

11/12/69
21

RAPPORT SUR L'ETAT DES ETABLISSEMENTS HUMAINS EN AFRIQUE 1996



**NATIONS UNIES
COMMISSION ECONOMIQUE POUR L'AFRIQUE**

**RAPPORT SUR L'ETAT DES
ETABLISSEMENTS HUMAINS
EN AFRIQUE
1996**



**NATIONS UNIES
COMMISSION ECONOMIQUE POUR L'AFRIQUE**

REMERCIEMENTS

Le Secrétariat a bénéficié de l'assistance d'une équipe de consultants dirigée par Tara Singh Chana, comprenant Crispus Makau Kiamba, Mamadou Diagne et Yared Barhanu et que la CEA avait désignée pour établir le présent rapport.

En ce qui concerne les activités de coordination, des remerciements spéciaux sont adressées au personnel suivant de Shelter Afrique : Papa M. Mbaye, Directeur général; Saad S. Yahya, Conseiller spécial du Directeur général; Lamin Barrow, Administrateur de projets; Neo Modisi, Administrateur adjoint de projets.

PREFACE

Le présent rapport est la contribution de la CEA à la Conférence et au suivi de Habitat II. Le rapport traite de la situation concernant les établissements humains et le logement dans la région, des faits nouveaux survenus depuis Habitat I à Vancouver en 1976 et la Conférence de Rio en 1992, des défis et des stratégies et programmes directeurs pour y faire face dans les années à venir.

Reconnaissant l'importance cruciale que revêt le développement durable des établissements humains, l'Assemblée générale a décidé, dans sa résolution 47/180 du 22 décembre 1992, de convoquer la deuxième Conférence des Nations Unies sur les établissements humains (Habitat II), du 3 au 14 juin 1996 à Istanbul (Turquie). Les objectifs tels qu'énoncés dans la résolution sont notamment les suivants :

a) "A long terme, arrêter la détérioration de l'habitat dans le monde, le but ultime étant d'instaurer les conditions voulues pour améliorer de façon durable le milieu où vivent tous les habitants de la planète, et tenir compte à cette fin des besoins et contributions des femmes et des groupes sociaux vulnérables dont la qualité de vie et la participation au développement ont pâti de politiques d'exclusion et d'inégalité à l'égard des pauvres en général";

b) "Adopter une déclaration générale de principes et d'engagements et formuler sur cette base un plan d'action mondial pour orienter les programmes nationaux et internationaux jusqu'en l'an 2020..."

La première session de fond du Comité préparatoire de Habitat II a demandé à la CEA de jouer un rôle central dans les préparatifs, à la Conférence elle-même et après. Il fallait, entre autres, élaborer un rapport régional sur l'état des établissements humains et mettre en relief les préoccupations intersectorielles et des divers Etats.

Le présent rapport a pour objectifs de donner aux pays africains l'information la plus détaillée possible sur les conditions régionales des établissements humains, de promouvoir un intérêt général pour les établissements humains et aider à mieux comprendre leur nature changeante ainsi que l'importance des systèmes d'établissements dans la fourniture des cadres de développement, et d'élaborer un cadre pour la formulation d'un plan régional d'action. Ce plan est le mécanisme principal pour la mise en oeuvre effective des conclusions de Habitat II au niveau régional.

Les Etats africains attachent une grande importance aux établissements humains et au logement en tant que questions prioritaires dans leurs économies nationales, comme en témoignent différentes déclarations faites dans des réunions régionales et sous-régionales tenues récemment en prélude à Habitat II.

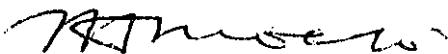
Les Etats africains ayant les mêmes problèmes, ils ont conjointement identifié onze questions clefs. Il s'agit des suivantes : pauvreté, exploitation et répartition des ressources, régime foncier, réforme financière, déséquilibre entre zones rurale et urbaine, matériaux de construction et technologie y relative, évaluation de l'impact sur l'environnement,

disparités entre hommes et femmes, mise en valeur des ressources humaines, respect des droits civils et humains, et prévention et atténuation des catastrophes.

Pour l'Afrique, les vingt prochaines années revêtiront une importance cruciale pour ce qui est de la transformation de l'environnement naturel et humain. Les Etats africains ont adopté des plans d'action nationaux fondés sur une stratégie favorable, permettant de s'attaquer aux questions des établissements humains dans les zones urbaine et rurale, en tenant compte des questions relatives à l'environnement. Ces plans nécessiteront la participation active et l'appui sans faille des secteurs public et privé ainsi que des organisations non gouvernementales et des organisations communautaires.

Pour compléter ce rapport et conjointement avec Shelter-Afrique, la CEA a élaboré l'Atlas continental du logement pour l'Afrique, 1996, afin de fournir une information, des statistiques et des indicateurs supplémentaires sur les établissements humains et le logement.

Les études relatives aux tendances, politiques et programmes actuels et la proposition figurant dans le cadre pour un plan d'action régional, ne sont en aucun cas exhaustives. Elles sont présentées dans le présent rapport pour faire part des réflexions et des idées et stimuler le débat sur les moyens de réaliser les objectifs fondamentaux que sont des établissements humains durables et un logement décent pour tous. Si elles suscitent des débats et des idées, l'objectif du présent rapport aura été atteint.



Le Secrétaire général adjoint
de l'Organisation des Nations Unies,
Secrétaire exécutif de la CEA
K. Y. Amoako

TABLE DES MATIERES

CHAPITRE PREMIER : INTRODUCTION	1
CHAPITRE DEUX : EXAMEN DES TENDANCES REGIONALES ACTUELLES INFLUANT SUR LA PLANIFICATION, LA MISE EN VALEUR ET LA GESTION DES ETABLISSEMENTS HUMAINS	3
2.1 Evolution démographique	3
2.1.1. Evolution régionale de l'ensemble de la population totale et de la population urbaine	3
2.1.2 Répartition démographique, urbanisation et migration interne	4
2.1.3 Tendances dans les principales villes	5
2.1.4 Etablissements ruraux	12
2.2 Développement économique	13
2.2.1 Conséquences des conditions et des tendances macro-économiques sur les établissements humains	13
2.2.2 Termes de l'échange	15
2.2.3 Réformes et ajustements structurels	15
2.2.4 Dynamique et moteurs de l'urbanisation	18
2.3 Conditions et tendances sociales	19
2.3.1 Espérance de vie et progrès social	19
2.3.2 Pauvreté, discrimination sexuelle, crime et violence dans les établissements humains	20
2.4 Développement technologique	23
2.4.1 Inégalités technologiques	23
2.4.2 Incidence du développement technologique sur les établissements humains	24
2.5 Développement des transports	25
2.5.1 Tendances passées et actuelles dans le domaine des transports	25

