, la nécessité de bonifications sociales dans les systèmes de tarification, le paiement effectif des factures par tous (administration et clientèle aisée comprises), le besoin d'une fiscalité locale efficace et équitable".

L'équipement et l'implantation de services dans les quartiers pauvres sont un moyen, pour leurs habitants, d'accéder à la santé et à la dignité. C'est une base sur laquelle peut être construite l'inclusion à la société locale.

Mais le monde ne s'arrête pas là. Aujourd'hui, la lutte contre l'exclusion s'alimente d'exemples venus des quatre coins de la planète. C'est pourquoi l'amélioration des communications est un enjeu pour la ville inclusive.

2 . Les communications

Les moyens de communication sont des biens ambivalents. Leur privation isole certaines populations du reste du monde et, en ce sens, leur acquisition est un grand pas vers l'inclusion. D'un autre côté, on a pu voir que la diffusion de la télévision n'a pas eu que des effets bénéfiques. Il faut donc considérer les moyens de communication comme des outils qui n'ont pas de vertu par eux-mêmes mais qui servent certaines stratégies.

La radio, outre le fait qu'elle concrétise le droit à l'information, peut aussi servir à transmettre des messages personnels dans des zones enclavées. Dans les pays du Sud, elle peut participer de l'interaction entre habitants des quartiers pauvres et l'ensemble des agglomérations.

Radios et télévisions nationales sont pourvues généralement de relais d'émission qui permettent de les capter sur l'ensemble du territoire. Il peut en aller de même de radios locales en modulation de fréquence, des associations locales se fournissant en émetteurs auprès d'ONG internationales.

Les technologies de télétransmission, paraboles et magnétoscopes, permettent aux habitants des quartiers pauvres de se déprendre des diffusions gouvernementales, qu'elles soient nationales ou locales. Le fait que des sociétés privées qui vendent ces produits trouvent une

clientèle dans ces quartiers, pourrait peut-être ajouter du poids à la revendication d'électrification nécessaire au fonctionnement des appareils²⁹.

2.1. LES NOUVELLES TECHNOLOGIES D'INFORMATION ET DE COMMUNICATION

Le PNUD, rappelant que la moitié de la population mondiale n'a toujours pas le téléphone³⁰, souligne que les technologies d'information et de communication (TIC), sont "une composante fondamentale du développement et non pas un luxe". (PNUD, 2001). Or, l'inégalité est flagrante : "l'Afrique sub-saharienne, qui abrite près de 10% de la population du globe, ne possède que 0,1% des connexions à Internet". (ibid.) Une partie de l'Asie est également exclue de la connexion. Internet n'est effectivement accessible qu'à condition de disposer d'une ligne téléphonique, d'un ordinateur et d'un modem.

L'action des organisations internationales

Le PNUD, dans le cadre de son encouragement à la lutte contre la pauvreté, juge prioritaire l'appui à l'équipement en infrastructures de communication appropriées. C'est ainsi qu'en 2001, a été lancé le réseau d'information pour le développement (RID en français, WIDE en anglais, web of information for development) "qui offre des bases de données en ligne, des forums électroniques et des partenariats pour appuyer les pays en développement dans les nouvelles technologies." (PNUD, 201)

D'autre part le PNUD et la Banque mondiale sont parties prenantes d'un groupe d'experts réunissant des représentants de pays du Nord et du Sud, des ONG et des acteurs économiques, le GEANT, Groupe d'Experts pour l'Accès aux Nouvelles Technologies. Les travaux de ce groupe proposent des mesures destinées à réduire le fossé dans l'équipement numérique entre pays industrialisés et pays en développement.

D'autres groupements sur ce thème associent des Fondations, le Peace Corps des USA, les volontaires des Nations Unies et des entreprises privées.

Plus concrètement, des actions d'équipement et de formation sont engagées dans un certain nombre de pays sous-équipés. Le PNUD indique que, depuis 1993, il a assuré le premier raccordement à Internet de 45 pays et dispensé les formations nécessaires à diverses organisations.

Du local au global : les NTIC dans les réseaux d'action contre l'exclusion

La fin du XX^e siècle a été fertile en élaboration de stratégies des ONG via Internet. C'est ainsi que la coordination des ONG dans la préparation à Habitat II a eu largement recours à Internet, en 1995-96.

De nombreux autres réseaux associatifs utilisent désormais les communications électroniques. Dans les pays du Nord, les relations s'en trouvent consolidées, les idées et les propositions circulent, les alliances se consolident. Les exclu/es se mobilisent aussi à travers ces réseaux ;

²⁹ Il existe certes des appareils équipés de batteries ou pouvant être reliés à des génératrices, mais ce ne sont pas là les conditions d'une extension notable des marchés.

³⁰ Cette affirmation ne tient sans doute pas compte de l'exceptionnelle diffusion des téléphones portables même dans des zones très peu équipées en services et en réseaux de distribution d'énergie.

citons à cet égard le Réseau des Sans-abri (Homeless People Network) des Etats Unis. (Ottolini, 2001)

Au Sud, les connexions étant beaucoup moins répandues, les mouvements sociaux en ont forcément une utilisation plus limitée. Il faut tout de même citer les cas de ENDA Tiers Monde, ONG basée à Dakar, qui agit en Afrique et dans d'autres continents et qui a beaucoup travaillé pour diffuser l'utilisation d'Internet. De même, Fedevivienda en Colombie, dans le domaine du logement. (Ottolini, 2001)

Sans sous-estimer l'immense différence d'accès entre le Nord et le Sud, remarquons tout de même que, mieux que tout autre moyen de communication, Internet permet d'établir des liens entre ces deux parties du monde. La Conférence de Rio a démontré pour la première fois la possibilité d'une participation à grande échelle grâce à cet outil, qui a, depuis, servi à organiser mainte rencontre internationale et mobilisation contestataire (Seattle, Porto Alegre, Davos...) où se rencontrent ONG et associations du Nord et du Sud. (Ottolini, 2001)

Les NTIC outils d'une gouvernance inclusive ?

Les NTIC ont permis une certaine avancée de la démocratie locale et de la décentralisation. Par exemple au Chili, les municipalités sont informées sur leur droits, sur des politiques publiques, des possibilités de financement, des nouvelles tendances. Quelques associations de villes ont vraiment misé sur ces services.

Au Pérou et au Chili, mais aussi en Equateur, plusieurs initiatives ont vu le jour pour renforcer la capacité des "femmes entrepreneurs", en particulier du secteur informel (par exemple vente en ligne ou formation).

En Colombie, mais aussi dans les quartiers périphériques de Sao-Paulo (sous l'impulsion du PT), plusieurs boutiques d'information ont vu le jour, permettant aux habitants d'être mieux informés sur leur ville. A Fortaleza, le PGU (programme de gestion urbaine) a aidé au montage d'une école autogestionnaire (gérée par une organisation d'habitants) qui organise des cours d'informatique dans les quartiers pauvres. Plus de deux cents jeunes ont ainsi été formés, et la grande majorité a trouvé du travail. Avec les bénéfices de l'école, les "mutuarios" ont payé une avocate qui a pu les défendre face aux expulsions.

En Haïti, des jeunes d'un bidonville de Port-au-Prince, qui avaient commencé par monter une bibliothèque pendant la période du coup d'Etat (1991), dans le désir de combler le faible développement culturel dans leur quartier, ont évolué vers l'informatique et se sont véritablement qualifiés en la matière. Ils assurent aujourd'hui un service associatif de connexion à Internet (dans la limite des disponibilités en électricité, bien sûr).

Un équipement, qui serait à usage purement individuel dans un quartier de classe moyenne, peut être à usage collectif. C'est ainsi que la banque Grameen a prêté à des femmes du Bangladesh l'argent nécessaire pour s'équiper en téléphones portables, que ces femmes louent ensuite aux usagers locaux. Les nouvelles technologies satellitaires facilitent ce type d'équipement local sans réseau, et le microcrédit peut en faciliter l'autofinancement. (Lena, à paraître en 2002)

On voit, à travers ces exemples, comment Internet, non seulement est un moyen d'accès à la connaissance et aux échanges, mais également un outil d'autant plus percutant de la lutte contre l'exclusion qu'il s'insère dans des stratégies et dans des plans d'action multiformes.

2.2. DES EXIGENCES POUR UNE VILLE INCLUSIVE

Quel que soit l'équipement par rapport auquel on analyse la situation, il semble que les objets de consommation et les usages qui leur sont liés, caractéristiques de la vie urbaine, sont présents dans les quartiers défavorisés, non pas à l'état de réalité, mais à l'état de normes de consommation potentielles. La ville inclusive se présente alors comme l'ensemble des bricolages techniques et institutionnels nécessaires à l'esquisse d'un accès à des équipements et services inaccessibles aux individus, dans un cadre collectif qui en fait supporter le coût à un groupe suffisant de familles. Il s'agit d'une socialisation locale des consommations collectives. Une socialisation en général peu assumée par les gouvernements locaux et a fortiori nationaux tant ceux-ci sont pénétrés de l'idée que leur rôle est de développer le marché de l'emploi salarié, et donc de s'opposer à tous les arrangements qui pourraient en limiter la nécessité. Dans ces conditions, certaines ONG positionnées contre l'emprise croissante du marché, risquent de ne pas bénéficier de toute la coopération des autorités publiques qui serait nécessaire.

Il est en tout cas important de souligner que les populations des quartiers pauvres ont une perception assez claire des qualités techniques et sociales des infrastructures fournies par le marché, dont certains de leurs membres ont eu connaissance en travaillant dans les quartiers riches, notamment comme domestiques, ou en travaillant comme émigrés. Il y a donc un désir d'assurer dans son quartier un niveau de consommation équivalent, et un rejet des solutions au rabais. Cela nécessite des efforts et une volonté politique qui ne peuvent venir que de l'organisation interne des quartiers, que celle-ci repose sur des autorités traditionnelles ou sur de nouvelles autorités élues. Des innovations, en la matière, se sont exprimées ces dernières années en particulier au Brésil.

Le budget participatif de Porto Alegre

Les délégués au forum du budget participatif de chaque quartier sont désignés par des groupes d'inter-connaissance de dix personnes, habitants d'une rue ou membres d'une association de parents d'élèves d'une école ou membres d'une autre association ou tout type d'association volontaire. Les délégués de base élisent deux délégués du quartier qui siègeront au parlement du budget participatif avec les délégués des quinze autres quartiers, et des délégués des différentes commissions de travail thématiques qui préparent aussi le budget participatif. Ces délégués de quartier sont élus sur un programme de travaux jugés prioritaires par le forum du quartier. A travers les groupes d'inter-connaissance dont ils sont issus le quartier est tenu au courant des délibérations.

Au niveau de la ville une grille de cotation des projets d'aménagement est élaborée collectivement avec l'avis des commissions thématiques et des délégués de l'ensemble des quartiers. Sous l'impulsion de la mairie la grille privilégie les besoins les plus pressants. Les projets des quartiers sont classés selon la grille. Certains apparaissent finançables d'autres non, et les délégués auront à rendre compte des débats à leur base et à expliquer les raisons des choix.

Le système de démocratie participative mis en place à Porto Alegre au Brésil comporte une dimension pédagogique importante, ainsi qu'un système d'arbitrage apparemment objectif entre priorités présentées par les différents quartiers, arbitrage qui du fait de l'orientation de la municipalité joue en faveur des quartiers défavorisés. Le dispositif est pensé pour permettre d'établir un consensus dans la ville tout entière sur les affectations du budget d'investissement aux différentes dépenses d'infrastructure.

D'après des participants au système, celui-ci permet à une véritable solidarité urbaine de se créer, et aux habitants des quartiers plus aisés de comprendre que leurs desiderata ne sont pas systématiquement prioritaires. Ainsi peut être engagée, avec une légitimation acquise dans l'ensemble de la ville, une mise à niveau en matière d'équipement des quartiers les plus défavorisés

A Porto Alegre, la municipalité essaie d'appliquer le fonctionnement participatif aux besoins de l'ensemble de son territoire. La situation est fort différente de celle de villes où la collectivité locale prend uniquement en compte les besoins des populations solvables, et sert d'intermédiaire entre les habitants et les entreprises privées ; dans de telles situations, les ONG nationales ou internationales interviennent pour permettre un minimum d'investissement dans les quartiers défavorisés.

Comprendre les logiques collectives

Dans les deux cas, le processus ne rend les équipements finançables qu'à condition de saisir les problèmes au niveau du quartier et non du client individuel insolvable. A la différence de la logique de réseau des entreprises et des modalités opératoires de la fourniture de services à l'œuvre au nord, le service, au sud, se conçoit à l'échelle de micro-collectivités susceptibles, par leurs contributions, de résoudre le problème en alliance avec les financeurs nationaux et internationaux. Ce n'est donc pas tant une logique de service à l'habitat que de service à la vie collective qui est à mettre en place, ce qui implique une écoute des formes spécifiques de cette vie collective.

Des conceptions souples des contributions de chacun

Un ajustement est sans doute à trouver entre les formes d'investissement collectif et un marché du travail toujours plus individualisé et dispersé. Les habitants qui ont un emploi formel apporteront des contributions financières, et d'autres des contributions en nature. L'évaluation de ces dernières, et la reconnaissance de cette évaluation par l'ensemble des participants devient un enjeu essentiel du développement des quartiers.

L'expérience des contrats passés entre l'Agence nationale de développement de l'habitat du Sri Lanka et les communautés locales fait apparaître la validité de ce type de pratique. (Pathirana et Yap Kioe Sheng, 1992)

Dans ces contrats de réalisation de petits équipements avec le soutien de l'agence, les communautés peuvent garder le profit du contrat à la conception duquel elles ont contribué avec l'agence, et dont elles ont effectué le travail matériel. Ainsi la production organisée de petites infrastructures peut être l'occasion d'une accumulation modeste et d'un développement continué. Les besoins sont identifiés soit par les comités locaux d'habitants soit par des ONG. Il peut arriver que l'agence contracte avec le comité d'un autre quartier que celui où se manifeste le besoin, pour réaliser le travail, si le comité du quartier concerné n'est pas en état de contracter. Certains quartiers ont été très performants, réalisant une dizaine de contrats quand les autres s'en tiennent à un ou deux. Les matériaux, les outils et la première mise de fond pour commencer le travail sont donnés par l'agence, et les comités complètent en nature et/ou en argent. Le surplus, les matériaux résiduels, les produits issus du fonctionnement des équipements leur restent acquis.

Cette méthode a servi dans 30% des cas à construire des latrines, dans 24% une adduction d'eau, dans 19% un centre communautaire.

L'agence estime que c'est une méthode économique de réalisation de petits équipements, et assez efficace puisque les délais ont été respectés, de même que les coûts dans 45% des cas, et que dans 45% des cas également, si les délais ont été dépassés, les coûts ont été tout de même respectés. Plus de la moitié des contrats ont réalisé des profits qui ont permis de construire d'autres micro-équipements. Comme dans toutes les expériences qui créent des habitudes nouvelles au sein d'une population, ces contrats d'équipements sont l'occasion d'un apprentissage du partenariat susceptible de conduire au succès la communauté locale, mais aussi d'un apprentissage de gestes individuels, d'outils, qui pourront être réutilisés dans une démarche d'amélioration personnelle.

Cependant ces apprentissages ont dû être organisés parce que les habitants ne disposaient pas des compétences adéquates : il en résulte un coût supplémentaire pour l'agence et le souci que le système soit vraiment cumulatif et que cet investissement ne se fasse pas en pure perte.

L'agence estime que la communauté sera vraisemblablement respectueuse d'équipements qu'elle a contribué à construire. Certaines expériences vérifient cette hypothèse dans la mesure où la communauté concernée est parfaitement stable : en effet, des frictions entre anciens et nouveaux habitants sont susceptibles de se traduire par des dégradations d'équipements, si des nouveaux venus arrivent en nombre et que des moyens d'accueil corrects ne sont pas trouvés d'emblée. Une bonne organisation communautaire n'est pas seulement une organisation capable de se mettre au travail de manière disciplinée, mais une organisation capable d'accueillir la nouveauté, et en particulier les nouveaux venus. C'est une dimension généralement peu prise en compte dans les réflexions sur la participation des habitants, et qui est pourtant à l'origine de bien des déconvenues.

3 . Quelques enseignements

Les expériences relatées ici témoignent toutes de la mise en place de partenariats complexes qui font de la communauté locale un acteur majeur de son développement, mais qui donnent aux agences nationales, aux organisations non gouvernementales nationales et internationales, un rôle essentiel d'impulsion, de conception, de préfinancement, de coordination des réalisations.