2.5.2	Effets du développement des transports sur les établissements humains	28
2.6	Situation et évolution de l'environnement	30
2.6.1	Défis posés par l'environnement urbain	30
2.6.2	Effets sur la santé de l'homme	30
2.6.3	Corrélation entre pauvreté, environnement et santé	31
2.6.4	Effets des établissements humains sur l'environnement et l'écosystème	32
2.6.5	Déchets solides et dangereux	33
2.7	Conséquences de la course aux armements et des conflits armés	34
2.7.1	Conséquences politiques	34
2.7.2	Conséquences sociales et économiques	35
2.7.3	Conséquences écologiques	36
2.8.	Réfugiés et personnes déplacées	37
2.8.1	Incidence des réfugiés sur les établissements humains	38
2.8.2	Incidence des personnes déplacées sur les établissements humains	39
2.9	Catastrophes naturelles	40
2.9.1	Incidence des catastrophes naturelles sur les établissements humains	40
 CHAPITRE TROIS : ANALYSE DES TENDANCES DANS LES POLITIQUES ET PROGRAMMES ENTREPRIS PAR LES PAYS AFRICAINS ET LES ORGANISATIONS INTERNATIONALES POUR LA MISE EN OEUVRE DES RECOMMANDATIONS ADOPTEES PAR HABITAT : CONFERENCE DES NATIONS UNIES SUR LES ETABLISSEMENTS HUMAINS, 1976		 45
3.1	Historique	45
3.1.1	Introduction	45
3.1.2	Le Plan d'action de Vancouver et les 64 recommandations	46
3.1.3	La situation des établissements humains et l'économie au niveau mondial . .	47

3.1.4	Orientations des politiques en matière de logement et évolution des idées relatives au développement	48
3.2	Politiques, stratégies et planification en matière d'établissements	50
3.2.1	Conception de Vancouver relative aux politiques, stratégies et planification en matière d'établissement	50
3.2.2	Politiques et stratégies en matière d'établissement	50
3.2.3	Aménagement des établissements	55
3.3	Politiques et stratégies nationales du logement	58
3.4	Logement, infrastructure et services	65
3.4.1	Matériaux de construction et secteur du bâtiment	65
3.4.2	Infrastructures et services	68
3.5	Les terres	69
3.6	Financement de l'Habitat	74
3.7	Institutions et gestion	79
3.8	Participation populaire	84
3.9	Supervision et évaluation	87
3.10	Vers une stratégie du droit au logement	91
3.11	Appui international au développement national des établissements humains	93
3.12	Incidences de Habitat I sur les politiques et stratégies en matière d'établissements humains	94
CHAPITRE QUATRE : EXAMEN DES CONTRIBUTIONS A LA MISE EN OEUVRE DE LA STRATEGIE MONDIALE DU LOGEMENT JUSQU'EN L'AN 2000 ET DU PROGRAMME ACTION 21		96
4.1	Examen des contributions à la mise en oeuvre de la Stratégie mondiale du logement jusqu'en l'an 2000	96
4.1.1	Mesures prises par le Système des Nations Unies	96
4.1.2	Mesures prises par les organisations multilatérales et intergouvernementales	98

4.1.3	Mesures prises par les Etats membres pour mettre en oeuvre leurs stratégies nationales du logement	98
4.1.4	Observations finales	110
4.2	Examen des contributions à la mise en oeuvre du Programme	
	Action 21	111
4.2.1	Questions et priorités	111
4.2.2	Evaluation des progrès réalisés en ce qui concerne le développement d'établissements humains durables	113
4.2.3	Observations finales	118
4.2.4	Orientations futures : Grandes options	118
CHAPITRE CINQ : CADRE D'UNE ACTION REGIONALE POUR UN LOGEMENT ADEQUAT POUR TOUS ET LE DEVELOPPEMENT D'ETABLISSEMENTS HUMAINS DURABLES		120
5.1	Nouvelles orientations en matière d'aménagement urbain et rural	121
5.1.1	Politiques, en matière d'établissements, aménagement et gestion	122
5.1.2	Aménagement urbain stratégique et gestion	123
5.1.3	Aménagement et gestion des unités de voisinage construites	124
5.1.4	Amélioration des techniques de zonage	124
5.1.5	Amélioration des normes et réglementations	125
5.2	Innovations en matière d'aménagement des terrains	125
5.2.1	Aménagement de l'espace, développement et gestion innovateurs	126
5.2.2	Amélioration du régime foncier et des procédures de transaction	127
5.2.3	Systèmes d'information géographique (GIS) et systèmes d'information sur les terres (LIS)	128
5.2.4	Infrastructure et mise en valeur des terres	128
5.2.5	Le "genre" et la propriété foncière	129
5.3	Fourniture et gestion intégrées des infrastructures environnementales	129

5.3.1	Plans d'action nationaux pour l'environnement	130
5.3.2	Fourniture d'infrastructures adéquates pour l'environnement dans les établissements humains	131
5.3.3	Gestion des infrastructures en matière d'environnement	131
5.3.4	Rôle des secteurs public et privé et des organisations communautaires dans les infrastructures pour l'environnement	132
5.4	Systèmes d'énergie durables pour les établissements humains	132
5.4.1	Fourniture de technologies peu consommatrices d'énergie et de sources d'énergie de remplacement/renouvelables	133
5.4.2	Programmes de développement de l'énergie durables pour les établissements humains	134
5.5	Stratégies de transport appuyant le développement des établissements humains durables	134
5.5.1	Systèmes de transport sans risques pour l'environnement	135
5.5.2	Planification et gestion du transport urbain	136
5.6	Logement adéquat pour tous	136
5.6.1	De la fourniture d'un logement à la capacité d'acquérir un logement	137
5.6.2	Vers des politiques et programmes en matière de logement soucieux de l'équité entre les sexes	138
5.6.3	Des besoins en logements aux droits au logement	139
5.6.4	Nouveaux partenariats pour le logement adéquat pour tous	140
5.7	Ressources financières pour le développement d'établissements humains durables et un logement adéquat pour tous	140
5.7.1	Programmes du gouvernement pour le financement du développement des établissements humains	142
5.7.2	Formes nouvelles et autres de financement de l'administration locale, y compris la décentralisation et la diversification	142
5.7.3	Partenariat entre les secteurs public et privé	143

5.7.4	Programmes des ONG/OCA pour le financement de logements, des infrastructures et des services	143
5.7.5	Programmes de financement tenant compte des préoccupations des femmes .	144
5.8	Protection de l'environnement et gestion des ressources	144
5.8.1	Evaluations de l'impact sur l'environnement des programmes et projets pour le développement des établissements humains	145
5.8.2	Connaissances locales et gestion des ressources	146
5.8.3	Education sur l'environnement et participation communautaire	146
5.8.4	Planification et gestion des établissements humains dans les zones prédisposées aux catastrophes et dans les établissements de réfugiés	147
5.9	Industrie du bâtiment et des matériaux de construction durables	148
5.9.1	Nouveaux défis et possibilités dans l'industrie du bâtiment et des matériaux de construction	149
5.9.2	Programmes de formation, de recherche-développement et d'établissement de réseaux	150
5.10	Innovations et engagements au niveau international	151
5.10.1	Innovations et engagements aux niveaux régional et mondial	152
	REFERENCES ET BIBLIOGRAPHIE	155

REFERENCES ET BIBLIOGRAPHIE CHOISIE

Liste des tableaux, cartes et figures

Carte

2.1	Population Urbaine en Afrique, 1993	8
-----	---	---

Tableaux

2.1	Population rurale et urbaine	6
2.2	Accroissement et taille de la population	9
2.3	Urbanisation	10
2.4	Tendances démographiques, 1960-2000	10
2.5	Indicateur du commerce extérieurs 1971-1994 (Change annuel %)	16
2.6	Prix des produits de base 1987-94 (en US\$)	16
2.7	Tendances en matière de développement humain	22
2.8	Moyens de transport	28
2.9	Personnes touchées par des catastrophes, de 1969 à 1993 en Afrique	42