Ces expériences montrent un glissement, certainement encourageant, par rapport au constat désabusé selon lequel les immenses quartiers pauvres ne seraient jamais aux normes exigées par les compagnies privées spécialisées dans les services publics : pour les quartiers concernés, comme pour leurs partenaires administratifs et internationaux, des chemins se dessinent vers l'obtention des services de base, qui conjuguent les moyens de tous les partenaires, y compris des habitants. Ces chemins permettront aux quartiers de sortir de la marginalité si se développent des systèmes politiques, du type du budget participatif par exemple, qui donnent une évaluation réelle des apports des communautés, mais aussi des nuisances environnementales auxquelles elles sont soumises du fait des implantations des quartiers riches, des quartiers fermés et des routes à grande circulation qui les relient. Au-delà de l'acquisition communautaire d'un certain nombre d'équipements de base, ce qui reste à négocier c'est en effet le droit à la ville, le droit à circuler au centre et à utiliser les équipements du centre.

La mobilisation des communautés locales pour la réalisation de leurs équipements, dans des procédures contractuelles qui donnent la possibilité d'établir des équivalences entre les différents modes de participation, entre les différents types de travail, participe de cette éducation collective à la ville, à l'usage de l'espace banalisé des autres. Cette mobilisation peut permettre une modification du rapport au temps : dans les quartiers on tend à vivre au jour le jour, sous l'effet d'une précarité imposée, et on refuse les abonnements quitte à payer plus cher au fournisseur clandestin. Mais la communauté et ses membres ont-ils les moyens de se projeter dans le moyen terme ?

Toutes les expériences montrent qu'il est très important qu'existe un interlocuteur local, une autorité collective ou individuelle, dans laquelle le quartier se reconnaisse et à laquelle il confie sa capacité de contracter. La constitution de cette autorité peut être traditionnelle ou électorale selon les cas, elle doit en tout cas émaner du quartier, et non lui être imposée de

l'extérieur ; elle doit être politique au sens fort du terme, soucieuse du rassemblement de tous; cela doit être sa compétence principale et la compétence technique ne saurait s'y substituer.

Dans cette « représentation » politique du quartier, dans cet acteur collectif de la communauté, les femmes tiennent une place de choix, et parfois même celle de haut parleur. Les tâches auxquelles vont pourvoir la plupart des nouveaux équipements installés sont en grande partie effectuées par elles ; elles ont donc tout à gagner à ce qu'elles soient moins longues et moins fatigantes. En même temps l'affectation du temps ainsi libéré n'est pas évidente. Les femmes sont dans une position ambivalente de désir et d'interrogation par rapports aux améliorations. Quand de nouveaux rôles, de fontainières par exemple, leur sont donnés, elles participent clairement. Mais le système de parole locale est-il toujours assez ouvert pour leur permettre de définir un avenir intéressant ?

La question de l'avenir est d'ailleurs celle de toutes ces réalisations. La pauvreté est une condition relative à l'évolution du reste de la ville. Des micro-réalisations qui apportent à des quartiers des services considérés comme vitaux ne les tirent pas pour autant de leur situation dévaluée dans l'espace urbain. Un travail politique est nécessaire afin que la ville soit réellement inclusive, et qu'on ne s'arrête pas à quelques quartiers pauvres un peu plus accueillants parce que mieux équipés. C'est au niveau de l'agglomération notamment que peut se traiter le rapport entre les infrastructures et les cheminements des pauvres évoqué brutalement par l'architecte Rem Koolhaas avec ses images de Lagos. C'est au niveau de l'agglomération, et pas seulement du quartier, que doit être traité le problème de la circulation des pauvres dans la ville, et des opportunités de développement qui s'offrent à eux.

Nouvelles infrastructures et nouvelles formes de communication ont créé, dans l'ensemble des villes du monde, des formes de dualisation de l'espace jamais vues jusqu'à aujourd'hui ; mais elles mettent aussi au défi l'intelligence collective pour trouver les moyens de servir également la masse de ceux qui en sont a priori exclus.

CHAPITRE TROIS : LE LOGEMENT ET LES POLITIQUES D'INTEGRATION

L'exclusion du logement et de l'accès à la ville constitue l'un des principaux facteurs d'exclusion sociale : avoir un toit est en effet un élément essentiel à la sécurité des individus et en être privé ouvre à toutes sortes de difficultés dans l'accès aux services et aux droits.

Nous considérerons les principales causes et manifestations de cette exclusion, pour envisager ensuite les conditions et les formes des démarches d'intégration urbaine et sociale.

On estime que 1,6 milliard de personnes dans le monde- dont 70% sont des femmes - sont sans abri ou mal logées ; entre 30 et 70 millions d'enfants vivent dans la rue ; 1,7 milliard de personnes n'ont pas accès à l'eau potable ; et 3,3 milliards n'ont pas de services sanitaires (UNCHS, 2001). Le lien entre processus de relégation urbaine et pauvreté fait de l'accès au logement une variable stratégique de la lutte contre la pauvreté. Ce constat étant fait, quelles politiques d'intégration par le logement mettre en œuvre ?

Une première interrogation touche à la difficile question des droits spécifiques par rapport au droit commun. Faut-il élargir les politiques de droit commun, et jusqu'où est-ce possible ? Ou bien faut-il mettre en place des politiques dualistes, certaines visant spécifiquement les pauvres, avec les risques que cela comporte ? Cette interrogation doit se lire au regard d'une autre question : comment proposer des logements aux ménages pauvres sans que cette offre ne soit captée par les classes moyennes ? En effet, si l'offre est insuffisante pour loger les ménages à revenus moyens et que l'on crée une offre de qualité pour les ménages à bas revenus, l'expérience montre alors que les couches de revenus intermédiaires occuperont les logements destinés aux pauvres, repoussant ceux-ci plus loin encore dans les périphéries.

Au-delà de la définition d'une hypothétique politique d'insertion par le logement susceptible d'être mise en œuvre par les différents Etats, l'objectif est ici d'engager une réflexion sur les méthodes d'intégration urbaine et sociale, et de caractériser ce que pourrait être un droit au logement visant à promouvoir des "villes inclusives".

Les habitants développent des stratégies face aux systèmes formels de production et d'attribution de logements et à l'exclusion urbaine. C'est sur ces pratiques que doivent s'appuyer les politiques publiques d'insertion sociale. Cet objectif requiert un accompagnement des pratiques des habitants et la prise en compte de leurs savoir-faire, mais également une adaptation du cadre technique, financier, institutionnel des politiques d'intégration par le logement.

1. Exclusion du logement, exclusion urbaine et exclusion sociale

Dans la mesure où l'accès au logement se situe au cœur de la problématique d'intégration sociale des ménages pauvres, l'analyse des mécanismes d'exclusion du logement est un préalable nécessaire à la mise en œuvre de toutes les politiques d'intégration.

1.1. LES MECANISMES D'EXCLUSION DU LOGEMENT

Les processus d'exclusion sociale par le logement sont multiples. La principale cause en est l'incapacité des politiques d'habitat à concevoir une offre accessible aux bas revenus, conjuguée au libre jeu du marché tant pour l'accès au foncier que pour l'accès au crédit.

L'absence de politiques de logement pour les bas revenus

Dans un grand nombre de pays, gouvernements et municipalités ont laissé se développer, à la périphérie des villes, des quartiers informels, dépourvus de services et d'équipements. Selon le contexte politique et les besoins des villes en main d'œuvre, les pouvoirs publics ont oscillé entre laisser-faire et répression, la manifestation la plus brutale de celle-ci étant l'éviction des populations et la démolition des quartiers concernés (Durand-Lasserve, 1998).

Partout, la production de logements locatifs aidés est en régression

C'est le cas dans les pays du Nord mais également dans les pays du Sud. Le locatif public ne représente qu'une faible part de l'offre de logement. Il s'adresse d'ailleurs rarement aux groupes de revenus les plus bas, mais plutôt aux fonctionnaires civils et militaires clients de l'Etat. Partout, les politiques de privatisation du parc locatif public mises en œuvre au cours de la -dernière décennie sous la pression des institutions internationales ont encore réduit sa part dans l'offre globale de logement (Cohen, Shabbir, 1992 - Hibou, 1998 - World Bank, 1993).

Cette quasi-disparition du parc locatif public n'a pas été pas réellement compensée par l'émergence d'un secteur locatif populaire (Durand-Lasserve, 1998). Des initiatives existent cependant, telle la coopérative Coralli en Italie.

La vague migratoire des années 90 en Italie n'a pas été absorbée par l'offre de logements et le pays compte des milliers de sans-abri.

Une coopérative Coralli (Coraux) a été créée à Padoue, avec l'appui de l'Unione Inquilini et de Habitat International Coalition, pour la construction d'un immeuble de 18 logements.

Le financement a été assuré à 40% par les coopérateurs (en provenance de 12 pays des 4 continents), à 30% par une subvention d'Etat et, pour les 30% restant, par un prêt de l'Etat avec un différé d'amortissement de 30 ans.

Les membres paient des loyers inversement proportionnels à leur apport. Ils obtiennent ainsi un droit d'usage permanent et transmissible, après avoir été associés à l'ensemble du processus de conception et de production du logement.

Ainsi la coopérative offre une troisième voie solidaire entre le privé et le public.

Le marché foncier ne répond pas spontanément à la demande

La formation des prix du foncier est déterminée par les mécanismes de la rente et par les stratégies spéculatives des acteurs urbains. Les mesures correctrices classiques (fiscalité foncière et immobilière, tentative de contrôle et de réglementation de l'accession à la propriété) ont jusqu'à maintenant donné des résultats très limités (Jones, 1998 - Durand-Lasserve, 1996). Les taxes et les impôts ne sont pas, en effet, des instruments très efficaces de régulation du marché foncier ; celui-ci a une offre limitée par rapport à une demande importante, faiblement solvable et très peu élastique (Interurba, Aitec, 1995).

Le libre jeu du marché foncier, pas plus que sa simple régulation ne suffisent à définir une politique foncière susceptible de répondre à la demande des ménages à faibles revenus (Baross, Van der Linden, 1990).

En particulier dans les villes des pays en développement, les modalités d'accès au foncier touchent diversement les ménages selon leur niveau de revenus. Tandis que les plus aisés rencontrent sur le marché une offre foncière légale qui leur garantit la sécurité de l'occupation, ou sont en mesure de faire pression sur les municipalités pour obtenir cette sécurité, les ménages à bas revenus doivent développer des stratégies de survie en occupant des terrains impropres à l'urbanisation (pentes trop importantes, zones inondables, proximités de zones d'activités dangereuses) (CEPAL, 2000). L'idée que le libre fonctionnement des marchés fonciers et immobiliers suffirait à améliorer l'offre de logements pour tous les groupes de revenu est contredite par la réalité. L'aggravation de l'exclusion urbaine n'est pas due à des dysfonctionnements, mais au contraire au fonctionnement "normal" du marché. Libéraliser les marchés ne contribuera pas à résoudre la question de l'accès au foncier et au logement pour les plus démunis. En économie de marché, le désengagement des Etats est un facteur aggravant d'exclusion.

L'accès des ménages au système formel du crédit est réduit

Suivant les pays, 50 à 90% des ménages n'ont pas recours au système formel du crédit pour le financement de leur logement³¹. Cette situation est largement due à l'inadaptation des systèmes de financement aux caractéristiques des ménages à bas revenus (Ferguson, 1999).

La faiblesse et l'irrégularité de leurs revenus, généralement issus du travail informel, ne répondent pas aux exigences des systèmes formels de financement qui impliquent notamment des remboursements périodiques, échelonnés sur une longue période de temps. Cette inadaptation est renforcée par le fait que les systèmes formels exigent que les ménages disposent d'un droit réel sur le sol, généralement un titre de propriété, ce qui est rarement le cas des ménages à très bas revenus. Ceux-ci ont des stratégies inscrites dans la durée : ils conçoivent généralement l'accession à la propriété comme un processus progressif, au rythme d'une acquisition irrégulière de moyens financiers. Ils sont rarement en mesure de contracter des prêts bancaires classiques qu'il faut rembourser en continu. Les banques et organismes de crédit ont peu d'intérêt à adapter leur offre de crédit à ce type de comportement financier. Et il n'est pas envisageable d'intégrer les coûts organisationnels et les frais administratifs d'une telle adaptation dans le coût du crédit sans rendre ce dernier inaccessible (Auréjac, Cabannes, 1995).

L'accès au logement ne suit pas la production du logement

L'exclusion du logement n'est pas l'apanage des pays en développement. Rappelons en effet qu'en Europe, il y a quelques 3 millions de sans abri et entre 15 et 18 millions de personnes mal logées³². Aux Etats-Unis, on estime que le nombre de sans abri est du même ordre, parmi lesquels 270000 sont des vétérans de guerre³³.

La crise de l'offre peut s'analyser comme une adaptation, classique en économie libérale, de l'offre à la demande de logement neuf : la production, même en réduction, ne permet de répondre qu'à la demande solvable. C'est finalement le mode de régulation de l'offre et de la

³¹ Cette conclusion, issue d'études menées en Asie (ESCAP, 1991) est également valable pour l'Afrique et l'Amérique latine.

³² Voir FEANTSA, info en ligne www.feantsa.org

³³ Voir Circle of Friends for American Veterans, info en ligne www.vets.org

demande qui est en crise : “ la production est tirée vers le haut, la demande vers le bas ” (René Ballain, 1999). Cette crise se traduit par la baisse régulière du nombre de logements annuellement construits. Parallèlement, les logements considérés comme vétustes disparaissent petit à petit par démolition, ce qui entraîne une réduction de la partie la plus “ sociale ” du parc locatif privé .

Dans les pays les plus industrialisés, le problème du logement n’est pas seulement une question de production mais aussi d’accès. Le coût des loyers, de même que le poids relatif du logement dans le budget des ménages, n’a cessé d’augmenter ces vingt dernières années. Bon nombre de ménages ne peuvent accéder à un logement, faute de ressources ou de garanties suffisantes. Par ailleurs, on y observe souvent, sous prétexte de mixité sociale, la mise en œuvre d'une politique de quotas à l’encontre des pauvres, des immigrés, des familles nombreuses ou monoparentales. Cette stratégie conduit souvent les bailleurs à laisser vacants de nombreux logements. La notion de mixité sociale nourrit finalement l’idée récurrente de ne plus accueillir certaines populations jugées indésirables. Elle tend à établir des seuils de tolérance qui contribuent à la privation du droit de cité pour certaines populations (Simon, 1995).

1.2. LES MANIFESTATIONS DE L'EXCLUSION PAR LE LOGEMENT

Les mécanismes d’exclusion par le logement induisent une exclusion sociale dont les manifestations se lisent partout. Les extensions "spontanées" de Dakar sont tout à fait caractéristiques de ce processus. Cependant, tous les ménages pauvres ne subissent pas cette exclusion de la même façon. On note incontestablement une vulnérabilité des individus qui ne sont pas ou plus protégés par les filets et réseaux de protection traditionnels (la famille, le clan...) et qui ne sont pas (ou pas encore) insérés dans les dispositifs de solidarité (ONG, groupements...).

Le profil urbain des quartiers spontanés ou précaires

A Dakar, les zones dites «d’extension spontanée », allant de Pikine à Thioraye, ont globalement toutes le même profil urbain¹. Elles sont généralement dépourvues d’électricité. L’alimentation en eau potable se fait aux bornes fontaines payantes, ou par revente individuelle aux branchements. Les équipements scolaires tout comme les infrastructures de santé sont très insuffisants, éloignés, entraînant des coûts financiers et une perte de temps.

Les transports en dehors de la sphère de voisinage sont, là encore, trop onéreux et réduisent toute possibilité de mobilité. L’environnement sanitaire et urbain est particulièrement dégradé, les puits souvent pollués. Les maladies infectieuses, d’autant que les densités de population sont importantes, touchent particulièrement les enfants, et le paludisme est fréquent.

Ces quartiers sont caractérisés par la précarité de l’habitat, par l’impossibilité pour les habitants de construire des parcours résidentiels dans la ville, et surtout par l’insécurité foncière. Les occupants, n’ayant pas de droits officiels sur le sol, vivent sous la menace permanente d’expulsion par les pouvoirs publics.

Le “ droit à la ville ”, l’accès aux services de base constituent dans tous les quartiers précaires ou irréguliers un enjeu majeur. Mais là où prévaut un risque avéré ou une crainte d’éviction, la régularisation juridique des occupations (souvent associée à la création d’infrastructures de base et à la fourniture de services essentiels) est perçue comme un moyen d’accès à la citoyenneté.

L'exclusion urbaine, une question de genre

Partout, les femmes sont les plus touchées à la fois par la crise de la gestion urbaine et des services publics et par la paupérisation³⁴. Dans beaucoup de pays, interdiction est faite aux femmes d'être propriétaires, ou leur statut d'occupation est affaibli en cas de transmission d'héritage. De plus, les femmes sont parmi les premières à subir le désengagement des pouvoirs publics en matière d'équipements scolaires, sanitaires et de transports. Le coût social en est important : l'absence d'eau potable, d'électricité, d'assainissement, de structures de soins et d'éducation ajoutent un surcroît de charges domestiques au quotidien de l'insalubrité. A la crise des services publics se superposent les difficultés financières. De plus en plus de femmes deviennent soutiens de famille et doivent suppléer au chômage des membres de la famille (Bulle, 1999 - Leilani, 1999 – National Land Survey of Sweden, 1995).

L'exclusion urbaine, une question politique

L'apartheid, comme les séquelles de l'esclavage aux Etats Unis, ont longtemps privé les Noirs de l'accès à un logement banalisé, de même qu'aux services et aux équipements culturels réservés aux Blancs.

De telles situations laissent des traces qui ne peuvent disparaître que sous l'effet de politiques volontaristes de dé-ségrégation et d'accès pour tous au droit à la ville. "En ce qui concerne précisément le droit au logement, il existe des juridictions internationales et, entre autres, un Comité des Nations Unies sur les Droits Economiques, Sociaux et Culturels chargé d'examiner le respect de ces droits. Mais, en l'absence d'un Protocole qui établisse les procédures de dénonciation, les plaignants ne peuvent pas demander satisfaction juridique. D'autre part, le respect du droit au logement ne peut pas non plus être exigé par recours aux traités internationaux tel le Traité de l'Union (Européenne) qui ne prévoit pas cette compétence.

Néanmoins, des associations d'habitants et des ONG, notamment Habitat International Coalition-HIC, militent pour la possibilité du recours en justice lors des cas de violation du droit au logement. Leur approche va à l'encontre d'une ligne de déresponsabilisation des Etats et des organismes internationaux, qui s'est exprimée en juillet 2000 lors du *Global Compact*³⁵.

Le réseau latino-américain "*le Cri des Exclu(e)s*" dénonce la situation des migrants et des migrantes, victimes de discriminations et de restrictions du droit au travail, principalement aux Etats Unis, et appelle les Etats au respect des droits, notamment ceux des peuples indigènes.

Les personnes déplacées et les camps de réfugiés

La famine, les guerres chassent des populations entières de leur lieu de vie. De même, des évictions massives se produisent lors de grands travaux comme la construction de barrages, des opérations d'urbanisme ou, dans certains pays, la privatisation des logements sociaux. Ce sont généralement des populations démunies qui subissent ces déracinements et les

³⁴ Voir Women and Habitat Programme sur www.unchcs.org et l'activité du Woman and Shelter Committee de HIC dans www.redmujer.org.ar/

³⁵ CETIM-AAJ (2001). Les activités des sociétés transnationales et la nécessité de leur encadrement juridique. Séminaire, Celigny, Suisse. En ligne www.globenet.org/aitec/chantiers/mondialisation/multinationales/seminairecetim.htm

phénomènes d'exclusion qui s'ensuivent. Pour ces raisons, des ONG réclament que les violations du droit au logement occasionnées par ces différents événements soient portées devant la Cour Pénale Internationale afin d'obtenir la sanction liée au non-respect du droit, mais aussi la réparation pour le dommage causé à la charge des Etats ou des opérateurs.

En Bosnie-Herzégovine, on comptait 1,2 million de réfugiés à la fin de la guerre et un programme de réinstallation soutenu par l'Union européenne et par le PNUD s'est déroulé entre 1997 et 1999 dans la région centrale de la Bosnie. (Ramirez, 2000)

Le programme a comporté la reconstruction de 520 maisons dans un premier temps puis de 400 autres.

Ses autres composantes ont été :

- le développement de la société civile,
- l'information et le conseil juridique,
- le développement économique,
- la réparation des équipements sociaux et des infrastructures.

Ce programme avait une approche intégrée et territorialisée, visant un développement durable.

La méthode consistait à prendre en compte les attentes et les situations des individus autant que de leur communauté.

La stratégie incluait l'implication des autorités locales et des représentants de la société civile dans la définition des priorités et la construction des réponses.

2 . Pour des villes inclusives : démarches d'intégration urbaine et sociale

La question de savoir dans quelles démarches d'intégration urbaine et sociale s'inscrire demeure donc fortement d'actualité. Au regard du constat du dynamisme et de la force des initiatives populaires, seul un accompagnement des pratiques des habitants fera des villes des lieux de lutte contre l'exclusion sociale. Cet accompagnement ne peut se situer au seul niveau d'intervention des projets mais doit se faire dans un cadre renouvelé, plus démocratique et participatif, au sein duquel les habitants seront reconnus comme les acteurs principaux. (Abbott, 1996 – Environment and Urbanization, 1993)

2.1. DEPUIS HABITAT II, AFFIRMATION DU DROIT AU LOGEMENT

La reconnaissance du droit fondamental de la personne humaine à un logement convenable s'est accélérée ces dix dernières années, en particulier grâce aux efforts constants de la société civile (Leckie, 1992). Dans ce contexte, la tenue, à Istanbul en juin 1996, de la deuxième Conférence des Nations Unies sur les établissements humains (Habitat II) s'est révélée d'une importance capitale. Les effets des déclarations demeurent cependant encore très faibles.

Le programme d'Habitat II

Dans le cadre du Programme pour l'Habitat et du Plan d'action adopté lors de la Conférence Habitat II, le statut juridique du droit à un logement convenable en tant que droit fondamental de la personne humaine a été réaffirmé. En outre, des mesures pour prévenir le problème des sans-abri, éviter la discrimination en matière de logement, promouvoir la sécurité d'occupation des logements, empêcher les expulsions illégales et favoriser l'accès à l'information, au foncier, aux services et à un financement permettant d'obtenir un logement abordable ont été proposées (The Habitat Agenda, Chap. III A et IV B). Les participants ont

également reconnu le rôle essentiel joué par les organisations non gouvernementales et les organisations communautaires dans la réalisation du droit à un logement convenable.

Lecture critique de l'approche des organisations internationales

Même si l'on a observé, lors de la conférence Habitat II + 5 de 2001, une certaine régression par rapport aux résolutions et aux engagements de la Conférence Habitat II de 1996, les dernières années ont été marquées - y compris au niveau des organisations internationales par une volonté nouvelle de s'attaquer aux causes structurelles de la pauvreté urbaine et de l'exclusion. Cette volonté, très sensible dans les programmes et plans d'action des organisations du système de Nations Unies (CNUEH, PNUD) est toutefois contrariée par les orientations des institutions financières internationales et par le désengagement des Etats dans le domaine du logement et des équipements (World Bank, 1999).

La *Campagne Mondiale pour la Sécurité Foncière et Résidentielle*³⁶, lancée en 2000 par le Centre des Nations Unies pour les Etablissements Humains (Habitat) vise à lutter contre l'insécurité d'occupation qui affecte entre 30 et 60% des habitants des villes des pays en développement (Durand-Lasserve, 1996).

Si l'impact de cette campagne est encore difficile à évaluer, elle n'en marque pas moins un progrès décisif dans la lutte contre les évictions et la mise en œuvre de politiques durables d'intégration. Elle combine des actions de sensibilisation destinées aux responsables des villes et un appui technique visant l'amélioration et la simplification des systèmes d'enregistrement des droits, à la participation des communautés concernées. Un objectif central est l'adaptation des procédures actuelles de gestion foncière au dualisme juridique auquel sont confrontées la plupart des villes, en particulier en Afrique sub-saharienne (Fourie, 2000 – Durand-Lasserve, Royston, à paraître en 2002).

La portée de cette campagne semble encore limitée par deux éléments :

- le faible degré de reconnaissance du droit au logement par les Etats qui protègent avant tout la propriété,
- l'absence d'une articulation satisfaisante avec la Campagne pour "la Bonne Gouvernance urbaine" (Marcuse, 2001). Si la *Campagne pour la sécurité foncière et résidentielle* ne concerne que la régulation des marchés pour en limiter les actions négatives, la campagne pour *la bonne gouvernance urbaine* ne prévoit pas non plus d'obligations positives à charge des gouvernements.

Ces insuffisances - et plus généralement les difficultés rencontrées dans la mise en œuvre du Plan d'Action adopté lors de la Conférence Habitat II - sont relevées par Habitat International Coalition qui déplore le pas en arrière effectué lors d'Habitat II + 5. D'une part, la demande d'obtention de *Guides pour le relogement des populations* reste sans réponse alors que ces lignes directrices auraient pu donner des règles pour empêcher du moins les évictions illégales et inhumaines. D'autre part, alors que le programme "*Des villes sans bidonvilles*" devrait améliorer le cadre de vie de 100 millions d'habitants des bidonvilles d'ici l'an 2020, la Session Spéciale de l'Assemblée Générale des Nations Unies consacrée au programme Habitat (6-8 juin 2001 à New York) a refusé de préciser les étapes de son exécution. La

³⁶ Voir info en ligne dans www.unchs.org/tenure

proposition de HIC, défendue par l'Union Européenne, de rendre plus contraignante l'allocation de 0,7% du PNB pour l'aide au développement a été rejetée.

Le chemin ouvert par les Nations Unies semble encore long et il risque d'être sans issue s'il ne réussit pas à sortir de certaines logiques qui découragent la participation des habitants. Les centaines de millions de personnes qui vivent sous la menace de l'éviction réussiront-elles à améliorer leurs statuts d'occupation d'ici l'an 2015 si elles sont encore considérées comme des *âmes mortes*, et non comme des sujets actifs et porteurs de droits ? Les "*meilleures pratiques*", puis les échanges d'expériences, parviendront-ils à donner des réponses qualitatives et quantitatives efficaces s'ils ne sont pas inscrits dans des politiques publiques durables ?

2.2. LES HABITANTS ACTEURS DE L'INTEGRATION PAR LE LOGEMENT

En milieux urbains pauvres, les dynamiques sociales dans les mégapoles sont marquées par un phénomène paradoxal de déstructuration et restructuration : déstructuration des liens familiaux et sociaux traditionnels hérités du monde rural, mais émergence de nouvelles solidarités sur la base de situations partagées, que ce soit la précarité des conditions de logement, de travail, la revendication en matière de sécurité foncière, d'équipements ou de services, ou la précarité des situations professionnelles. Les limites des interventions programmées d'"en haut" vers "le bas" attestent de l'échec des politiques d'intégration par le logement qui ne prennent pas en compte les pratiques des habitants. Il ne s'agit pas ici de remettre en question le principe des interventions publiques - indispensables pour assurer l'intégrations des groupes urbains les plus démunis - mais de porter un regard critique sur les pratiques administratives qui ne prennent pas en compte les dynamiques sociales existantes et les revendications des "populations cibles".

Les habitants pauvres des villes développent des stratégies pour faire face à l'exclusion urbaine.

Dans les métropoles d'Afrique, d'Amérique Latine et d'Asie, on voit émerger de nouveaux comportements collectifs en réponse aux situations d'urgence. Nombre de travaux portant sur les compétences et les savoir-faire des habitants dans leurs espaces de vie montrent la force et le dynamisme de ces pratiques populaires. (Navez-Bouchanine, 2000-a – Imparato, Ruster, 2001)

A partir d'un mouvement social né de la pauvreté urbaine, c'est parfois un véritable maillage d'acteurs, de réseaux, entre quartiers, entre groupes (employées de maison, jeunes apprentis et travailleurs des rues, femmes, jeunes sans emploi) qui s'est constitué et qui interpelle les pouvoirs publics.

Les femmes, notamment, se trouvant au cœur des difficultés urbaines et des stratégies de survie, sont amenées à rechercher des solutions collectives dans de nouveaux réseaux de solidarité et dans des actions de proximité. Certaines coopératives féminines, alimentées par l'épargne populaire, financent des opérations d'aménagement (assainissement, embellissement, adduction d'eau) et même la construction de logements.

Dans ces modes d'actions collectives initiés par des femmes, le cas des petites bonnes, dans un quartier de baraques à l'entrée de Dakar est assez significatif (Bulle, à paraître 2001).

Souvent âgées de moins de 15 ans, les petites bonnes se regroupent à leur arrivée à Dakar ; elles partagent une chambre, se répartissent les tâches domestiques. Leurs conditions de vie sont, comme pour tous les habitants des quartiers irréguliers, particulièrement inconfortables puisqu'elles ne disposent d'aucun équipement de base. Ces jeunes filles ont bien compris que seul le regroupement leur permettrait de résoudre dans un cadre collectif des difficultés individuelles liées à la condition de domestique, et au-delà pour certaines, de changer de destin. L'adhésion au groupement de bonnes appuyé par des ONG est une obligation sociale et économique et constitue la première étape pour accéder à une socialisation minimale, une alphabétisation. Les bonnes cotisent à une caisse de solidarité qui finance des projets individuels, apporte des aides passagères financières en cas de difficultés matérielles. L'apprentissage du calcul, de la gestion des dépenses courantes, la discipline du groupement, sont ces espaces où se construit une identité collective, basée sur une vision solidaire (la confiance collective et la défense de leurs droits) et qui permettra de mettre en place un projet communautaire.

A la dynamique associative se superpose une dynamique urbaine. Les jeunes filles se mobilisent aux côtés des habitants pour améliorer leur environnement immédiat. Elles financent des projets de quartiers (eau, électricité), participent à leur gestion, interpellent les pouvoirs publics, les bailleurs de fonds, les ONG sur leur "droit à la ville" et à des conditions de vie meilleures. Elles s'investissent aussi dans des projets dans leurs villages d'origine par le jeu de l'épargne, reconvertissent et redistribuent le capital symbolique acquis en ville (alphabétisation, sensibilisation sanitaire).

Le crédit informel pour le logement : illustration des effets limités des stratégies populaires

Les ménages à bas revenus ne s'adressent pas seulement aux établissements financiers ; ils ont aussi une demande et des modes d'accès au financement informel. Selon les pays, ce type de financement varie dans ses modalités mais implique toujours une épargne préalable au démarrage de la production du logement - épargne dont la quotité par rapport au montant à investir n'est pas nécessairement élevée. La présence d'épargne sous formes diverses, monétaires ou non (bijoux et autres biens échangeables à valeur de réserve) atteste de la capacité d'engagement de la famille dans un processus productif à long terme. Le financement peut prendre la forme de prêts "revolving" (des parents ou amis, ou de prêteurs locaux mais alors à des taux souvent usuraires) de faible montant et qui peuvent éventuellement se renouveler au fur et à mesure de l'extension de la construction. Il existe aussi des financements plus massifs mais plus discontinus, consécutifs à la participation à des tontines ou à d'autres formes de crédit rotatif.

Le crédit dit informel a un grand avantage : il est adapté aux formes de revenus et au processus d'accès au logement. Mais, il a un double inconvénient, il est souvent très cher et peut difficilement être accru et élargi. Les ménages à faibles revenus sont en effet contraints à payer des taux d'intérêt très élevés lorsque la faiblesse de leur organisation collective les place sous la coupe d'intermédiaires pratiquant l'usure. Ceci limite la qualité des investissements que les ménages pourraient faire pour l'amélioration de leur logement : leurs ressources peuvent même s'épuiser dans la durée, car la qualité médiocre des constructions neuves comme des travaux d'amélioration les oblige à faire beaucoup de réparations. (McLeod, Mitlin, 1993)

Les limites et les échecs des formes centralisées de gestion urbaine

L'exemple de la politique de résorption des bidonvilles au Maroc illustre les limites d'opérations décidées dans un système hyper centralisé qui ne prend pas suffisamment en compte les habitants. (Navez-Bouchanine, 2000-b)

Parmi les facteurs limitant l'impact des interventions publiques sur les bidonvilles au Maroc, Françoise Navez-Bouchanine cite le mode d'élaboration des interventions d'“ en haut ” au profit du “bas ”. L'identification des problèmes par les administrations centrales ne prend pas en compte les pratiques des ménages qui ne sont pas associés à l'élaboration des solutions de relogement. Cette approche centraliste a un certain nombre de conséquences négatives. On note en particulier une tendance à la mise en œuvre de solutions conçues dans d'autres contextes, dont l'appropriation par les populations concernées s'avère difficile voire impossible.

Ces solutions imposées font souvent l'objet de pratiques de contournement.

On observe également une tendance à l'imposition, dans des petites villes, de normes standardisées, souvent calquées sur celles des grandes villes les plus riches mais inadaptées aux besoins des quartiers pauvres.