Liste des figures

2.1	Pourcentage de la population vivant en zones urbaines	11
2.2	Taux d'urbanisation	11

Liste des encadrés

2.1	Aggravation de la pauvreté en Afrique	20
2.2	Situation des transports et des communications en Afrique, 1994-1995	25
3.1	Politique du Kenya en matière d'établissement au Kenya	51
3.2	Politiques et stratégies de décentralisation au Ghana	52
3.3	Politiques et stratégies du Nigéria en matière d'établissements humains	54
3.4	Modes de planification participative à Eldoret (Kenya) : Comités pour la planification dans les régions	56
3.5	Programme de développement durable des villes	57
3.6	Stratégie nationale du Kenya en matière de logement, 1987-2000	61
3.7	Une nouvelle Politique nationale du logement au Nigéria	61
3.8	Stratégie nationale du Ghana en matière de logement	62
3.9	Le sort du secteur des matériaux de construction en Afrique	66

3.10	Régimes fonciers du Botswana	72
3.11	Projet pilote du quartier Nylon sur la régularisation des droits fonciers au Cameroun	73
3.12	Les ennemis du système de financement de l'habitat en Afrique	75
3.13	Le système de financement de l'habitat au Nigéria	76
3.14	Le Plan Akiba ya Kijiji (épargne communautaire) du Kenya	78
3.15	Problèmes de gestion urbaine en Afrique subsaharienne	80
3.16	Crise de la gestion urbaine au Ghana	81
3.17	Evolution de la gestion urbaine en Afrique du Nord	82
3.18	La Stratégie nationale ("construire ensemble") de la Namibie	89
3.19	Le programme des indicateurs au Kenya	90
3.20	Logement adéquat en tant que droit humain fondamental	91
3.21	Pays africains ayant ratifié le Pacte relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (mai 1993)	92
4.1	Participation et coordination de tous les acteurs participant au logement - la Stratégie nationale de l'Ouganda en matière de logement (UNSS)	104
4.2	Le projet Mabote : Moyens de faire face à l'urbanisation rapide à Maseru, Lesotho	107
4.3	Programmes de villes durables à Dar-es-Salaam et Ismaila	114
4.4	Récupération des ressources par le secteur informel	116
4.5	Gestion privée des services de fourniture	116
4.6	Prestation de services par le secteur privé	117

CHAPITRE PREMIER : INTRODUCTION

L'Afrique se heurte à de nombreux défis en matière de développement durable au nombre desquels assurer la durabilité des établissements humains et veiller à la fourniture d'un logement adéquat pour tous.

Il n'y aura pas sur ce continent d'environnement ni de vie humaine durables si les établissements humains tant dans les villes que dans les campagnes ne sont pas aménagés de façon rationnelle sur les plans économique, social et écologique compte tenue pleinement de la diversité et de l'héritage culturels, religieux et naturels. Les agglomérations urbaines, de par leur capacité de répondre aux besoins d'un grand nombre d'habitants avec un minimum d'impact sur l'environnement naturel, sont porteuses d'espoir en matière de développement humain et de protection des ressources naturelles de la région. Toutefois, de nombreuses villes africaines connaissent une croissance préjudiciable caractérisée par une mauvaise utilisation des sols et la dégradation de leur structure physique. Cette situation va souvent de pair avec la pollution des sols, de l'air et de l'eau, le gaspillage et la destruction des ressources. En outre, bon nombre de ces établissements humains ne disposent pas de systèmes adéquats d'approvisionnement en eau, d'assainissement et de d'égouts et dépendent pour leurs combustibles de sources d'énergie toxiques et non renouvelables, ce qui porte atteinte de façon irréversible à la diversité biologique. La croissance démographique galopante conjuguée à l'importante migration des campagnes vers les villes vient aggraver ou accélérer plusieurs de ces tendances.

Au tournant du siècle, une large proportion de la population de la région continuera de vivre dans les zones rurales. Pour assurer un avenir plus durable à la région, il conviendra de protéger et de soutenir ces agglomérations rurales. Les politiques et les programmes de développement durable des zones rurales visant à intégrer ces dernières à l'économie nationale appellent de solides institutions nationales et régionales en vue de la planification et de la gestion des établissements humains. Ces institutions devront s'employer à resserrer les liens entre les zones rurales et les zones urbaines, le village et la ville représentant les deux pôles d'un continuum. Ces politiques et programmes sont la clef d'un développement équilibré des établissements humains aussi bien ruraux qu'urbains.

La situation du logement et les conditions de vie qui prévalent actuellement dans les villes et villages africains risquent, de par l'ampleur et la complexité des problèmes posés, de devenir impossibles à gérer. Le nombre de ceux qui vivent dans la misère absolue et sans logement décent est sans précédent. Dans de nombreux pays africains, les normes de santé, de sécurité voire de vie même sont menacées par la multiplication des logements sordides et des sans-abris. De surcroît, cette situation, déjà intolérable, caractérisée par l'absence d'un logement convenable pour la majorité de la population, menace de s'aggraver encore davantage dans de nombreux pays africains sous l'effet conjugué et préjudiciable d'autres facteurs complexes tels que l'accroissement de la population, l'urbanisation rapide, et la stagnation voire le recul de la capacité économique. Aussi les gouvernements sont-ils vivement encouragés à mettre en oeuvre des stratégies visant à assurer durablement la fourniture d'un logement adéquat à une population qui augmente rapidement et à tous les démunis dans les villes et dans les campagnes, et ce, par le biais d'une politique du logement - construction et modernisation - écologiquement rationnelle.

Le présent rapport sur la situation des établissements humains en Afrique a pour objet de dresser un bilan global de la dynamique urbaine et rurale en la matière, et ce, en étudiant de près les tendances, les politiques, les programmes et les projets actuellement y relatifs et de proposer un cadre d'action régionale pour mettre en place des établissements humains durables et fournir un logement convenable pour tous dans la région africaine.

Le deuxième chapitre passe en revue les actuelles tendances régionales qui influent sur la planification, la mise en valeur et la gestion des établissements humains. Il s'agit d'analyser l'impact en Afrique de phénomènes tels que la course aux armements, les réfugiés et les personnes déplacées et les catastrophes naturelles sur les établissements humains pour comprendre en outre comment ils influent, entre autres, sur la répartition de la population, l'urbanisation, la migration, la création d'emplois, les réformes économiques, la lutte contre la pauvreté, la discrimination sexuelle, les progrès techniques, les transports, la dégradation de l'environnement, les transformations écologiques, la réinsertion des réfugiés, la prévention des catastrophes et l'atténuation de leurs effets.

Le troisième chapitre examine les tendances des politiques et des programmes lancés par les pays africains et par les organisations internationales pour mettre en oeuvre les recommandations adoptées par Habitat : Conférence des Nations Unies sur les établissements humains organisée à Vancouver (Canada) en juin 1976. Les succès et les échecs dans la mise en oeuvre de ces recommandations aux échelons national, régional et international y sont aussi analysés au regard de l'actuelle situation des établissements humains en Afrique.