L'absence d'un système de crédit adapté et d'action socio-économique d'encadrement, de même que le caractère excentré de nombre d'opérations sont d'autres effets limitants de ces opérations.

Cette situation compromet la recherche de solutions prenant appui sur le savoir-faire des populations et les pratiques populaires. Ceci pousse à discréditer des “ bricolages locaux ” qui pourraient souvent s'avérer mieux adaptés à la lutte contre l'exclusion et éviter le recours à de complexes négociations *a posteriori*.

Le résultat le plus remarquable de ces opérations, selon l'auteur, reste leur effet de diffraction sociale. Elles offrent en effet des solutions intéressantes à une partie des habitants de bidonvilles qui en valorisent les apports grâce à leur capital social et à leur "débrouillardise" - et c'est ce qui continue à faire le succès des interventions publiques sur les bidonvilles ; mais elles restent inadaptées aux franges les plus démunies de la population.

Les effets négatifs d'une gestion centralisée des projets d'habitat se font également sentir sur le long terme. Elle contribue à reproduire une inertie redoutable parce qu'elle entretient, à terme, deux tendances qui freinent les initiatives locales

- d'une part, le pouvoir central, au lieu de jouer un rôle de régulation et d'animation, continue à se substituer aux instances locales ;
- d'autre part, ce mode de gestion conforte, chez certains élus, dans des associations, voire auprès d'autres partenaires publics, une conception assistancielle de l'Etat.

A l'opposé, les consultations urbaines mises en œuvre par le PGU, Programme de Gestion Urbaine en Amérique latine et caraïbe, sont une méthode de coproduction du développement urbain et social qui associe de façon approfondie et dans la durée, tous les acteurs directs et indirects de ce développement. Quel que soit le lieu, les projets sont menés selon une méthode similaire fondée sur la participation effective de toutes les catégories sociales en présence à des groupes de travail qui identifient les problèmes, établissent des priorités, choisissent des solutions et les moyens de les mettre en œuvre ; les résultats obtenus font l'objet d'un suivi, tandis que des leçons et perspectives sont systématiquement retirées des expériences, ainsi que le montrent les exemples suivants. (PGU, 2001)

SAN SALVADOR (EL SALVADOR) :
REHABILITER LE PATRIMOINE HISTORIQUE
SANS EXCLURE CEUX QUI L'HABITENT

Enseignements et perspectives : le fait d'intégrer les opinions des acteurs urbains du centre historique a permis de ratifier les propositions technico-sociales faites pour le centre-ville, de valider la gestion de la mairie de la capitale et d'entraîner un engagement citoyen majeur... Pour la continuité du processus, nécessité d'obtenir des financements.

CORDOBA (ARGENTINE) : CONCERTATION
LOCALE POUR CONTRECARRER L'EXCLUSION
DES GROUPES LES PLUS VULNERABLES.

Le bilan souligne notamment l'expérience de gestion et de conception de politiques sociales destinées à lutter contre la pauvreté urbaine, le changement de perspective et d'échelle englobant toute la ville, la prise de décisions consensuelles, la consolidation des relations interpersonnelles et entre les groupes à partir du travail commun.

2.3. ACCOMPAGNER LES PRATIQUES DES HABITANTS

La reconnaissance des stratégies propres aux habitants et les échecs des interventions qui ne prennent pas suffisamment en compte leurs pratiques, loin de légitimer un recul des pouvoirs publics, doivent susciter une réflexion sur la redéfinition de leurs modes d'intervention et sur la place et la pratique des habitants. Promouvoir des "villes inclusives" requiert un accompagnement technique, financier et institutionnel.

L'accompagnement technique

La mise en place d'outils techniques adaptés est une condition indispensable pour une meilleure efficacité des pratiques populaires. Dans tout projet d'accès au logement, une assistance technique professionnalisée peut être utile pour assurer une continuité dans l'élaboration des solutions et dans leur suivi sur les plans architectural et technique, de l'ingénierie financière et de l'action sociale. Une telle assistance technique a un coût important, et précisément parce que l'on se donne pour objectif le logement des plus pauvres, ce coût ne peut être incorporé au coût du logement.

Ce qui est en jeu ici c'est la capacité des politiques publiques à intégrer de nouveaux outils, dans un cadre financier et institutionnel dont on verra qu'il doit être renouvelé pour accompagner les pratiques populaires.

L'amélioration de la sécurité de l'occupation pour les habitants des quartiers informels, les politiques de régularisation des occupations de même que l'ensemble des actes de production et de cession de terrains pour l'habitat supposent que l'on dispose d'outils adaptés et diversifiés d'information et de gestion foncière. La question centrale de la reconnaissance des droits des occupants sur le sol ne saurait être réduite à la seule amélioration des procédures d'enregistrement ou à la mise en place de systèmes d'information foncières simplifiés. Par exemple, les programmes de simplification de cadastres des deux dernières décennies ont souvent eu un impact limité en raison des résistances des administrations concernées et des difficultés à assurer leur mise à jour.

Par ailleurs, la préférence donnée par les institutions financières internationales et les agences de coopération à l'accession à la propriété individuelle du sol sur toutes les autres formes de sécurisation des occupations ne correspond pas aux besoins des groupes à plus bas revenus. D'autres formules sont recherchées aujourd'hui, qui dissocient titres de propriété et sécurité de l'occupation. La réflexion actuelle sur la régularisation foncière met l'accent sur la question de la sécurité de l'occupation, celle-ci n'étant pas exclusivement garantie par l'accession à la propriété du sol. Des outils divers sont donc nécessaires pour y contribuer : autorisations

d'occupation, garantie du statut locatif, permis d'occuper susceptible d'évoluer vers un droit réel, formes collectives de tenure foncière... Des approches innovantes en matière de sécurité foncière pour les populations urbaines pauvres ont été mise en œuvre en Inde, au Pérou, en Colombie, en Namibie, en Afrique du Sud et au Brésil. (Fourie, 2000 – Durand-Lasserve, Royston, à paraître en 2002)

L'accompagnement financier

Les processus de production de logements par les ménages à bas revenus peuvent servir de point de départ pour la construction de nouveaux systèmes de financement, et nécessitent pour cela l'adaptation des produits de crédit existants.

Quelle est l'articulation possible entre les systèmes informels, nécessairement limités au montage de réalisations strictement localisées, avec les systèmes formels qui s'imposent dès que la volonté politique est de généraliser des programmes importants destinés à amplifier sur tout un territoire le processus de construction et d'amélioration des logements ? Une piste possible d'intervention semble être une réglementation favorisant la création de banques locales mutuelles et populaires via notamment la prise en charge d'une partie de leur coût de fonctionnement, assurant leur contrôle permanent par un organe technique autonome. Ce contrôle, en contrepartie d'un dispositif financier de garantie, porterait aussi bien sur la rémunération que sur le remboursement de l'épargne, et favoriserait les liaisons de ces banques mutualistes avec le système général du crédit dans le cadre d'une réelle autonomie par rapport aux contraintes monétaires du marché financier international.

Il existe des amorces de solutions en ce sens. Des instruments de crédit du système formel ont déjà été reprofilés vers les catégories les moins fortunées et montrent qu'il est possible de construire une articulation entre les deux secteurs, élargissant ainsi le système formel de crédit. Citons par exemple les agences de refinancement de crédit municipal. Dans plusieurs pays (Inde, Afrique du sud), ont été étudiés et mis en place des dispositifs de double intermédiation entre la population et le système formel de mise en place des financements : le niveau ordinaire de l'agence bancaire est prolongé vers la population avec un premier niveau d'intermédiation caractérisé par sa nature associative : ce niveau regroupe les menus placements d'épargne pour atteindre le seuil d'équilibre des coûts de gestion bancaire et redistribue à l'inverse les montants de financements accordés globalement. Mais le bon fonctionnement de cette extension du crédit vers les plus pauvres exige, ce qui est le plus difficile, une adaptation fine des marchés hypothécaires primaires et secondaires. Enfin, toute une ingénierie juridique et technique doit être consacrée à la création de fonds de garanties dont le rôle sera croissant au fur et à mesure de l'extension des financements, lorsqu'il faudra allonger les circuits entre l'épargne et les prêts, associer les banques mutualistes locales, ouvrir progressivement et prudemment les portes vers l'ensemble du système financier.

Rappelons que la question du recouvrement des coûts est centrale pour le financement du logement et de l'urbanisation, et que les coûts sont toujours recouverts " ex-post ". Il y a toujours quelqu'un qui a payé ! La question n'est donc pas tant de reconnaître la nécessité de recouvrir les coûts que celle des modalités de recouvrement. Quelles sont les modalités de recouvrement et les distributions des contributions qui permettent une reproductibilité des opérations et une échelle de réalisation correspondant à l'échelle des besoins ?

La question de la redistribution est au centre de la problématique du financement du logement. Elle ne relève pas d'une discussion idéologique sur la nécessité ou non de

subventions pour loger les pauvres, mais plutôt d'une réflexion sur la nature et l'efficacité des subventions.

Au Nord, il faut prendre en compte non seulement les subventions explicitement destinées au logement mais aussi toutes les aides du secteur public pour les politiques sociales (la santé, l'éducation, etc.) qui participent de l'habitat. Le débat sur la politique fiscale est essentiel si l'on veut être en mesure d'accompagner financièrement les ménages dans l'accès au logement.

Cependant, l'exclusion du logement affectant les ménages à bas revenus partout dans le monde, le débat ne doit pas être porté exclusivement aux niveaux local et national. Une stratégie transnationale de financement se révèle nécessaire. Il s'agit en particulier de donner quelques réponses aux problèmes soulevés par les corrélations entre le développement et les migrations.

Habitat International Coalition-HIC, établissant notamment le constat que certains investissements dans les pays en développement provoquent des vagues migratoires des campagnes vers les villes et que l'urbanisation est une des conséquences inéluctables du développement, propose d'allouer une partie du 0,7% des aides au Tiers Monde à des politiques publiques du logement dans ces pays. Dans le cadre du débat concernant la taxation des transactions financières internationales, HIC suggère de revendiquer une place aux politiques urbaines et de les faire bénéficier d'une partie des 100 milliards de dollars obtenus annuellement par la "Taxe Tobin", si elle était prélevée.

L'accompagnement institutionnel

Accompagner les pratiques des ménages renvoie, au niveau institutionnel, à une double problématique : celle de la redéfinition du rôle du secteur public et celle de son articulation avec l'ensemble des opérateurs. Cette redéfinition et cette articulation doivent se faire au niveau local. Il s'agit d'opérer une synthèse entre les politiques nationales de logement et les caractéristiques locales des ménages et des problématiques urbaine, immobilière et de construction. La complémentarité, l'interdépendance, la coordination, qui doivent notamment être vérifiées entre l'accès au foncier et au crédit, impliquent une maîtrise d'ouvrage spécifique, partagée, avec l'intervention, sous diverses formes, du secteur public - central et local - , du secteur privé, des ONG et des habitants eux-mêmes.

Le budget participatif mis en place à Porto Alegre apparaît à cet égard comme une innovation emblématique des réponses démocratiques qui peuvent être apportées pour faciliter l'émergence de villes inclusives. Après une quinzaine d'années d'expérience, les budgets participatifs concernent plus de 140 villes au Brésil et commencent également à faire école à l'étranger (Cabannes, 2001). Ce mécanisme démocratique par lequel les habitants décident des priorités des politiques locales promeut un partenariat sur la base de l'égalité entre les associations d'habitants et les pouvoirs locaux. Le fait d'explicitier les conflits d'intérêt et de permettre l'expression de tous sont, dans ce contexte, des atouts qui favorisent l'expérimentation de nouvelles politiques publiques et une citoyenneté active, toutes deux à la base de l'inclusion.

Les pratiques innovantes développées face à l'exclusion urbaine auront d'autant plus d'effets qu'elles seront l'objet d'échanges dans le cadre de réseaux solidaires. C'est dans cette

perspective que s'inscrit l'idée de l'*Assemblée mondiale des habitants*³⁷ lancée par Habitat International Coalition-HIC, la Fondation Charles Léopold Mayer pour le Progrès de l'Homme et la Faculté d'Architecture du Venezuela. Cette proposition, émise lors de la Conférence Habitat II, a donné lieu à des rencontres nationales et régionales qui ont rassemblé des milliers d'habitants. Ces rencontres sont l'occasion de prises de parole d'habitants de quartiers en auto construction, de locataires, de sans-abri et de leurs associations, et de passages à l'acte : à Paris, par exemple, les *Rencontres européennes pour le droit au logement* ont été marquées à la fois par l'occupation d'un immeuble vacant et par un rendez-vous officiel avec les ministres européens du logement.

Un autre réseau, *Africité*, s'efforce également de faire avancer le dialogue entre habitants et institutions : lors de la rencontre tenue récemment en Namibie, il a été procédé à l'élaboration d'une *Charte du partenariat* avec les élus locaux par des associations d'habitants et des ONG africaines.

Enfin, quelque 400 personnes, en provenance de plus de 30 pays se sont rencontrées en octobre 2000 à Mexico D.F. pour échanger sur les stratégies populaires nécessaires et possibles pour faire face aux effets de la globalisation dans l'urbain. C'est probablement la première fois qu'une telle réunion a pu avoir lieu alors que ces thèmes sont ordinairement réservés aux débats d'experts et de professionnels de l'urbain. Cette assemblée a constitué un galop d'essai pour les habitants, en préalable à l'*Assemblée mondiale pour un monde responsable, pluriel et solidaire*³⁸ qui se réunira à Lille en décembre 2001.

³⁷ Les textes concernant ces Assemblées, puis les Chartes, sont en ligne dans www.habitants.org et dans www.laneta.apc.org/hic-al

³⁸ Info en ligne dans www.echo.org.

CHAPITRE QUATRE : LA GOUVERNANCE DES VILLES

L'emploi massif et sans discernement du terme de gouvernance, ainsi qu'il arrive avec les mots-valise, a eu certains effets déplorables sur la pensée de la lutte contre l'exclusion et les inégalités. D'autre part, il est généralement admis que ce terme connote à la fois un mode d'administration, un mode de gestion, un type de relations entre des niveaux de décision différents et entre différentes sphères de la vie publique. En ce sens, la gouvernance est un thème transversal à ceux évoqués précédemment.

Il est donc important de faire une analyse critique de son usage et de restaurer une conception dialectique de la construction de politiques publiques destinées à concilier le développement et l'accès pour tous aux fruits de ce développement.

Il est aujourd'hui reconnu que les facteurs sociaux (exclusion, violence, insécurité, etc.) peuvent influencer négativement sur la productivité des villes. La problématique économiciste dominante n'en considère pas moins ces facteurs comme des "externalités négatives" imputables au mauvais gouvernement des villes et non à la mondialisation libérale elle-même ou aux modalités d'intervention des donateurs. On posera donc comme hypothèse que, "pour faire bénéficier les groupes vulnérables des opportunités ouvertes par les nouvelles technologies et par la globalisation de l'économie"³⁹, la condition préalable est d'en finir avec certaines logiques régissant ladite globalisation : volatilité des capitaux, dette, contraintes de l'ajustement, etc. Non seulement les droits humains et la préservation de l'environnement sont plus que jamais subordonnés aux "lois du marché" mais, en altérant l'interface État-ville, la mondialisation n'ouvre pas, à l'évidence, un nouveau champ de pratiques et de représentations en matière de démocratie. On peut difficilement atteindre les objectifs de la déclaration de Recife tant que n'est pas enclenché un processus de réinvention de l'État, à l'articulation entre dynamiques transnationales, logiques nationales et initiatives locales. Sous réserve d'un examen approfondi de la notion, la "gouvernance" à promouvoir ne peut être que multiterritoriale et ne saurait faire l'impasse sur l'échelle des États-nations.

En quoi la "bonne gouvernance" est-elle génératrice d'une ville inclusive ? Pour répondre à la question, il est nécessaire de réinterroger la notion de pauvreté, sachant :

- Que cette notion n'a pas le même contenu suivant que l'on se situe dans un système doté d'une stabilité relative – c'est-à-dire excluant les accidents majeurs – ou, au contraire, dans des systèmes qui peuvent être soumis à des déstabilisations brutales du cycle production-consommation. Achille Mbembé insiste sur le caractère drastique de la diminution des ressources affectant les populations africaines. Pour lui, cette crise de subsistance a trait à la chute brutale de la rémunération du travail et à l'extraordinaire volatilité des prix, laquelle s'est accompagnée d'une rareté sans précédent de l'argent. La pratique quasi généralisée du troc présente cependant l'originalité de se situer au cœur même de l'économie monétaire, tout en ébranlant les conditions dans lesquelles les Africains déterminent la valeur et le prix qu'ils attribuent à toutes sortes d'entreprises et de biens. (Mbembé, 1999)

- Que même si les liens entre exclusion et pauvreté sont importants, il est nécessaire de dissocier conceptuellement les deux phénomènes. La logique du discours sur l'exclusion

³⁹ Voir la Note d'Information sur le quatrième FIPU

néglige en effet la possibilité qu'a une société de se fragmenter non seulement par le bas, mais aussi par le haut. Le thème de la "sécession urbaine" forgé à partir de la situation nord-américaine apparaît cependant démobilisateur en ce qu'il conduit à prendre acte d'une définitive impuissance publique. C'est aussi le cas du mot d'ordre de lutte contre la pauvreté qui tend à éliminer des politiques "ciblées" qui s'en inspirent toutes les catégories de population situées au-dessus de la fameuse "ligne de pauvreté" et à éliminer la réflexion sur les mécanismes de production et de reproduction de la pauvreté.