Le quatrième chapitre présente un aperçu de la mise en oeuvre de la Stratégie mondiale du logement jusqu'à l'an 2000 et du chapitre 7 du Programme Action 21 de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement (CNUED, 1992) en tant que plan d'action mondiale pour l'environnement et le développement durable au 21ème siècle, et en particulier de l'action nationale et internationale dans le domaine des établissements humains. Dans ce même chapitre on a aussi recensé des thèmes et des priorités et évalué les progrès accomplis dans la mise en oeuvre de ladite Stratégie et dans celle des recommandations du Programme Action 21, en présentant notamment un échantillonnage des meilleures pratiques.

Le cinquième chapitre contient un projet de cadre d'action régionale pour les deux prochaines décennies. Y sont aussi esquissées des recommandations d'action nationale et régionale pour mettre en place des établissements humains durables et fournir un logement convenable pour tous en Afrique.

Les informations et les données qui figurent dans le présent rapport ont été recueillies à partir des sources suivantes : rapports nationaux pertinents et plans d'action établis par plusieurs pays africains pour Habitat II, publications, données et statistiques disponibles auprès de la CEA, de Shelter Afrique, de la CNUEH (Habitat), de la Banque mondiale ou publiées à l'issue des réunions régionales et sous-régionales organisées à Nairobi, Dakar, Kampala, Brazzaville et Johannesburg en 1994-1995.

CHAPITRE DEUX : EXAMEN DES TENDANCES REGIONALES ACTUELLES INFLUANT SUR LA PLANIFICATION, LA MISE EN VALEUR ET LA GESTION DES ETABLISSEMENTS HUMAINS

2.1 Evolution démographique

L'Afrique est le continent où se trouvent les plus grands déserts du monde, notamment le Sahara (8 000 000km²) et le Kalahari. C'est aussi le continent qui a le plus souffert de l'esclavage et de l'exploitation coloniale. Ceci explique en partie sa faible densité démographique dont la moyenne est de 21 habitants par km² contre une moyenne mondiale de 42 habitants et une moyenne en Europe et en Asie supérieure à 100 habitants. Bien que le continent africain possède 22% des terres mondiales, sa population d'environ 700 millions d'habitants aujourd'hui ne représente que 12% de la population mondiale totale.

2.1.1. Evolution régionale de l'ensemble de la population totale et de la population urbaine

La population africaine n'a guère augmenté entre la moitié du 17^{ème} siècle (100 millions d'habitants) et la fin du 19^{ème} siècle (120 millions d'habitants), mais depuis le milieu du siècle son taux d'accroissement s'est accéléré et il est aujourd'hui de 3% par an par rapport à un taux mondial de 1.6%. Cela signifie que chaque année l'Afrique compte environ 20 millions d'habitants de plus. A ce rythme, la population du continent dépassera le chiffre de 1 milliard d'habitants d'ici à l'an 2010. Cette explosion démographique résulte d'un taux de fécondité élevé (6,1 enfants par femme africaine contre une moyenne mondiale de 3,3) qui explique aussi la jeunesse de la population africaine dont plus de la moitié est âgée de moins de 20 ans.

Presque tous les pays en développement ont enregistré ces dix dernières années un accroissement rapide de la population rurale et urbaine. La population mondiale s'élève actuellement à 5,6 milliards d'habitants et devrait atteindre le chiffre de 7 milliards d'ici à l'an 2010. Avec un taux d'urbanisation de 35%, l'Afrique reste le continent le moins urbanisé, la moyenne mondiale étant de 45%. Toutefois, au cours de ces 30 dernières années, la population urbaine africaine a augmenté à un taux annuel de 4,8% en raison d'une part de l'accélération des migrations des campagnes vers les villes et d'autre part de la baisse des taux de mortalité due à l'amélioration des conditions sanitaires. D'après l'Etude économique et sociale sur l'Afrique (1994-1995) de la CEA, la population urbaine totale qui s'élève actuellement à 225 millions d'habitants devrait plus que doubler d'ici à l'an 2010 pour atteindre le chiffre de 544 millions d'habitants.

Dans de nombreux pays africains, le taux d'accroissement de la population dans les villes est deux fois plus élevé que dans les campagnes. La principale caractéristique de l'urbanisation africaine est la concentration de la population dans les grandes villes, parfois dans la plus grande ville du pays, qui en est aussi la capitale économique et politique. Ceci explique l'apparition sur le continent de mégalofoles dominant de façon écrasante les villes secondaires et les autres agglomérations. Il existe en Afrique 24 villes ayant plus d'un million d'habitants, dont Le Caire avec 11 millions d'habitants, suivi par Lagos, Kinshasa,

Abidjan, Alexandrie, Casablanca, Nairobi et Alger, autant de villes ayant 2 millions ou plus d'habitants.

Les caractéristiques démographiques futures de l'Afrique seront un taux de fécondité élevé et un taux de mortalité plus faible grâce à de meilleurs services de santé, ce qui se traduira dans chaque pays par une hausse du taux d'accroissement de la population. La population du continent devrait dépasser la barre d'un milliard d'habitants au début du prochain siècle et représenter 14% de la population mondiale par rapport à 12% aujourd'hui. Les pays le long du golfe de Guinée et sur la côte est de l'Afrique auront les populations les plus nombreuses (voir tableaux 2.1 et 2.2).

2.1.2 Répartition démographique, urbanisation et migration interne

On estime que d'ici à l'an 2000, environ 44% de la population des pays en développement vivront dans les villes et que dix ans plus tard cette proportion aura dépassé la barre des 50%. Le continent africain est le moins urbanisé du monde mais son taux d'accroissement démographique urbain en est le plus élevé. En l'espace de 30 ans, c'est-à-dire entre 1960 et 1990 (voir tableaux 2.1 et 2.2), la population totale de l'Afrique a été multipliée par 2,75 (passant de 284 millions à 642 millions d'habitants), sa population urbaine est montée en flèche en faisant plus que quadrupler (passant de 52 millions à 218 millions d'habitants). Cette transformation de la population africaine est intervenue dans un contexte international de profonds changements résultant de la crise économique mondiale, de la globalisation des échanges commerciaux et de l'implantation dans le monde entier de réseaux d'information.

A mesure que l'Afrique s'approche de l'an 2000, l'urbanisation devient un puissant phénomène dans la plupart des pays (voir tableaux 2.3 et 2.4). Au moment de l'indépendance, la majorité des pays africains considéraient leurs centres urbains comme les foyers d'une promotion dynamique de l'urbanisation de leurs nouvelles nations. Outre l'amélioration de leur infrastructure urbaine, ces pays se sont lancés dans l'industrialisation de substitution aux importations en vue de renforcer leur production, multiplier les possibilités d'emploi et promouvoir le développement économique dans son ensemble. Ils ont aussi entrepris des programmes énergiques de développement social visant à améliorer la qualité des prestations - services sociaux, en particulier dans les centres urbains, enseignement, services de santé et logement -. Cette évolution sociale a été appuyée par la mise en place de structures administratives, la promotion d'activités économiques et la création de milliers d'emplois pour servir le secteur public ainsi que l'entreprise privée naissante. Cette évolution dynamique a rendu l'environnement urbain des villes de plus en plus attrayant, en particulier aux yeux des habitants des campagnes qui constataient que leur situation économique et sociale ne s'était guère améliorée et contrastait considérablement avec celle de leurs homologues dans les zones urbaines auxquelles étaient consacrés d'énormes investissements et où des salaires relativement plus élevés même pour un travail non qualifié étaient offerts. C'est pourquoi le flux migratoire s'est dirigé vers les villes et la population des migrants s'est considérablement diversifiée - niveau d'instruction, âge et sexe -.

A l'époque coloniale et dans les premières années de l'indépendance, les migrations s'effectuaient généralement à partir des zones de production vivrière vers celles des

cultures d'exportation et il s'agissait d'un phénomène essentiellement saisonnier ou très temporaire. En revanche, la nouvelle vague migratoire vers les centres urbains s'est traduite par l'installation permanente de migrants dans les zones urbaines, provoquant par là-même une dépopulation qualitative et quantitative des zones rurales. Ce courant migratoire vers les villes est la principale cause de la brutale augmentation de la population urbaine en Afrique qui a presque doublé entre 1960 et 1990 et dont la proportion sur l'ensemble de la population est passée de 18% à 33%. D'ici à l'an 2000, c'est-à-dire dans moins de 5 ans, il y aura 89 villes en Afrique ayant plus de 500 000 habitants et 54 villes (contre 24 en 1990) ayant plus d'un million d'habitants (d'après les chiffres pour 1992-1993 de l'Institut mondial sur les ressources).

Sur les 23 pays ayant les taux d'urbanisation les plus élevés dans le monde, l'Afrique à elle seule en compte 18, les autres étant en Asie. Il est par conséquent patent qu'à l'avenir, l'urbanisation sera un phénomène africain, étant donné que les villes ou les agglomérations africaines n'ont pas encore atteint la taille de celles d'Asie ou d'Amérique latine.

Les villes existent parce qu'elles sont un lieu d'échanges, riche de possibilités pour les progrès de chacun. Toutefois, leur croissance rapide a créé une situation à laquelle la plupart des gouvernements n'étaient pas préparés. Les services de planification et d'aménagement infrastructurels des zones d'habitation - logements et services y relatifs - ont été dépassés par cette augmentation spectaculaire de la population urbaine.

Les colonies de squatters et les taudis se sont répandus partout dans les centres urbains, exposant leurs habitants à divers risques sanitaires et autres ainsi qu'à une forte criminalité. Entre temps, le transfert en masse des campagnes vers les villes de pauvres gens, avec tous leurs attributs traditionnels, a transformé les villes en un dépotoir pour la population rurale en surnombre, alors que n'existaient pas les capacités nécessaires pour accueillir ces nouveaux venus et a par là même mis à rude épreuve l'infrastructure, le parc immobilier et les autres services connexes.

Le problème ici est que les centres urbains du fait de leur avantage différentiel, dû à un déséquilibre relatif, sur les régions à l'intérieur du pays attirent plus les migrants ruraux. Il convient donc de trouver un équilibre judicieux entre la mise en valeur des zones urbaines et celle des zones rurales de sorte que l'on puisse évaluer les mesures prises pour améliorer les conditions de vie urbaine au regard de celles en faveur de la vie rurale, et ce, tout en veillant à la protection de l'environnement.

2.1.3 Tendances dans les principales villes

Les déplacements et la migration des populations dus à divers facteurs - insuffisance des politiques d'aménagement des espaces, mauvaise gestion des ressources agricoles, exploitation inefficace des sols, constante sécheresse, désertification et conflits armés dans un certain nombre de pays africains - ont accéléré la dépopulation des campagnes et la course vers les villes.

Tableau 2.1 : Population rurale et urbaine

Pays	Population urbaine (%)		Taux d'accroissement annuel moyen de la population 1960-1990		Villes ayant plus d'un million d'habitants		
	1960	1990	Urbaine	Rurale	% de la population 1960	% de la population 1990	Nombre de villes en 1990
Monde	34,2	45,2	2,2	1,3	12,2	14,8	276
Afrique	18,3	33,9	4,9	2,1	5,7	9,2	24
Algérie	30,4	51,7	4,7	1,6	8,0	12,2	1
Angola	30,4	51,7	4,7	1,6	8,0	12,2	1
Bénin	9,2	37,7	7,4	1,2	0,0	0,0	0
Botswana	1,7	27,5	13,5	2,3	0,0	0,0	0
Burundi	2,0	5,5	5,5	2,0	0,0	0,0	0
Cameroun	13,9	41,2	6,5	1,4	0,0	0,0	0
Cap-Vert	16,3	28,6	4,1	1,6	0,0	0,0	0
République centrafricaine	22,7	46,7	4,8	1,0	0,0	0,0	0
Tchad	7,0	29,5	7,1	1,1	0,0	0,0	0
Comores	9,8	27,8	6,8	2,4	0,0	0,0	0
Congo	31,9	40,5	3,6	2,4	0,0	0,0	0
Côte d'Ivoire	19,3	40,4	6,5	2,9	4,7	18,1	1
Djibouti	50,5	80,7	7,3	2,3	0,0	0,0	0
Burkina Faso	4,7	9,0	4,6	2,2	0,0	0,0	0
Egypte	37,9	46,7	3,4	1,9	20,1	24,3	2
Guinée équatoriale	5,4	28,7	1,5	1,0	0,0	0,0	0
Ethiopie	6,4	12,9	4,8	2,2	1,7	3,8	1
Gabon	17,5	45,6	6,3	1,6	0,0	0,0	0
Gambie	12,5	23,2	5,2	2,6	0,0	0,0	0
Ghana	23,3	33,0	3,9	2,2	5,8	7,3	1
Guinée	9,9	25,6	5,3	1,4	3,6	22,5	1
Guinée-Bissau	13,7	19,8	3,2	1,7	0,0	0,0	0
Kenya	7,4	23,6	7,7	2,9	2,6	8,3	1
Lesotho	3,4	20,2	8,6	1,8	0,0	0,0	0
Liberia	18,7	45,9	6,2	1,7	0,0	0,0	0
Libye	22,8	70,2	8,1	0,9	12,9	45,4	1
Madagascar	10,6	23,8	23,8	5,6	2,2	0,0	0
Malawi	4,4	11,8	6,5	2,8	0,0	0,0	0
Mali	11,1	19,2	4,4	2,2	0,0	0,0	0
Maurice	33,2	40,5	2,3	1,3	0,0	0,0	0
Mauritanie	5,8	46,8	9,8	0,5	0,0	0,0	0
Maroc	29,3	48,0	4,3	1,5	11,9	17,1	2
Mozambique	3,7	26,8	9,5	1,6	2,4	10,1	1
Namibie	14,9	27,8	4,8	2,1	0,0	0,0	0
Niger	5,8	19,5	7,4	2,6	0,0	0,0	0
Nigeria	14,4	25,2	6,3	2,2	3,2	8,3	2
Rwanda	2,4	7,7	7,4	3,1	0,0	0,0	0
Sénégal	31,9	38,4	3,5	2,5	11,5	20,4	1