- Que l'approche de l'articulation développement-pauvreté-exclusion ne peut ni ne doit être prioritairement économique. Il s'agira donc d'approfondir les notions de "désaffiliation" (Castel, 1995) et de "spoliation urbaine" (Kowarick, 1994) qui renvoient à des registres culturel, historique et politique.

On est confronté *in fine* à des phénomènes de proximité et d'interdépendance des acteurs, qui relativisent la notion d'exclusion. L'exclusion engendre de nouvelles formes de violence urbaine dépassant de très loin les communautés exclues ; on doit donc prendre en compte une nouvelle dimension de l'exclusion : celle des représentations de la sécurité. Ces représentations peuvent légitimer autant des projets homogénéisateurs que des frontières intérieures dans les sociétés contemporaines. La pauvreté ne doit donc plus être appréhendée comme une marge, que l'on pourrait isoler des autres problèmes et du reste de la population.

1 . Etat des lieux

On observe une certaine concomitance de la priorité donnée à la lutte contre la pauvreté, du recours à la gouvernance et de la décentralisation. L'ensemble de ces positionnements institutionnels peut offrir un cadre à un développement municipal plus juste, c'est à dire plus orienté vers l'accès de tous au droit à la ville, à ses logements, son éducation, ses services, ses emplois et sa culture. Cela n'est toutefois possible qu'à certaines conditions que nous aborderons en examinant les intentions des dispositifs et les modalités de leur mise en pratique.

1.1 LA GOUVERNANCE

La gouvernance fait partie de ces mots "que nous avons eu tellement de mal à accepter (...) et que nous ajoutons maintenant comme une ritournelle déjà vieille à tous les énoncés de politiques publiques territoriales..." (Querrien, 2001)

Ce constat, qui s'applique principalement à la vision française du développement et de l'aide au développement des pays du Sud, illustre bien ce qu'il advient de l'introduction d'un concept perçu comme allogène et imprécis mais qui va, sinon combler une lacune dans la pratique politique, du moins répondre à un malaise assez général dans la relation entre gouvernants et gouvernés.

Emergence et sens du concept

A la suite des politiques d'ajustement structurel qui ont eu pour effet d'aggraver la pauvreté dans les pays en développement, le concept de gouvernance a été construit et diffusé dans un souci de co-responsabiliser les Etats et les acteurs économiques dans le développement. Dans le cadre de la lutte contre la pauvreté, l'accent est alors mis sur le rôle des autorités locales et

sur ceux des acteurs économiques privés et de la société civile dans l'administration des projets et dans la gestion urbaine.

"La notion de gouvernance qui s'impose à la fin des années 80, n'est pas nouvelle dans la littérature anglo-saxonne, mais sa traduction opérationnelle procède d'une tentative pour surpasser la faible efficacité des structures gouvernementales en valorisant l'importance d'autres dynamiques sociales". (Carter Center, in Jaglin, 1998)

Le succès de la gouvernance vient du fait qu'elle propose une réponse à une attente, très largement partagée, d'être gouvernés autrement. Le projet s'est présenté avec suffisamment d'imprécision pour être rapidement érigé en modèle de système de décision par des groupes porteurs de stratégies très diverses : des défenseurs de la privatisation totale des services publics y voient la possibilité d'un partage du pouvoir avec les autorités publiques, tandis que du côté des communautés de base, la gouvernance est entendue comme une ouverture à l'accès des pauvres et des exclus à la sphère du débat et des choix politiques qui concernent leur quotidien : "le concept de gouvernance reconnaît que les autorités ne sont pas seules à gouverner la société, qu'elles font partie d'un réseau complexe d'interactions entre institutions et groupes. La gouvernance réside dans ce réseau d'interactions. La citoyenneté est effective lorsque les gens sont incorporés à ce réseau et y ont une place active". (Rodriguez and Winchester, 1996 in Carrion, 2001)

Comment s'en saisissent les institutions internationales

L'introduction de la gouvernance par la Banque mondiale ne s'est pas faite en premier lieu sur la base de politiques urbaines d'intégration et de lutte contre l'exclusion, mais pour l'accélération du développement sous les auspices du marché plutôt que dans le seul cadre des politiques publiques. La faillite de l'ajustement structurel du point de vue d'un développement équilibré et équitable s'est traduite, dans la stratégie des bailleurs de fonds, par l'appel à l'initiative privée en matière d'équipement et de services urbains tendant à ne laisser aux Etats qu'une fonction de "régulation et de facilitation" (Jaglin, 1998).

Dans cette optique, la gestion urbaine fait l'objet d'un partage entre acteurs privés et collectivités publiques, dont le paradigme est celui de l'entreprise. "Par un glissement métaphorique avec ce qui constitue l'univers de l'entreprise (...) on verra la ville non plus seulement comme une fonction de production, mais comme une structure de "gouvernance" qui gère et coordonne les transactions" (Osmont, 1995 p. 281). La démocratie s'inspire, dans le cadre de cette "gouvernance" administrée, d'une pensée du consensus par rapport à un objectif économiciste de lutte contre la pauvreté, supposé régir l'ensemble du champ social et politique.

Mais d'autre part, la Banque mondiale a créé, en partenariat avec le CNUEH, "l'Alliance des villes" (Cities Alliance), un dispositif qui tend à articuler développement économique et lutte contre la pauvreté urbaine et dont le slogan pourrait être "la richesse sans les bidonvilles". Dans ce cadre, deux programmes –phare sont conduits : "*Des villes sans bidonvilles*" et "*Stratégies de développement urbain*". La lutte contre la pauvreté y est en toile de fond, mais davantage sous l'angle de la ville productive que de la ville inclusive.

D'autre part, à l'issue de Habitat II, le Centre des Nations Unies pour les Etablissements Humains a été chargé de travailler à la promotion d'une "bonne gouvernance" dans le cadre de stratégies urbaines fondées sur la lutte contre l'exclusion.

La Campagne des Nations Unies pour la "*Gouvernance Urbaine*" (CNUEH, 2000) se réfère à l'approche du PNUD qui distingue la gouvernance du gouvernement, le terme de gouvernance faisant place à l'expression de potentialités d'exercice du pouvoir en dehors des institutions. Le PNUD insiste sur l'importance de processus de décision fondés sur des relations complexes entre une variété d'acteurs qui n'ont pas tous les mêmes priorités. Partant, la bonne gouvernance urbaine est entendue comme ce qui permet à des femmes et à des hommes d'accéder aux bénéfices de la citoyenneté urbaine, c'est à dire aux services de base, à la sécurité foncière, à un logement décent, à l'éducation, l'emploi, la sécurité et la mobilité.

Force est de souligner le décalage entre la réalité et le programme de la bonne gouvernance urbaine. Une note de travail du CNUEH précise bien que cette campagne propose une "vision" de la "ville inclusive" et évoque un peu plus loin le cas de villes engagées sur "la voie vers plus d'inclusion". Il est donc clair que "la ville inclusive" est une référence et que diverses expériences et tentatives peuvent s'en inspirer sans qu'on ait encore vu ce modèle se concrétiser dans quelque ville réelle que ce soit.

Une autre ambivalence de la gouvernance vient du fait qu'elle est donnée comme une possibilité de redistribution du pouvoir, alors qu'elle n'est pas porteuse d'un projet politique. Il y a certainement là un point d'achoppement des perspectives ouvertes par le recours à la gouvernance de la part des villes se voulant inclusives.

A l'évocation de ces différentes acceptions, il faut bien convenir que la multiplicité des attentes convergeant sur la gouvernance ne peut être totalement satisfaite. Il reste néanmoins que les modes de gouvernement en usage dans la deuxième moitié du vingtième siècle sont apparus insatisfaisants à plusieurs égards et que la gouvernance a ouvert de nouvelles perspectives.

La gouvernance est donc un thème porteur pour au moins trois raisons :

- Elle a inauguré un débat assez profond sur les possibilités et les modalités de l'élargissement des sphères de décision,
- Elle est porteuse de mots d'ordre susceptibles d'introduire du changement dans la gestion urbaine,
- Au niveau local, elle transfère quelque chose de la souveraineté des Etats, qui est soumis à la critique de tous ; en ce sens, elle permet l'accès de couches sociales plus larges au débat politique de fond.

1.2. LA DECENTRALISATION

A l'instar de la gouvernance, la décentralisation est une évolution politique qui correspond à des attentes fortes mais hétérogènes. Au niveau local, les citoyens sont en demande de gestion de proximité. A leurs yeux, la décentralisation de certaines des compétences du pouvoir central peut entraîner une meilleure adaptation aux situations concrètes. Mais la décentralisation répond aussi à des exigences supra locales.

Dans les pays ayant une longue tradition démocratique, la décentralisation apparaît comme le résultat inéluctable d'une évolution séculaire, même si elle ne va pas de soi et ne s'instaure pas sans peine. La situation est bien différente dans les pays du Sud.

Imposée le plus souvent par les bailleurs, l'ouverture de chantiers de décentralisation, avant que ne se soient consolidés les États, notamment dans des pays d'Afrique récemment

indépendants (ou dans le cadre de la crise urbaine et institutionnelle des pays d'Amérique latine) a laissé le champ libre à des stratégies et autorisé des initiatives hétéroclites, lesquelles ont bien du mal aujourd'hui à se combiner pour former territoire. Il existe un contraste saisissant entre la multiplication des niveaux de décentralisation (province ou région, département ou district, commune) et l'incapacité où se trouvent les États de franchir l'étape préalable de la déconcentration administrative. Ces réformes constituent plus un accompagnement des politiques de lutte contre la pauvreté qu'elles ne se préoccupent de rééquilibrage territorial et de subsidiarité démocratique.

Un développement urbain efficace passe, certes, par des systèmes forts d'administration locale. Mais, dans nombre de pays, le changement institutionnel imposé de l'extérieur sera exploité par les États pour se décharger sur les collectivités locales des charges qu'ils ne sont plus en mesure d'assumer. Aucun transfert de ressources n'accompagnant le transfert des compétences, les municipalités doivent y faire face avec des ressources propres dérisoires⁴⁰.

Dans le contexte de la mondialisation, la décentralisation est au cœur d'une contradiction. On peut dire, en effet, que les États et le pouvoir étatique sont en crise par le haut et par la base : d'un côté la mondialisation tend à retirer du pouvoir aux dirigeants nationaux ; d'un autre côté, la revendication de démocratie de proximité se fait de plus en plus forte, notamment dans la lutte contre l'exclusion. "Mais le moderne saint-simonisme, la croyance que le progrès technique suffira à faire reculer la misère et les inégalités, qu'il suffit de moins d'État et de donner la priorité aux grandes entreprises, ne peut tenir lieu de pensée politique". (Massiah, 1995)

L'accent mis sur la décentralisation de la gestion urbaine et du gouvernement des villes converge avec la gouvernance dans la perspective des villes inclusives. Encore faut-il que les moyens existent, c'est à dire qu'ils soient donnés ou créés, pour que ces formes de gestion et cette reconversion des autorités locales ne reproduisent pas à petite échelle des conceptions critiquées chez les tenants du pouvoir central.

De même qu'avec la gouvernance, il faut se méfier d'un usage quasi-magique du mot : la décentralisation ne conduit pas spontanément à une réduction de la pauvreté ni à une meilleure intégration sociale des populations exclues. Afin d'éviter que la décentralisation n'aboutisse à une simple soumission des couches populaires à des élites locales, deux précautions sont prioritaires :

- assurer l'expression de l'ensemble des habitants des villes et de leurs périphéries par des mécanismes de dialogue et d'échange inscrits dans la gestion urbaine et dans le code de conduite municipal,
- ne pas limiter cette "participation" à des questions liées à l'environnement immédiat des habitants, mais porter le débat sur des thèmes d'intérêt général en diffusant une information suffisamment claire pour que chaque citoyen puisse se prononcer.

Ces précautions peuvent être prises par les autorités locales de leur propre initiative, mais, elles demandent plus vraisemblablement une mobilisation des organisations populaires pour

⁴⁰ Nairobi fait presque figure de ville riche avec une dépense par tête avoisinant les 70 dollars; dans le même temps, en effet, Dar es Salaam ne mobilisait qu'environ 6 dollars, soit 200 fois moins qu'une ville du Nord ! Il est vrai, qu'à l'échelle locale, les seules ressources potentielles significatives ont pour assiette l'habitat et le foncier, et l'on sait les écueils que rencontre la mobilisation de ce type de ressources fiscales en Afrique. Sur le continent, l'effet le plus immédiat du retrait de l'État a été la chute, sur une dizaine d'années, d'environ 20% des dépenses consacrées aux infrastructures et aux services de fonction locale.

que ce mode de "gouvernance décentralisée" entraîne un processus de changement social. Car c'est bien de cela qu'il s'agit. La lutte contre la pauvreté équivaut à remplir un tonneau sans fond si elle ne s'inscrit pas dans des processus de reconnaissance permettant une prise de parole des exclus au-delà de leurs revendications propres.

1.3. GOUVERNANCE ET DECENTRALISATION DANS LA PRATIQUE DE LA LUTTE CONTRE LA PAUVRETE URBAINE

Les programmes engagés au niveau international mettent tous en avant des réussites qui apportent des enseignements effectifs sur différents aspects incluant des approches fondées sur l'aide sociale aussi bien que sur le développement humain (qui vise le renforcement des groupes de base), sur l'environnement (principe de précaution), sur le rôle des institutions ou sur la défense des droits. En même temps, ces enseignements relativisent la portée de la bonne gouvernance et de la décentralisation dans le contexte de la mondialisation dominée par le libéralisme.

La Campagne Globale pour la bonne gouvernance urbaine

Dans le cadre de cette Campagne, ont été élaborées des normes et une base de données qui recense les expériences en cours et analyse leur performance par rapport aux principes qu'elle a mis en avant⁴¹. Cette "base de données des villes inclusives" rassemble deux cent vingt deux initiatives de cent soixante treize villes collectées à partir de différents programmes initiés par le CNUEH et par d'autres institutions. Elle apporte des informations sur les intentions et/ou réalisations dans ces sites et des analyses croisées par thèmes et par zones géographiques. Une sélection d'une trentaine de villes en a été extraite à titre d'exemples de la bonne gouvernance urbaine. (UNCHS, 2000)

En synthèse, la base de données met en évidence que, parmi les 222 cas recensés, la bonne gouvernance est majoritairement recherchée autour des enjeux de l'environnement (20,7% des cas) et des réformes municipales (12,6% des cas). Les autres scores⁴² sont tous inférieurs à 10%, la réduction de la pauvreté vient en cinquième position (6,8% des cas). Si l'on considère les différentes zones géographiques, le poids des thèmes peut diverger de ces moyennes. Par exemple, trois zones n'affichent aucune expérience dans le domaine de la réduction de la pauvreté : l'Europe (Est et Ouest) et l'Amérique du Nord. Dans les Etats arabes et en Amérique latine et caraïbe, l'environnement n'est pas le premier thème : la première place y est tenue respectivement par la gestion des déchets et par les réformes municipales ; ce dernier thème n'occupe pas la deuxième place en Afrique où ce sont, à égalité, l'eau et l'assainissement et la prévention de la délinquance qui tiennent ce rang. En Asie et dans le

⁴¹ Ces principes (ou normes) sont : la durabilité du développement urbain, la subsidiarité, l'équité d'accès aux processus décisionnels et aux besoins élémentaires de la vie urbaine, l'efficacité des services publics et de la promotion du développement économique, la transparence et la responsabilité des décideurs et des habitants, l'engagement civique et la citoyenneté, la sécurité de tous les individus et de leur cadre de vie.

⁴² Les autres thèmes sont, par ordre décroissant dans la base de données : aménagement urbain et régional, gestion des déchets, réduction de la pauvreté, logement, eau et assainissement, sécurité et prévention de la délinquance, développement économique, accès à la propriété et régularisation foncière, sécurité face aux catastrophes et aux situations d'urgence, intégration sociale, éducation et culture, aménagement foncier, lutte contre l'insalubrité et la précarité de l'habitat, santé, transport public.