Pays	Population urbaine (%)		Taux d'accroissement annuel moyen de la population 1960-1990		Villes ayant plus d'un million d'habitants		
Sierra Leone	13,0	32,2	5,2	1,2	0,0	0,0	0
Somalie	17,3	36,4	5,8	2,3	0,0	0,0	0
Afrique du Sud	46,6	59,5	3,2	1,4	18,9	17,6	4
Soudan	10,3	22,0	5,4	2,3	3,1	7,7	1
Swaziland	4,0	33,1	10,5	1,8	0,0	0,0	0
Tanzanie	4,7	32,8	10,3	2,2	1,6	4,1	1
Togo	9,8	25,7	6,2	2,2	0,0	0,0	0
Tunisie	36,0	54,3	3,6	1,1	13,8	20,2	1
Ouganda	5,1	10,4	6,1	3,4	0,0	0,0	0
Zaire	22,3	39,5	4,8	2,0	2,9	9,9	1
Zambie	17,2	49,9	7,1	1,6	0,0	0,0	0
Zimbabwe	12,6	27,6	5,9	2,5	0,0	0,0	0

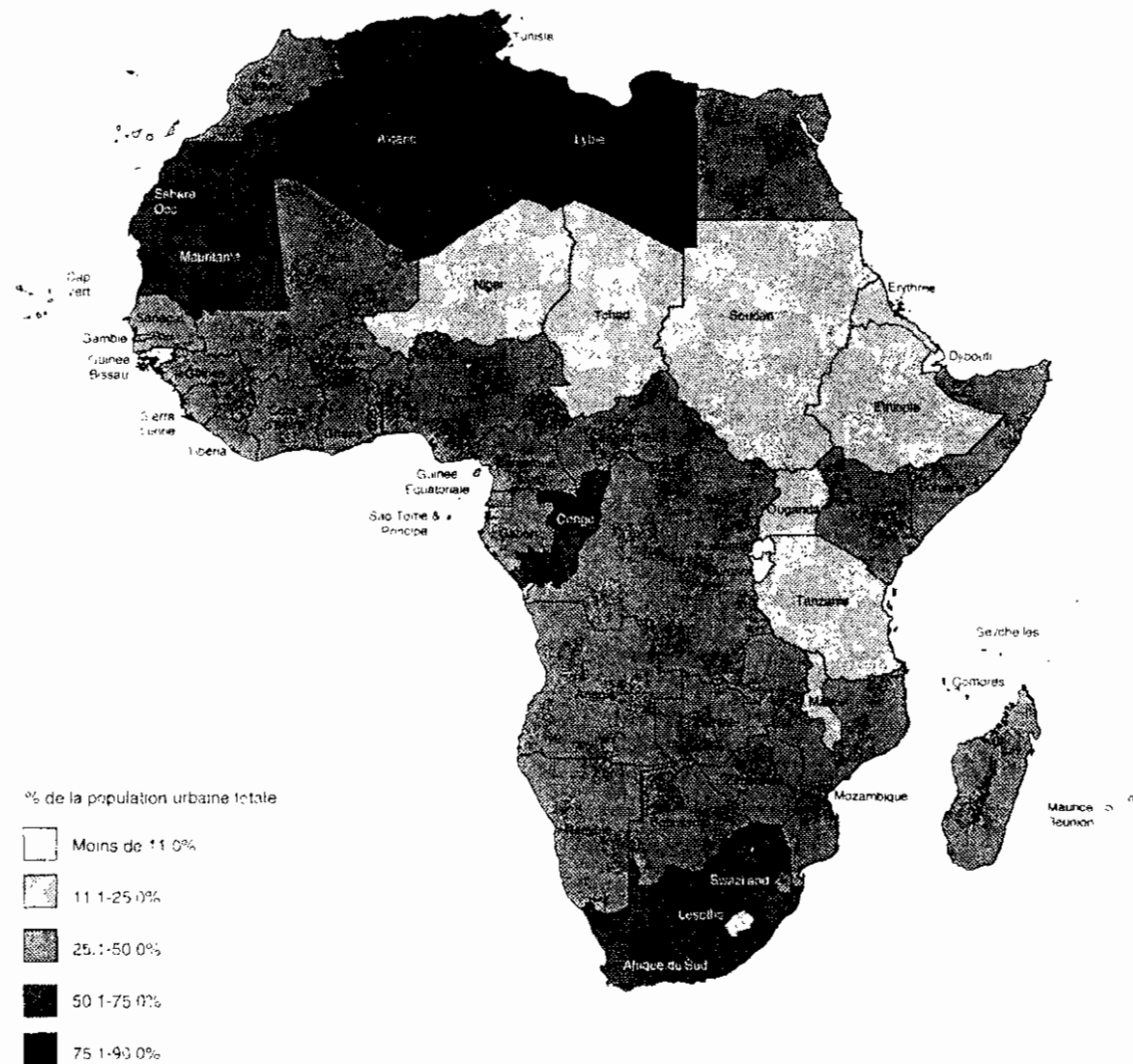
Source : Institut mondial pour les ressources 1992-1993

L'urbanisation en Afrique s'est principalement traduite par la création de réseaux urbains nationaux dominés essentiellement par les capitales. Suite à l'échec dans de nombreux pays des politiques visant à promouvoir les villes secondaires par le biais de la décentralisation des services administratifs, l'implantation de petites et moyennes industries et la promotion du tourisme et de la production agricole, les grandes villes restent au cœur de ces réseaux urbains.

On se fait généralement une idée favorable des grandes villes avec leur long et illustre passé de places de marché prisées, leur renommée de centres d'assimilation sociale et culturelle et leur richesse dans les domaines créatifs et novateurs. A dire vrai, les villes, en particulier les plus grandes, de par ce dynamisme, sont devenues les moteurs du développement, du progrès et de la prospérité de leur pays. La concentration des infrastructures, des services, des capitaux et des ressources humaines dans les villes crée une situation propice à l'expansion de l'économie nationale, à l'augmentation des revenus réels moyens et à une hausse du revenu par habitant dans les zones urbaines. Idéalement, les grandes villes devraient avoir suffisamment d'influence, de magnétisme et de puissance synergique pour rendre la vie meilleure partout ailleurs même dans les plus petites agglomérations du pays.

Toutefois cette image favorable du processus d'urbanisation n'a plus cours en Afrique. Aujourd'hui, les villes africaines sont perçues dans une optique négative et problématique, entre autres, en raison de leur surpopulation, des taudis, du "squattage", du mauvais entretien des infrastructures, de la montée de la misère, de la forte criminalité et de la violence. En fait, les pressions sur les infrastructures urbaines sont telles que celles-ci sont désormais incapables de répondre aux besoins de la population sans cesse croissante. En même temps, des politiques de gestion urbaine inappropriées, les insuffisances en matière de planification nationale, d'affectation des ressources et de diversification économique, ainsi que les effets des catastrophes naturelles et dues à l'homme ont définitivement placé la majorité de la population urbaine dans une atmosphère caractérisée par la peur, la lutte pour la survie et un avenir lugubre.