Pacifique, l'aménagement urbain et régional a autant d'importance que les réformes municipales, au second rang après l'environnement.

Ces indications ne manquent pas d'intérêt. Elles ne donnent cependant qu'une vision morcelée et purement technique de la gouvernance. La "bonne gouvernance urbaine" devrait au contraire être recherchée à travers des démarches globales. Elle serait définie comme la capacité à diriger l'espace politique de la ville sur la base d'un projet global dont les modalités sont (re)mis en débat en permanence avec tous les habitants et sur la base duquel sont définies des priorités stratégiques et des modalités techniques.

Ce souci d'une démarche intégrée est néanmoins présent dans l'animation des programmes qui se réfèrent à la gouvernance urbaine. Des universitaires et des experts insistent sur l'aspect composite des démarches. Deux d'entre eux (Pieterse, Juslén, 2001) citent quatre éléments-clé de la gouvernance au niveau municipal :

- des cadres de prise de décisions englobant tous les habitants de la ville, à propos desquels les consultations urbaines (voir ci-dessous) sont citées en exemple,
- la mobilisation autour de programmes prioritaires emblématiques sur lesquels la consultation et la délibération doivent nécessairement déboucher,
- des réformes institutionnelles, nécessitées par l'ouverture à l'expertise et à la contribution de nouveaux acteurs de la ville et qui concernent autant les élus que l'administration municipale,
- l'instauration de mécanismes de supervision et d'apprentissage destinés à maintenir la dynamique et l'approfondissement de la gouvernance participative.

Les auteurs énoncent trois conditions requises pour l'activation de ces éléments :

- une volonté politique d'accroître la participation et la décentralisation,
- la présence de structures institutionnelles et de mécanismes assurant le travail pratique,
- des méthodes de travail partenariales.

Des intentions à la pratique, il y a cependant une certaine distance. En témoignent les récompenses attribuées à des expériences qui n'ont qu'un rapport partiel avec les cadres problématiques et méthodologiques de la bonne gouvernance urbaine. C'est ce que l'on peut observer à propos du programme *"Meilleures pratiques et leadership local"*

Le programme "Meilleures pratiques et leadership local"

Trois partenaires sont à l'origine de ce programme : le CNUEH (Habitat), la municipalité de Dubaï et l'ONG ENDA basée à Dakar. Une base de données a été élaborée dans le cadre de ce programme. Elle est reprise dans la base de données de la campagne pour la bonne gouvernance, de même que les normes présentées plus haut.

Le programme d'autonomie des femmes mené dans le Sud-ouest du Népal est un des lauréats du prix de Dubaï en 2000. Atteignant plus de 100 000 femmes, il comporte de l'alphabétisation, de l'aide à la création et à la gestion d'activités économiques, un système de micro-crédit qui a été étendu à l'échelle nationale par des associations de femmes. Ce programme a permis à des femmes de connaître leurs droits et de se positionner pour le changement social.

Le prix de Dubaï pour les meilleures pratiques récompense des actions variées sur tous les continents : l'auto-financement d'infrastructures, un programme de formation de la police à la sécurité publique, aux droits humains et à la citoyenneté, une action de dépollution engagée en réponse à une pétition d'élèves, la démocratisation de la gestion municipale, l'autonomie des femmes.

Les consultations urbaines

La méthode des consultations urbaines, notamment utilisée dans le PGU, programme de gestion urbaine en Afrique et en Amérique latine et caraïbe, vise l'extension de la concertation et la construction d'un consensus. Dans ce domaine, les stratégies d'intégration sont centrales et il est recommandé de considérer les pauvres dans les villes comme des partenaires-clé, et les questions de genre et de pauvreté comme des thèmes transversaux aux différents objets de la concertation. (Kebede, 2001).

Un point mérite d'être discuté : c'est l'insistance sur le consensus. Il est certes nécessaire de parvenir à un accord lorsque des projets sont mis en débat, lorsque les autorités locales sont sensibilisées au thème de la ville inclusive. Mais il ne faut pas non plus gommer le fait que le consensus peut être long à obtenir et passer par des étapes de conflit qui font aussi partie de la gouvernance. Une partie des habitants et des acteurs économiques des villes vit en effet aux dépens, voire grâce à la présence des pauvres et de celles et ceux qui ne jouissent pas de leurs droits. L'idée, répandue actuellement, selon laquelle l'extension de la pauvreté et de l'exclusion est gênante y compris pour le développement de l'économie et du profit, est loin d'être pleinement acceptée par les détenteurs de richesse.

Négliger la dimension conflictuelle de la dynamique participative risque d'empêcher de faire face aux attentes réelles et de limiter les échanges à des accords de façade. A l'inverse, l'expérience des budgets participatifs tend à montrer qu'une politique urbaine inclusive n'est pas nécessairement consensuelle. En effet la participation des pauvres aux choix budgétaires est susceptible, dans bien des cas, de devoir affronter l'opposition des nantis.

Les budgets participatifs

L'Amérique latine, singulièrement le Brésil, sont pionniers en ce domaine, emblématique de la gouvernance participative. Les acteurs de cette expérience novatrice, désormais connue dans le monde entier, ont monté, à travers le programme de gestion urbaine d'Amérique latine et caraïbe (PGU-ALC), un réseau d'échange et de réflexion où sont abordées des questions cruciales pour l'approfondissement du mouvement enclenché.

Lors d'une rencontre du réseau à Villa el Salvador, au Pérou, en 2000, le coordinateur du PGU-ALC a soulevé quelques unes de ces questions :

- Jusqu'à quel point est-il souhaitable de pousser l'institutionnalisation du système de budget participatif, face au coût (financier et humain) de gestion de ce dispositif ?

- Quelle est la légitimité de décisions prises par un nombre de citoyens qui reste, dans tous les cas, minoritaire par rapport à la population communale ?
- Quelle est la part du budget municipal qui fait l'objet de la concertation ? et comment analyser le fait qu'une part plus ou moins importante – et laquelle, est laissée en dehors de la concertation ?
- Quelles sont les conditions nécessaires pour que le système du budget participatif puisse fonctionner ?

Ces questions, fondées sur une pratique consolidée et mise en réseau à partir des communautés de base, ramènent à la réalité, en contraste avec les proclamations très volontaristes des Programmes.

L'orateur cité a également souligné l'innovation que représentent les budgets participatifs d'enfants et de jeunes dans la moitié des villes du réseau. Dans les assemblées auxquelles filles et garçons participent, il leur est demandé de choisir trois types de projets concernant respectivement leur quartier, leur ville et leur région, ce qui est une façon de reconstruire leur identité à partir du quartier tout en développant un sentiment d'appartenance à un autre niveau. (Cabannes, 2000) Une telle remarque situe bien le budget participatif non pas comme un outil technique de la gouvernance mais comme un vecteur d'intégration des exclu/es.

2. Comment rendre la ville inclusive ?

Faire de la ville un espace effectivement partagé renvoie, par delà les sains principes et les « trousseaux à outils » abondamment pourvus, à des arbitrages politiques de conflits d'intérêt et à la mise en oeuvre de politiques publiques concrétisant ces arbitrages. La figure de la « ville inclusive » n'est-elle pas, au fond, une tentative de retrouver le « droit à la ville » proclamé par Henri Lefebvre ?

2.1. DONNER UNE DIMENSION POLITIQUE A LA GOUVERNANCE

La gouvernance, on l'a vu, est susceptible d'être mise au service de projets politiques distincts. Elle n'est pas nécessairement inclusive, mais elle peut l'être à certaines conditions qui lui donnent une dimension politique au sens où elles placent la participation sur le plan du devenir urbain pour tous. Ces conditions tiennent notamment à :

- la capacité d'intervention des habitant/es pauvres et exclu/es
- la légitimité des autorités locales,
- l'articulation entre Etat et collectivités,
- la façon dont est conçue la participation des opérateurs privés.

Accroître les capacités d'intervention populaires

En ce domaine, des exemples très convaincants existent, qui reposent sur des alliances entre habitants des quartiers pauvres et professionnels intervenant dans le cadre de leur travail ou de façon militante, mais toujours sur le mode de l'échange de savoirs. De cette façon, l'instrumentation de la participation populaire peut être évitée. Celle-ci, en effet, encourt le

risque d'une double manipulation. Volontiers présentée comme le dernier rempart contre les excès du marché globalisé, elle est utilisée, en mainte circonstance, pour crédibiliser le désengagement public. On peut, à cet égard, s'interroger à propos de "l'ingénierie sociale" que cherchent à promouvoir certaines ONG, dans le but de fabriquer artificiellement du consensus là où s'imposerait une compréhension fine du jeu des acteurs : leurs ressources, leurs alliances, leurs réseaux, leurs choix.

Les dérives qui freinent la participation populaire sont de plusieurs ordres. Elles sont, par exemple, liées à la méconnaissance de la force des réseaux sociaux et des hiérarchies existantes, à travers la recherche systématique d'une marginalisation des notables ; ou bien à l'ignorance du fait que l'Administration fonctionne elle-même à la lumière de ces réseaux, de ces néo-lignages, et qu'elle a recours à la médiation de "personnalités de rattachement" insérées, bien souvent à un niveau élevé, dans l'appareil d'État.

La complexité des questions techniques et des montages financiers place presque inévitablement les « populations bénéficiaires » et les petits opérateurs locaux en position de faiblesse. En Amérique latine, le recours fréquent à l'*Advocacy Planning* réduit le handicap en mettant - bénévolement ou non - à la disposition du maillon faible les savoirs et savoir-faire de nature à faciliter la négociation. Techniciens, ingénieurs et chercheurs apportent ainsi des appuis ponctuels ou interviennent plus durablement dans des tâches de formation.

Asseoir la légitimité des autorités locales

Il faudrait éviter l'erreur consistant à considérer les collectivités locales comme des instruments de mise en œuvre des politiques sectorielles des plans d'ajustement structurel. Elles représentent un cadre d'intervention de l'action publique et non un "secteur" d'intervention. Est-ce bien au niveau local qu'une telle entreprise peut être menée avec le plus de chances de succès lorsque l'on sait le poids que pèsent les méga-acteurs privés opérant dans le domaine des services ? Est-ce à ce niveau que le contrôle de l'action publique par les populations est le plus aisé ? L'accord de Cotonou, signé en 2001 entre les pays ACP et l'Union européenne, distingue bien entre acteurs non gouvernementaux et collectivités locales mais que signifient ces catégories dans les sociétés non occidentales ? Ces acteurs sont-ils porteurs d'un projet de réhabilitation des stratégies de développement dans la phase de post-ajustement ?

Ces questions invitent à réfléchir à la façon dont les collectivités locales sont souvent l'objet de pressions multiples qui entravent la conduite de la gouvernance participative. Outre les attentes des habitants, elles-mêmes diverses et difficiles à concilier, les autorités locales sont parfois en opposition politique avec les partis au pouvoir dans leur région ou au niveau national. C'est ce qui a, par exemple, limité la portée de la participation recherchée par la municipalité de Salvador de Bahia, au Brésil, pendant la mandature 1993-96 (Brito Leal Ivo, 1998).

En Afrique, la décentralisation, pour des raisons historiques liées à la colonisation, est certainement moins avancée qu'en Amérique latine. Mais le renforcement politique et technique des collectivités locales est tout à fait à l'ordre du jour. Le PDM, Programme de Développement Municipal, s'y emploie, tandis que le sommet Africain de Windhoek en 2000 a créé la CADDEL, Conférence Africaine de la Décentralisation et du Développement Local. Cette instance, qui réunit les ministres chargés de la décentralisation et les ministres des finances, est chargée de faire progresser la décentralisation, notamment financière, et le

développement local. Une première réunion est prévue en 2002, sur le thème de la décentralisation et de l'amélioration des conditions de vie des habitants. Le texte préparatoire mentionne que "l'accès aux services de base de tous les habitants est une des conditions de l'amélioration des conditions de vie. Elle est complémentaire d'autres approches, notamment du développement local (...). L'accès aux services de base de tous les habitants relève de la responsabilité de l'action publique. Dans ce domaine, plus encore que dans d'autres, la décentralisation doit s'appuyer sur la définition d'une nouvelle répartition des compétences et des ressources entre les autorités nationales et les pouvoirs locaux".

Ce plaidoyer pour la décentralisation présente un risque : celui d'une conception par le haut de ce qui est bon pour le niveau local. Mais, pris au pied de la lettre, il est au cœur de ce qu'il importe de construire pour des villes inclusives, à savoir, une articulation dynamique entre le local et le national.

La nécessaire articulation entre l'Etat et les collectivités locales

Un excès, que l'on pourrait appeler "basiste", des conceptions de la gouvernance décentralisée, consiste à enfermer la participation populaire et la lutte contre l'exclusion au niveau local.

Dans une critique des termes de l'alternative "développement urbain ou développement durable", Darshini Mahadevia réintroduit les approches centrées sur la participation populaire. Elle propose une démarche pour des villes durables qui soient en même temps des villes inclusives en Inde, en rupture avec la conception dominante du développement urbain qui est purement sectorielle. Pour cela, elle souligne la nécessité de changements institutionnels et surtout de changements dans les représentations que les acteurs institutionnels ont des responsabilités aux niveaux local et national. Elle fustige les politiques publiques qui, d'un côté ignorent l'importance de la participation populaire et de l'autre, encensent le mot d'ordre de gouvernance locale. Elle y oppose une vision d'ensemble où l'Etat, et non seulement les collectivités locales, serait impliqué dans la mise en œuvre de stratégies de développement urbain durable appuyées sur les programmes de réduction de la pauvreté et de gouvernance urbaine. (Mahadevia, 2001)

Cadrer la participation des opérateurs privés

De profondes modifications affectent les rapports entre public et privé, en particulier dans le cadre des privatisations et, plus généralement, de formes variées de « gouvernementalités indirectes » qui brouillent les frontières et multiplient les principes de légitimité. La « bonne gouvernance » prône donc le recours au contrat, mais nombre d'auteurs en appellent à la méfiance face aux vertus supposées universelles de la contractualisation. Eu égard aux formidables inégalités entre partenaires, il apparaît en effet que les contrats sont généralement conçus pour encadrer les maillons les plus faibles de la chaîne de décision. Nombre de maires, court-circuités par une pléiade de nouveaux acteurs, perdent la maîtrise de ce qui se trame en matière de fiscalité locale, d'accès aux contrats publics et d'affectation des grands investissements.

Confrontées à des déficits chroniques, les régies municipales mises en place en Afrique peu avant les indépendances en 1960 ont été remplacées par des entreprises publiques nationales avant tout soucieuses de faire fonctionner le réseau moderne d'approvisionnement. Cette tâche est dorénavant dévolue à des opérateurs privés de taille internationale, peu intéressés par les secteurs urbains non rentables. Ces opérateurs imposent des règles du jeu susceptibles de garantir un retour sur investissement. Ils n'ont pas, à ce stade, d'autre interlocuteur que l'État, considérant que la légitimité des élus locaux n'est pas bien assise. Il existe donc un paradoxe entre les politiques nationales de l'eau et les politiques de décentralisation. À l'inconsistance du service fourni, les usagers des quartiers défavorisés répondent par des stratégies compensatoires. Ils ouvrent ainsi la voie à un petit entrepreneuriat local à base familiale et clientéliste qui se montre particulièrement habile à occuper, le plus souvent hors de tout contrôle public, les créneaux abandonnés par les grandes sociétés privées, et à capter les ressources de l'aide internationale vouées à la " lutte contre la pauvreté "

On a insisté, à juste titre, sur le rôle des services publics locaux dans la relance économique et sur leur nécessaire inscription dans des politiques publiques définies comme compromis institutionnalisés entre acteurs. L'introduction d'opérateurs privés dans ce domaine, si elle n'est pas soigneusement cadrée par des règlements de concession eux-mêmes visés et approuvés par les habitants desservis, risque fort de donner lieu à divers problèmes : hausse incontrôlée du coût des services, circuits parallèles, systèmes maffieux.

2.2. RELANCER LE DEBAT SUR DES PROBLEMES DE FOND

Sur les principes

Les principes (subsidiarité, proximité, transparence) ne manquent pas pour faire prévaloir un partage négocié de la ville. Ils s'inspirent cependant trop souvent d'impératifs moraux au nom desquels se commettent bien des contresens. C'est ainsi que se mettent en place des dispositifs d'aide "en nature" destinés à contrer les pratiques corruptives. Ce type d'approche procède d'une croyance, discutable, selon laquelle la corruption serait mauvaise pour les pauvres.

Le principe des groupes-cibles des politiques d'inclusion ne présente pas que des avantages. En ciblant de façon mécanique une population située au dessous d'une "ligne de pauvreté", on élimine les autres et on passe à côté d'une question essentielle : celle de « l'intensité de la pauvreté », c'est à dire de la dispersion des revenus des pauvres eux-mêmes. Enfin, l'application des principes de subsidiarité et de proximité sert trop souvent de prétexte à l'injonction faite aux pauvres de développer leurs capacités propres (*capabilities*).

Sur les méthodes

A propos de l'empowerment, la question posée est celle de la légitimité politique. Les institutions internationales, s'inspirant de H. Soto et de A. Sen, répondent : il faut « libérer » la société civile pour promouvoir l'esprit d'entreprise. Pour construire les bases alternatives de légitimité populaire, on verra émerger successivement les notions d'*empowerment*, de *consensus building*, et de participation. Il s'agit moins, en vérité, de promouvoir un véritable exercice du pouvoir à travers la définition de choix collectifs de société que de faciliter une participation fonctionnelle à des projets entrant dans l'économie concurrentielle. La notion de participation est inséparable, dans le discours de la Banque mondiale, de celle de compétition. On est renvoyé à un « concept de managérialisme populiste ». Une autre notion, celle de responsabilisation (*accountability*), revient fréquemment dans le discours de la Banque, sans

que l'on sache exactement qui on entend responsabiliser à quoi, par quels mécanismes et selon quelles normes. Ces notions contestables sont constitutives d'un « prêt à penser » la mise en œuvre des « projets de développement », grands et petits, que financent les coopérations publiques et privées.

A propos des projets, la “ logique de projet ” introduit une relation complexe entre politiques publiques et territoires. Elle fragmente les agglomérations urbaines comme les espaces ruraux en “ territoires ” éphémères. Gilles Sautter parle “ d'aménagement octroyé, variante spatiale du despotisme éclairé ” (Sautter, 1993). On est en présence d'une logique d'utilisation du sol répondant à la définition, donnée par Pierre Gourou, “ d'enclave d'un capital et d'un savoir-faire extérieurs ”. Dans cette “ formule totalitaire ” d'aménagement, les “ bénéficiaires ” sont réduits au rôle d'exécutants, mais ils jouent en fait un double jeu consistant à la fois à s'abstenir et à récupérer le projet. L'espace du projet peut être le siège de fortes mobilisations populaires lorsqu'il s'agit, par exemple, d'obtenir la régularisation d'une occupation illégale du sol, mais il est extrêmement rare que ces mobilisations survivent à la satisfaction des revendications. Amorcé dans les années 70, le projet de régularisation et de restructuration du quartier Nylon à Douala (Cameroun) illustre un processus de dépossession d'une puissante mobilisation “ à la base ” par les structures étatiques et par les bailleurs de fonds étrangers. L'horizon borné du projet se prête mal, en vérité, à des apprentissages de longue haleine dans les champs sociaux et institutionnels. On observe une prolifération normative génératrice d'incohérence et, *in fine*, d'incertitude pour les bénéficiaires supposés des opérations. Cette logique ne permet pas, pour la même raison, de prendre en compte, de manière dynamique, certaines questions liées à la gestion des structures et à leur financement. L'aire du projet fonctionne aussi comme support des stratégies d'accès à des ressources externes d'autant plus convoitées que les opportunités locales d'accès aux revenus s'amenuisent.

A propos des politiques urbaines qui correspondent à la transcription contingente de modèles de villes proposant une cohérence entre concepts et valeurs (Massiah), on observe que la “ville organique“ se défait parce qu'elle souffre d'une incapacité à faire coïncider ordre social et ordre urbain. Elle ne parviendrait plus à préserver les attributs qui la définissent : la centralité, la densité, la rue, l'espace public.

Deshistoricisée du fait des entreprises de “ renouvellement urbain ” et, plus encore, par la perspective post-moderne de “ ville à jeter après emploi ”, ce qui reste de la “ ville organique ” n'est plus dépositaire d'une conscience du passé.

Déterritorialisée, la ville le devient du fait d'une inexorable “ archipelisation ” de sa forme et de sa gestion. Ce processus de déterritorialisation se trouve renforcé par la généralisation des réseaux de dernière génération : le nouvel espace public se “ localiserait “ désormais sur le forum internet.

Instrumentalisée enfin, la ville tend à l'être en tant qu'appendice temporaire d'une machine économique globale. Il convient cependant de remarquer que même les *global cities* qui sont censées commander cette machine ne s'articulent pas au système-monde sur un mode purement fonctionnel. Une telle articulation est, en effet, à la fois enjeu de conflits et facteur de changement.

La nouvelle figure de la ville emprunterait au modèle nord-américain de la “ ville émergente ” définie à partir de deux critères : l'étalement urbain et la sécession urbaine.

L'étalement urbain (*l'urban sprawl*) a été largement financé par les pouvoirs publics dans les pays industrialisés avant d'être facilité par les nouvelles technologies de l'information et de la

communication. Ce processus “d'exurbanisation” est accéléré par les dynamiques économiques contemporaines, mais il représente un coût très lourd pour la collectivité. En renforçant l'espace domestique, il réduit l'emprise d'un espace public où sont censés se réguler les antagonismes. Il détruit la cohérence spatiale de la métropole en laissant à l'abandon d'anciens territoires urbanisés.

La “ sécession urbaine “ est définie comme “ la volonté de ne plus faire corps avec le reste de la ville et de la société “. Elle se traduit par un urbanisme affinitaire dont la forme achevée est le “ lotissement enclavé ” (*gated community*) à l'intérieur duquel se déroule la quête d'une démocratie locale complètement désolidarisée de l'entité municipale d'appartenance.

Même si l'occidentalisation du monde est bien engagée, les villes du Tiers monde peuvent inventer leur mode politique de régulation. Les translations qui s'opèrent du niveau étatique vers le niveau local contribuent sans doute, en ouvrant le jeu, à ce que l'on a appelé pudiquement la “ décompression autoritaire ”.

Le scénario ivoirien est, à cet égard, fort intéressant. Naguère exemplaire en Afrique sub-saharienne, le “ modèle ivoirien “ est en crise : paupérisation des classes moyennes et inférieures, blocage de la mobilité sociale accompagnant une mise en question de la légitimité de l'État, revendication démocratique. Cette crise est, depuis plus de dix ans, contemporaine d'une entreprise, unique en son genre, de décentralisation. Cette entreprise a, au bout du compte, échoué à accompagner les recompositions du paysage économique et social, à prendre le relais d'une certaine forme de régulation économique et sociale.

Les tendances actuelles consisteraient, au fond, en une navigation approximative entre l'héritage colonial et post-colonial de gestion centralisée et les contraintes de l'ajustement. La question des rapports entre ajustement et “ développement local”, qui est loin de se réduire à ces aspects purement politiques, apparaît finalement comme la question essentielle.

Sur l'articulation entre marché, démocratie et territoire

L'unification des associations internationales de villes, qui vient de se réaliser à Rio de Janeiro, masque en vérité des débats idéologiques profonds. Cet acte, posé au Sud par des organisations pilotées par le Nord, atteste que, si la coupure Nord-Sud ne correspond plus à des réalités objectives, elle n'en reste pas moins fortement structurante dans l'organisation du monde. Le débat poursuivi à Rio de Janeiro a, en effet, abordé un certain nombre de “ questions communes ” dont celle de l'articulation entre marché, démocratie et territoire.

De quel(s) pouvoir(s) les villes sont-elles aujourd'hui le siège ? Peut-on parler à leur propos de “ territoires d'identité ” là où la coexistence dans un lieu devient facteur d'altérité ? Ces territoires sont confrontés, en quelque sorte par défaut, à la mondialisation : ajustement structurel, pilotage de la dette, privatisations, etc.

Peut-on imaginer qu'ils soient le cadre d'une articulation entre démocratie et marché, alors qu'à toutes les échelles, la contrainte extérieure pousse les pays africains, par exemple, à “ mettre la charrue avant les boeufs ” ? On décentralise avant d'avoir consolidé l'État ; on se lance dans l'intercommunalité avant d'avoir construit la réalité communale. Plus généralement, on prétend maintenir l'équilibre d'un système de régulation alors qu'il s'agit de le créer, c'est-à-dire d'inventer collectivement un cadre de gestion et des règles du jeu. L'accumulation de ces processus paradoxaux est source de mutations brutales et profondes qui touchent à la forme et au sens même des villes. Derrière les pratiques hétéroclites et les stratégies chaotiques se profilent peut-être des modes de gestion de l'espace communal

complètement inédit. Gageons que les expériences de recomposition territoriale à l'œuvre sauront ouvrir des voies originales, à la fois en termes de développement économique et de progrès de la démocratie.

Sur les finalités de la gouvernance participative

Des chercheurs, associant lutte contre la pauvreté et lutte contre les inégalités, insistent sur la notion de choix collectifs et proposent de réhabiliter les politiques publiques définies comme compromis institutionnalisés entre acteurs en vue d'appliquer de réelles stratégies de développement. « Des politiques de lutte contre la pauvreté et les inégalités ne sont pas seulement des politiques sociales, se préoccupant d'éducation, de santé, de promotion de la femme, etc., ni des utopies égalitaires, mais des politiques négociées, de 'partage', de redistribution des ressources et des fruits de la croissance ». (Lévy, 2001). Il importe donc d'identifier les groupes sociaux porteurs d'un véritable projet de redistribution et, dans le difficile exercice de rééquilibrage du pouvoir politique, de se convaincre que la pensée de la démocratie est plus pensée de la différence que pensée du consensus. Toute stratégie de développement s'inscrit dans « un jeu plus ouvert n'excluant (...) ni la réalité des conflits, ni le rôle des luttes sociales, ni celui de l'État ». (Lévy, op.cité p. 8)

CONCLUSION

La ville inclusive n'existe pas encore mais l'effet d'annonce des campagnes en son nom sera peut-être suivi d'effets réels, à certaines conditions que nous avons essayé d'explicitier dans ce rapport.

Ainsi la qualité d'inclusivité tient principalement à une volonté de changement social allant dans le sens d'une redistribution moins inégalitaire. L'inclusivité implique l'abandon de certains privilèges. Elle repose sur la construction de démarches nouvelles partant des lieux de l'exclusion et développées par des organisations non gouvernementales en réseau, relayées par les Etats et appuyées par les organisations internationales.

Sur les différents thèmes abordés dans les pages précédentes, les perspectives pour des villes inclusives peuvent être résumées comme suit :

Dans le domaine économique et financier, si la croissance macro-économique est vivement souhaitable, à l'échelle locale il s'agit surtout d'accompagner l'initiative économique, qu'elle soit formelle ou informelle, et de mobiliser toutes sorte de compétences afin de dynamiser le développement local. Ainsi les activités informelles des quartiers pauvres peuvent-elles trouver des débouchés et leurs porteurs accéder à des qualifications et à un revenu digne. Les systèmes de micro-crédit pallient auprès d'eux l'insuffisance du système bancaire, mais les opérations de micro-finance ont besoin d'être appuyées afin de s'inscrire dans la durée. Les objectifs de redistribution nécessitent l'amélioration des finances locales à partir des ressources fiscales et un débat démocratique quant à leur affectation ; d'autres ressources peuvent être mobilisées, notamment via la coopération décentralisée et l'action des ONG.

En ce qui concerne l'équipement des quartiers pauvres et leur desserte, la mobilisation de groupes d'habitants donne des résultats intéressants mais ponctuels. Pour être durables leurs actions nécessitent des stratégies d'alliances et de coopération à plusieurs niveaux institutionnels. Les ONG peuvent jouer un rôle important d'intermédiation entre les initiatives locales et les programmes internationaux. Ce faisant, elles permettent non seulement de drainer des financements pour des expériences particulières mais elles contribuent d'une part à consolider et d'autre part à étendre le rayonnement de ces expériences. Les nouvelles technologies d'information et de communication, massivement absentes des quartiers précaires et des maisons des pauvres, font néanmoins une percée judicieusement utilisée dans la circulation de l'information horizontale entre communautés actives. Elles deviennent, de ce fait, des outils de mobilisation contre l'exclusion et de consolidation des liens entre groupes populaires d'innovation.

Le logement, pierre angulaire de l'intégration, reste un bien inaccessible à une grande partie de l'humanité. Le fait majeur de la Conférence d'Istanbul (Habitat II, 1996) a été la reconnaissance du droit au logement en tant que droit fondamental de la personne humaine. Mais de la reconnaissance à l'application, le chemin est encore long, pavé de difficultés dues à la spéculation foncière et à la timidité des politiques nationales en matière de logement. A l'appui des initiatives populaires, des outils adaptés et diversifiés d'information et de gestion foncière sont proposés par des chercheurs et par des ONG. Il reste aux politiques publiques à les intégrer et à les développer. Mais cela implique d'extraire le logement des pauvres du

domaine de la charité et de l'action humanitaire pour l'inscrire pleinement dans les politiques du logement. Des changements s'imposent alors afin de modifier les conditions financières et institutionnelles de l'accès au logement et de la production du cadre de vie. Des réseaux internationaux d'habitants y contribuent.

La gouvernance, au-delà de la querelle sur le sens du mot, peut-être le trait d'union entre les différents axes thématiques proposés pour que la ville soit plus inclusive. Nous l'entendrions alors, aux niveaux local, national et international, comme la pensée et la pratique de la reconnaissance de la place des exclu/es dans le débat sur les droits et sur les choix. Autrement dit, la gouvernance pour la ville inclusive, est le mode de gouvernement qui opère une inversion de tendance. Les systèmes à l'œuvre jusqu'à maintenant fonctionnent sur l'exclusion des pauvres, des migrants, des femmes dans certains pays, des minorités en général. La réintégration de ces groupes dans leurs droits et dans le débat politique (au sens des choix dans la gestion urbaine et pour le devenir de la ville) ne se fera pas sans remettre en question certains privilèges. La bonne gouvernance invite alors à un mode participatif nouveau, dont le conflit ne sera pas absent et dans lequel de nouvelles alliances sont à construire.

En synthèse des différents thèmes abordés dans le rapport, la discussion du rôle de la ville inclusive dans la lutte contre la pauvreté urbaine peut être organisée autour de trois thèmes : combattre les mécanismes d'exclusion, renforcer les mécanismes d'intégration, mettre la défense des droits au centre des politiques urbaines.

1 . Combattre les mécanismes d'exclusion

L'exclusion, comme nous le disions en introduction, est un fait social global. Elle est donc à combattre premièrement sur le plan des structures et des valeurs sociales. Des travaux de recherche et leur diffusion sont utiles pour faire largement comprendre les fondements des manifestations de l'exclusion et la nécessité du changement social.

Plus concrètement, les politiques urbaines d'inclusion sont appelées à embrasser l'ensemble des mécanismes producteurs d'exclusion, tout en établissant des priorités et des échelonnements dans le temps. L'important n'est pas tant dans l'affichage de bonnes intentions que dans des stratégies allant à l'essentiel et s'adaptant aux situations particulières des villes.

Les systèmes économiques sont générateurs d'exclusion, du fait de la flexibilité, de la précarisation et du sous-développement. D'autres facteurs interviennent tels que la spéculation foncière et immobilière, la xénophobie, le racisme et les discriminations vis-à-vis des femmes, des peuples indigènes et des autres groupes vulnérables.

Quelques principes et méthodes sont à la base d'un démontage de ces mécanismes et de stratégies de changement social destinées à inverser la pression inégalitaire. Ce sont par exemple :

- la reconnaissance de la multiculturalité comme fait de société et de progrès,
- la formation du personnel municipal à l'acceptation de la diversité sociale, ethnique religieuse,
- l'éducation civique et l'enseignement de l'histoire aux enfants,

- des mesures correctives et des mesures répressives contre les discriminations récurrentes,
- la diffusion d'une information suffisamment claire et suffisamment large pour que la participation des habitants aux décisions et la bonne gouvernance ne soient pas de vains mots.

2 . Renforcer les contre-tendances inclusives

Dans la période actuelle, il est important que les actions pour l'inclusion, parce qu'elles vont à contre courant des tendances dominantes, soient appuyées et ne restent pas isolées. L'exemple du budget participatif de Porto Alegre, qui est l'une des expériences les plus abouties dans ce domaine à l'échelle d'une grande ville, montre bien comment la diffusion de cette idée et de cette pratique rencontre une exigence de démocratie latente de par le monde ; elle montre aussi comment l'échange qui se produit autour de cette expérience crée une fertilisation croisée avec d'autres villes.