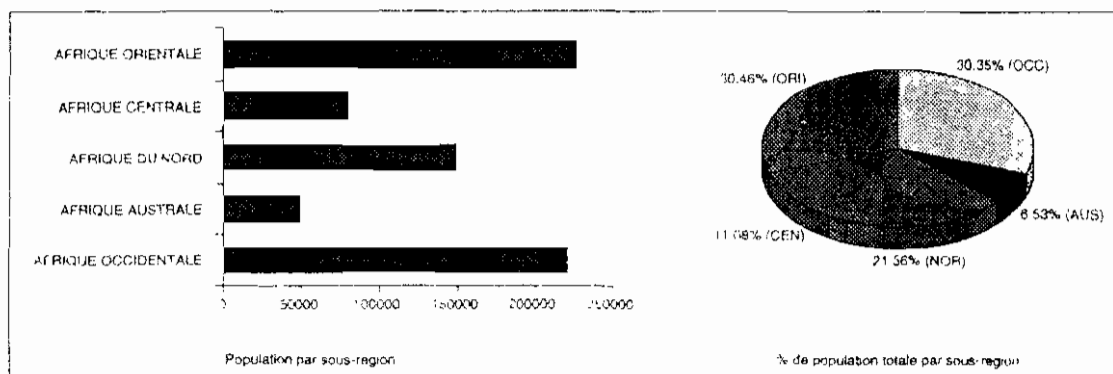
Carte 2.1: Population Urbaine en Afrique, 1993



Source: ECA/Shelter Afrique (1996): Atlas Continental pour l'Afrique
Addis Ababa/Nairobi

Tableau 2.2: Population du continent Africain

POPULATION					
PAYS	POPULATION	TAUX DE	PAYS	POPULATION	TAUX DE
DE LA	en milliers	CROISSANCE	DE LA	en milliers	CROISSANCE
SOUS-REGION		DEMOGRAPHIE	SOUS-REGION		DEMOGRAPHIE
	1992	% p.a. 1985-93		1992	% p.a. 1985-93
AFRIQUE	699,717	2.9			
AFRIQUE ORIENTALE	213,213	2.8	AFRIQUE DU NORD	150,878	2.9
BURUNDI	5,980	2.9	ALGERIE	27,045	2.7
COMORES	605	3.6	EGYPTE	55,963	2.4
DJIBOUTI	481	4.9	LYBIE	5,035	3.6
ETHIOPIE	50,689	3.1	MAROC	26,654	2.5
ERYTHREE	3,779	3.0	SOUDAN	27,364	2.9
KENYA	26,036	3.0	TUNISIE	8,565	2.1
MADAGASCAR	13,235	3.6	SAHARA OCC	252	4.3
MALAWI	10,565	3.2			
MAURICE	1,108	0.9	AFRIQUE AUSTRALE	45,707	2.9
MOZAMBIQUE	15,440	1.1	BOTSWANA	1,350	3.0
ZIMBABWE	10,560	3.3	LESOTHO	1,168	2.9
RWANDA	7,768	3.3	NAMIBIE	1,583	3.1
REUNION	620	1.9	AFRIQUE DU SUD	40,774	2.4
SEYCHELLES	75	1.4	SWAZILAND	832	3.1
SOMALIE	9,531	2.2			
TANZANIE	28,702	3.0	AFRIQUE OCCIDENTALE	212,362	2.8
UGANDA	19,188	3.1	BURKINA FASO	9,773	2.6
ZAMBIE	8,851	3.6	CAP VERT	395	2.0
			BENIN	5,067	3.1
			GAMBIE	930	2.8
			GHANA	16,422	3.2
			GUINEE	6,296	3.9
AFRIQUE CENTRALE	77,557	2.9	GUINEE-BISSAU	1,027	2.1
ANGOLA	10,259	4.1	COTE D'IVOIRE	13,414	3.7
CAMEROUN	12,744	2.6	LIBERIA	2,840	2.5
REP.CENTRAFRICAINE	3,251	2.8	MALI	10,118	2.8
CHAD	6,219	2.5	MAURITANIE	2,203	2.8
CONGO	2,436	3.0	NIGER	8,514	3.2
GUINEE EQUATORIALE	380	2.4	NIGERIA	119,056	2.7
GABON	1,276	3.3	SENEGAL	7,937	2.4
SAO TOME & PRINCIPE	131	2.0	SIERRA LEONE	4,491	2.5
ZAIRE	41,061	3.6	TOGO	3,879	3.1



Source: ECA/Shelter Afrique (1996): Atlas Continental pour l'Afrique
Addis Ababa/Nairobi

Tableau 2.3: Urbanisation

Tendances en matière d'urbanisation	Afrique subsaharienne	Pays en développement	Pays industrialisés	Monde
Population urbaine (% de l'ensemble de la population)				
1960	15	22	61	34
1992	30	36	73	44
2000	34	40	76	48
Taux d'accroissement de la population mondiale (%) : 1960-94	5,1	3,8	1,4	2,7
Pourcentage de la population vivant dans des villes de plus de 750 000 habitants:				
Pourcentage de l'ensemble de la population	--	--	29	--
Pourcentage de la population urbaine	--	--	40	--
Pourcentage de la population urbaine vivant dans les villes les plus peuplées	--	--	15	--

Source : Rapport du PNUD sur le développement humain

Tableau 2.4 : Tendances démographiques, 1960-2000

Tendances démographiques	Afrique subsaharienne	Pays en développement	Pays industrialisés	Monde
Population (en millions d'habitants)				
1960	210	2070	930	3000
1992	510	4220	1200	5420
2000	640	4880	1240	6120
Taux d'accroissement démographique (%):				
1960-92	2,8	2,3	0,8	1,9
1992-2000	2,9	1,8	0,4	1,5

Source : Rapport du PNUD sur le développement humain (1995)