Les contre-tendances inclusives relèvent de deux modalités principales: elles partent soit du local soit du global.

Les expériences locales sont riches de la connaissance des situations concrètes de pauvreté, d'inégalité, d'oppression économique, ethnique, sociale, de genre. Elles apportent des enseignements en matière d'action de proximité. L'objectif de renforcement de ce type d'action pose la question de la coopération entre des couches sociales et professionnelles différentes, et celle-ci ne s'improvise pas. Il est nécessaire de construire des modalités de travail commun fondées sur les attentes et les approches des groupes vulnérables.

Le risque principal qu'elles encourent est celui du repli sur le groupe, le quartier, la communauté et l'on sait que l'isolement et le manque de perspectives et de liens avec l'extérieur mettent les expériences en danger d'essoufflement, voire d'extinction. D'où l'importance de la construction et de l'extension de réseaux, ainsi qu'on l'a vu depuis qu'a été popularisée l'expérience des budgets participatifs au Brésil : une première rencontre mondiale s'est tenue à Porto Alegre en 2000, des répercussions se sont produites dans de nombreux pays et, en 2001 aura lieu le Forum Social Mondial, de nouveau à Porto Alegre.

D'un autre côté existent des campagnes globales. Leur avantage réside dans le retentissement qu'elles peuvent donner aux actions, dans l'appui technique et financier des organisations internationales aux projets locaux. Mais ces campagnes ne sont pas des politiques (policies) et elles ne comblent pas le déficit de politiques publiques.

Il est nécessaire d'inscrire les campagnes et programmes dans des politiques articulant le développement et la lutte contre la pauvreté avec la décentralisation et la régulation étatique. Car elles ne sont susceptibles d'avoir des effets durables qu'avec l'appui, sinon l'impulsion, de politiques publiques décidées et construites dans le cadre des Etats à même de "transformer en décisions politiques, donc d'abord en propositions, les réussites locales en matière de lutte contre la pauvreté et les inégalités." (GRET-IRD, 2000)

3. Mettre le respect des droits au cœur des politiques urbaines

La mise en convergence du combat contre l'exclusion et du renforcement des pratiques inclusives réclame des politiques urbaines, économiques et sociales articulées dans des stratégies intégrées de lutte contre la pauvreté urbaine.

Un enjeu fort est dans l'affirmation des droits et de leur inscription dans les politiques urbaines. Les travaux préparatoires aux conférences Habitat II à Istanbul (1996) et Istanbul + 5 à New York (2001), et certaines dispositions prises dans le laps de temps qui a séparé les deux conférences, augurent de politiques urbaines intégrant l'objectif du droit au logement et du droit à la ville, par exemple.

Mais il est clair que l'affirmation des droits ne suffit pas à ce qu'ils soient effectivement respectés. Il importe, pour cela, que la revendication de la reconnaissance des droits soit résolument mise en avant dans les projets populaires, de manière que ces projets aient valeur d'exemple, qu'ils soient des références sur lesquelles appuyer d'autres actions.

Depuis le sommet d'Istanbul, qui avait abordé le débat sur la légitimité du respect des droits, ce débat a progressé vers la question des politiques à mettre en œuvre et la discussion aujourd'hui porte notamment sur l'alternative entre une position minimaliste fondée sur des mesures qui compensent l'inégalité face aux droits et une position plus radicale demandant des régulations nationales et internationales pour assurer l'égalité d'accès aux droits.

BIBLIOGRAPHIE

- Abers R. : La participation populaire à Porto Alegre au Brésil, in "*Les Annales de la recherche urbaine*", N° 80-81, décembre 1998, Paris
- Abbott J. : *Sharing the City. Community Participation in Urban Management*. London: Earthscan Publications Limited. 247 p.,1996.
- AITEC. 1999. *Diagnostic du non respect du droit au logement*, Paris, 4 p.
- Aurejac, P., Cabannes Y. : *Accompagnement et financement d'initiatives communautaires locales. Enseignements des expériences en Amérique latine et en Asie des opérations de construction ou d'amélioration de l'habitat menées à l'initiative ou avec le concours d'associations populaires de quartier*. Paris: GRET-PSH. 74 p. multigr., 1995
- Association d'Economie Financière : *Les caisses mutuelles d'épargne et de crédit : opportunité et chances de succès en Mauritanie* in : Exclusion et liens financiers. Rapport 1997
- Baross, Van der Linden (eds.). 1990. *The transformation of land supply systems in Third World cities*. Aldershot: Avebury, 340 p.
- Blary R : *Tiers système gestionnaire*, Villes et développement, Groupe interuniversitaire de Montréal, Communication au symposium international sur la gestion urbaine dans les villes en développement, Montréal, 1995
- Baumann, E. : *Société civile et micro-finance. Réflexions à partir d'exemples ouest-africains*. pp : 291-304 In Rapport du Centre Walras 1999-2000. Paris, Ed. Economica
- Bourreau, J.M. : *Appui au secteur informel*. 1999/02/06, Note AFVP/ Ministère de la Coopération.
- Brito Leal Ivo A. : L'expérience de gouvernance urbaine à Salvador de Bahia (1993-1996), *Les Annales de la Recherche Urbaine*, n° 81-82, Décembre 1998, Paris.
- Bulle S. : *Gérer la crise, tisser la ville ; solidarités collectives et individuelles dans le situations de pauvreté urbaine (Dakar)*, in : Bulle, S., Yengo P., Fayman, S. : *Déstructuration des liens sociaux et familiaux dans les situations de crise*, Rapport de recherches menées au Congo et au Sénégal, ACT Consultants pour la Fondation de France, 1999.
- Bulle, S. : Tissu urbain, tissu social de la pauvreté à Dakar. Exploration dans une vingtaine de quartiers de l'agglomération. In *Programme de lutte contre la pauvreté*, rapport au Ministère de l'Urbanisme, République du Sénégal, réalisé par ACT-Consultants, 2001.
- Bulle, S. : Gérer la crise, tisser la ville (des rapports indivisibles entre femmes, pauvreté urbaine). In D. Petrescu (ed) *Woman and City*, M. I.T. Press, à paraître 2001
- Cabannes Y : *Panorama latinoamericano de la planificación participativa del desarrollo*, 2000
- Cabannes Y. 2001. De la déclinaison comme un art municipal. In *Villes en développement*, n°52, ISTED, Paris
- Campbell, B., in : *Gouvernance, reconceptualisation du rôle de l'Etat et émergence de nouveaux cadres normatifs dans les domaines social, politique et environnemental*, Actes de

la journée d'études « Mondialisation, gouvernance et Etat de droit », Universidad de Montreal, marzo de 2000, 9-11.

Carrión D. : Democracy and social participation in Latin American cities, *Development in Practice*, vol 11, n° 2-3, mayo de 2001, Oxfam, Carfax, Filadelfia.

Carter Center of Emory University, Atlanta, Georgia : *Beyond autocracy in Africa*, in Jaglin, 1998.

Castel R. : *Les métamorphoses de la question sociale. Une chronique du salariat*, Paris, Fayard, 1995.

CEPAL. 2000. *De la urbanización acelerada a la consolidación de los asentamientos humanos en América Latina y el Caribe : el espacio regional*, 99 p.

Chevalier, L. : *Classes laborieuses et classes dangereuses*, Paris, Hachette, 1984 (1958).

Cohen, Michael and Shabbir Cheema. 1992. The new agendas. In Nigel Harris (ed.). *Cities in the 90s. The Challenge for Developing Countries*. Overseas Development Administration. Development Planning Unit. London: University College London Press. 9-42

De Soto, H. : *El otro sendero*, 1986

Destanne de Bernis, G. : *Contenu d'une politique d'intégration régionale* in : *Économie appliquée*, ISEA,3-4. 1966

Durand-Lasserve and Royston (Eds.). A paraître en mars 2002. *Holding Their Ground. Secure Land Tenure for the Urban Poor in Developing Countries*. Earthscan, Londres

Durand-Lasserve, Alain. 1998. Law and urban in developing countries: trends and issues. In E. Fernandes and A. Varley (eds.). *Illegal cities. Law and urban change in developing countries*. London. Zed Books Ltd. 233-257

Durand-Lasserve, Alain assisted by V. Clerc. 1996. *Regularization and integration of irregular settlements: lessons from experience*. Urban Management Programme. Working Paper Series N° 6. Nairobi: UNDP/ UNCHS (Habitat)/ World Bank UMP. 94 p.

ENDA Tiers monde, relais pour le développement urbain participé (RUP) : *La participation communautaire à la gestion de l'environnement urbain à Rufisque (Sénégal), Le PADE, Processus d'amélioration durable de l'environnement*, Avril 1997

Environment and Urbanization, 5 (1). April 1993. Funding community level initiatives: the role of NGOs and other intermediary institutions in funding and supporting low-income households to improve shelter, infrastructure and services. 190 p.

ESCAP. 1991. *Systèmes innovants de crédit et accès au financement du logement pour les ménages à faibles revenus en Asie*

Ferguson. 1999. *Micro-finance of housing : a key to housing the low or moderate-income majority*. International Institute for the Environment and Development, 18 p.

Fourie, Clarissa. 2000. Best Practices Analysis on Access to Land and Security of Tenure. United Nations Centre for Human Settlements (Habitat). *Land Management* series n°8, 101 p.

Hibou, B. 1998. Banque mondiale: les méfaits du cathéchisme économique. In *Politique Africaine*, 71, Les coopérations dans la nouvelle géopolitique, 58-74

- Imparato, Ivo and Ruster, Jeff. Forthcoming, 2001. *Participatory Urban Upgrading: a Road Map for Going to Scale. Lessons from Latin America*. The World Bank.
- INTERURBA et Association Internationale des Techniciens, Experts et Chercheurs (AITEC). 1995. *Villes en développement. L'intégration des quartiers irréguliers. Un état du débat en Asie et en Amérique latine*. Pratiques urbaines n°12, Paris, 127 p.
- Jaglin S. : La gestion urbaine en archipels en Afrique australe, *Les Annales de la Recherche Urbaine*, n° 80-81, Décembre 1998, Paris.
- Jones. 1998. Comparative policy perspectives on urban land markets reform in Latin America, Southern Africa and Eastern Europe. In *Land Use Policy*, n° 1, 57-59
- Kebede G. : Building consensus through city consultation, online www.unchcs.org/
- Kowarick L. (ed) : *Social Struggles and the City. The Case of Sao Paulo*, Monthly Review Press, Nueva York, 1994.
- Le Bris E. : *L'accès à l'eau potable en milieu urbain* in "Pour des politiques publiques de lutte contre la pauvreté et les inégalités" GRET et IRD pour le Ministère des Affaires Etrangères , DGCID, Paris Mai 2000
- Leckie S. 1992. *From housing needs to housing rights: an analysis of the right to adequate housing under international human rights law*. London: International Institute for Environment and Development, Human Settlements Programme. 109 p.
- Leilani, F. : Women's rights to land and property in post-conflict situations and during reconstruction. United Nations Centre for Human Settlements (Habitat). *Land management series* n° 9. Nairobi: UNCHS, 1999.
- Lena, V. : *Cinq histoires pour changer le monde*, Collection Prospective du Présent, Editions de l'Aube, La Tour d'Aygues, à paraître en 2002
- Lévy M., « Pour des politiques de lutte contre la pauvreté et les inégalités », communication au séminaire européen de réflexion sur la convention de Cotonou, GEMDEV – C.E. – HCCI, Paris, mars 2001.
- Mahadevia D. : Sustainable development in India, *Development in Practice*, Vol. 11, N° 2-3, mai 2001, Oxfam, Carfax, Filadelfia
- Marcuse P. : A Sow's Ear or a Silk Pursue ? Paper for Urbanizing World and UN Human Habitat II, Columbia University, New York, (Library) 2001
- McLeod R. and Mitlin D. 1993. The search for sustainable funding systems for community initiatives. In *Environment and Urbanization*, Vol. 5, n° 1, April 1993. 26-37
- Massiah G. : Les villes dans le système- monde, *Revue Projet*, mai 1995, Paris
- Mbembé A. : "Du gouvernement privé indirect", *Politique Africaine*, n° 73, mars 1999, p.103-121
- Morrisson, C. : *Quel cadre institutionnel pour le secteur informel ?*, Centre de Développement de l'OCDE, Cahier de Politique Economique n°10
- National Land Survey of Sweden. 1995. The Swedish preparatory Group for Habitat II, and the United Nations Centre for Human Settlements (Habitat). Summary report of the International Workshop on *Women's access, control and tenure of Land, Property and settlement*, Gävle, Sweden, 9-11 October 1995. 7 p.

- Navez-Bouchanine F. 2000-a. Compétences collectives, émergence de la société civile et intermédiation sociale dans la gestion urbaine. In Berry-Chikhaoui I. et Deboulet A. (sous la direction de). *Les compétences des citoyens dans le Monde arabe*. IRMC-URBAMA. Editions Khartala. 341-368
- Navez-Bouchanine F. avec la collaboration de N. Lahbil-Tagemouati et O. Toutain (coordination). 2000-b. *Bilan critique sur les interventions en bidonvilles*. Etude pour le Royaume du Maroc, Secrétariat d'Etat à l'Habitat, ANHI
- Osmont A. : *La Banque mondiale et les villes. Du développement à l'ajustement*, Paris, Karthala, 1995
- Pathirana, V. et Yap Kioe Sheng, *The community contract system in Sri Lanka, An innovative approach for the delivery of basic services to the urban poor*, Habitat international, Vol 16, N°4, 1992
- Payne, G. A paraître en 2002. Innovative approaches to secure tenure for the urban poor. Projet de recherche réalisé pour le compte du Department for International Cooperation (DFID), Londres. Publication de la synthèse de cette recherche au premier trimestre 2002 sous le titre: "Titles or Rights? Innovative approaches to secure tenure for the urban poor", Intermediate Technologies, London
- PGU-ALC : Consultas urbanas - Hacia una gestión urbana participativa en ciudades Latinoamericanas y del Caribe, PNUD, HABITAT, PGU, 2001
- Pieterse E. and Juslén J. : practical approaches to urban governance, online www.unchcs.org
- PNUD : *Rapport Mondial sur le Développement Humain*. 1999
- PNUD : *Partenaires contre la pauvreté*, 2001
- PSE, Programme Solidarité Eau : Lettre du Programme solidarité-eau n°38
- Querrien, A. : Pourquoi utiliser des mots nouveaux dans la coopération internationale ?, *Villes en Développement*, n° 51, mars 2001, Paris, ISTED
- Ramirez, R. : *The theory and practice of urban poverty eradication and urban security consolidation. Is there a new paradigm ?* Background paper, Development Planning Unit, University College, London, 2000
- Razafindrakoto, M. et Roubaud, F. : *La dynamique du marché du travail dans l'agglomération d'Antananarivo entre 1995 et 1999 : la croissance macro-économique profite-t-elle aux ménages ?* Document de travail DTR 2001/11. DIAL
- Rodríguez A. y Winchester L. : El municipio : lugar de la ciudadanía, *Revista Ciudad Alternativa* n° 12 - 1996, Centro de Investigaciones , Quito
- Sautter, G., *Parcours d'un géographe. Des paysages aux ethnies. De la brousse à la ville. De l'Afrique au monde*, Paris, Editions Arguments, 1993
- Small-scale entrepreneurs in Ghana and development planning*, *Journal of Development Studies*, 1970. *Informal income opportunities and urban employment in Ghana*, *Journal of Modern African Studies*, 1973
- Simon, P. : La politique de la ville contre la ségrégation, ou l'idéal d'une ville sans divisions, *Les Annales de la recherche urbaine*, n° 68-69, Septembre-Décembre 1995. 27-33

Small-scale entrepreneurs in Ghana and development planning, Journal of Development Studies, 1970. Informal income opportunities and urban employment in Ghana, Journal of Modern African Studies, 1973

Trouvé, J. *Bilan et propositions de recherches concernant l'approche du développement des petites et moyennes entreprises en Afrique sub-saharienne*, In : OIT. Institut international d'études sociales. Première édition 1990.

UNCHS : *The global campaign for good urban governance*, Concept paper, draft 5, novembre 2000

UNCHS (Habitat). 2001. *Cities in a globalizing World, Global Report on Human Settlements 2001*, Earthscan Publications Ltd.

The World Bank : *Managing development : the governance dimension*, 1991, Washington D.C.

World Bank. 1999. *A Strategic view of urban and Local Government Issues: Implications for the Bank*. Transportation, Water and Urban Development Department, Urban Development Division. Washington D.C.: World Bank, Draft. 63 p.

World Bank. 1993. *Housing : Enabling markets to work with technical supplements*. World Bank Policy Paper. The World Bank, Washington D.C.