Figure: 2.1
Pourcentage de la Population Urbaine

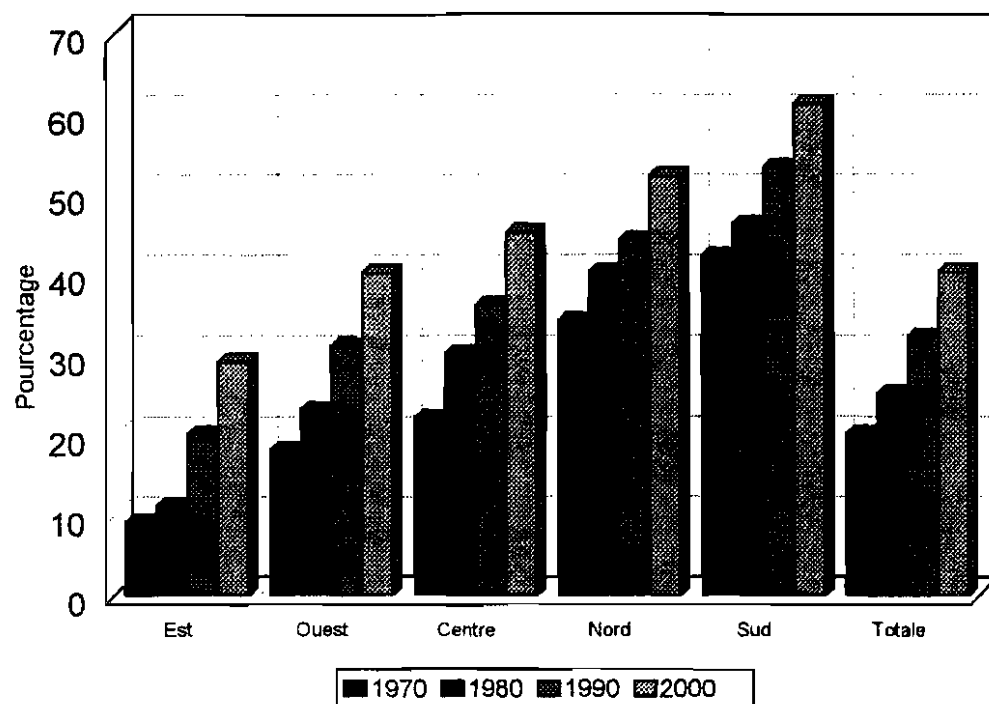
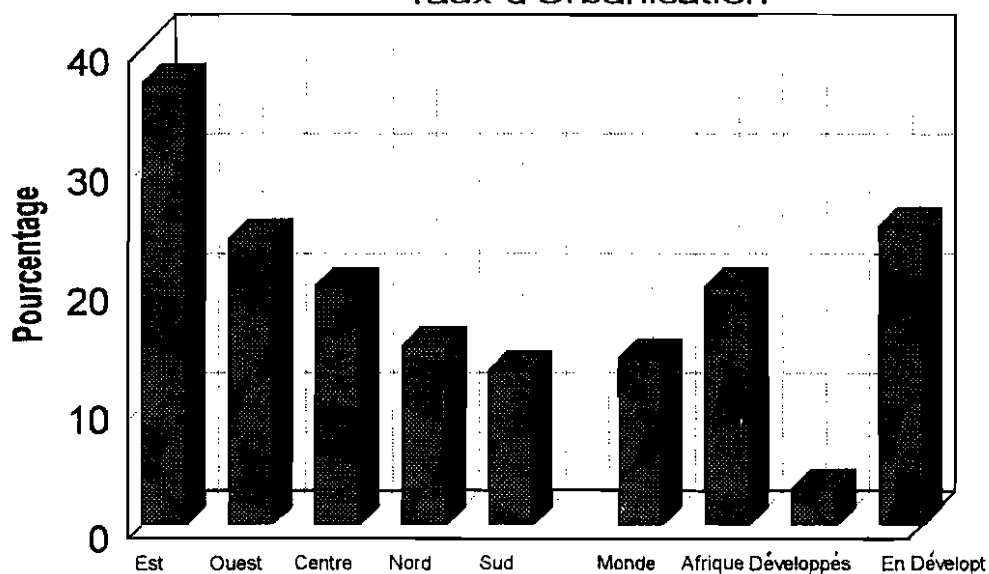


Figure: 2.2
Taux d'Urbanisation



Nations Unies Commission Economique pour L' Afrique (CEA): African Population Profile: A Chartbook (3rd Edition, ECA: Addis Ababa).

Néanmoins les enseignements tirés de l'écologie et de la biologie nous apprennent que la vie des villes, comme celle des espèces vivantes, est faite de cycles chronologiques. Les villes naissent, grandissent, parviennent à un stade de saturation/stagnation et, probablement, déclinent avant d'entrer dans la phase de la survie. Il est permis de penser que le processus d'urbanisation a été si rapide en Afrique - surtout si l'on tient compte des conditions socio-économiques de ce continent et si on les compare à celles qui prévalaient au moment de l'urbanisation de l'Europe et de l'Amérique du Nord - que les villes africaines sont déjà parvenues au stade de la saturation/stagnation et entreront très bientôt dans une nouvelle phase plus équilibrée.

Les plus grandes villes africaines continueront certainement de s'agrandir au cours des 20 prochaines années; mais on a constaté que l'urbanisation en Afrique, tout comme sur les autres continents, est la cause d'une baisse sensible de la fécondité, du rétrécissement de la taille des familles, et d'une plus longue espérance de vie dans les pays africains. Cette tendance, conjuguée à une mise en valeur rationnelle des zones rurales, telle que celle prônée par la Banque mondiale et d'autres organismes internationaux pour réduire la migration rurale, devrait assurément entraîner un ralentissement du taux d'accroissement de la population urbaine à l'avenir.

2.1.4 Etablissements ruraux

Bien que la population rurale croisse à un taux inférieur à la moitié du taux de croissance de la population urbaine, la population vivant dans les établissements ruraux est aujourd'hui plus nombreuse que celle qui vit dans les zones urbaines (455 millions et 225 millions respectivement). Toutefois, l'écart se réduira constamment puisqu'on s'attend à ce que, pour l'Afrique, la population urbaine atteigne 40% de la population totale au tournant du siècle.

Le développement des villes africaines se fait au détriment des zones rurales. Les inégalités entre les villes et les campagnes résultent essentiellement de l'inégalité entre les possibilités d'investissement et de revenu et du fait que l'on ne reconnaît pas la complémentarité des zones urbaines et des établissements ruraux.

En Afrique, 30% seulement de la population rurale ont accès à l'eau potable contre 60% dans les zones urbaines; dans le domaine des déchets solides et de l'assainissement, actuellement, 18% seulement de la population rurale, contre 55% de la population urbaine, disposent des services appropriés. Depuis longtemps, les ruraux fournissent aux citadins des produits alimentaires, des matières premières, et même des ressources humaines et de l'énergie. Or, l'exode massif de la main-d'oeuvre et l'exploitation de matières premières alimentant le développement des industries et des infrastructures des zones urbaines ont donné naissance au niveau national à de fortes inégalités se traduisant par le dépeuplement et l'appauvrissement constants des campagnes. La production rurale, en particulier la production alimentaire, a commencé de baisser faute d'une modernisation des techniques culturales, par suite de graves sécheresses et en raison de lacunes dans la conception et dans l'application des projets d'aide et des programmes gouvernementaux. Ce problème a accéléré la migration de la population la plus active du point de vue économique vers les grandes villes où les possibilités d'emploi, même à très faible productivité, continuent d'attirer de nombreux migrants.

Il n'existe aucune planification spatiale appropriée permettant concrètement à une transformation des zones rurales de s'opérer grâce à une série d'améliorations quantitatives et qualitatives en ce qui concerne l'accès à la terre, à l'eau et aux autres ressources naturelles, ou le développement des activités rurales non agricoles et l'accès au marché et aux services. On n'a pas cherché à concevoir des réseaux fonctionnels d'établissements régionaux en pensant à créer ou à renforcer des villes ayant un marché, des équipements collectifs et des centres ruraux de services, de façon à faciliter l'accès aux intrants et aux services tout en permettant de réaliser des économies d'échelle et de réduire au minimum les coûts des systèmes de prestation. L'aménagement des localités n'est pas conçu de façon à favoriser l'introduction de la rotation des cultures et le remembrement des exploitations fragmentées et dispersées, qui permettraient pourtant d'améliorer ainsi la productivité et les résultats sur le plan de la gestion et de regrouper les exploitations, les coopératives et autres formes de faire-valoir collectif selon des modalités propres à permettre aux membres de tirer profit de l'extension de l'infrastructure, de la création d'emplois et d'une exploitation plus judicieuse des intrants et des compétences techniques.

Devant les effets du développement accéléré des villes, bon nombre de pays africains essaient d'introduire des mesures correctrices pour ralentir l'exode rural. On met au point et on réalise des projets de construction routière, d'installations électriques et de moyens de communication téléphonique dans les zones rurales afin d'améliorer les conditions de vie et de travail de la population. En fait, certains pays ont enregistré quelques progrès dans ce sens et ceux qui consacrent des efforts importants au développement des produits agricoles d'exportation, comme la Côte d'Ivoire, le Kenya, le Rwanda (avant 1994) et le Sénégal (dans une moindre mesure) ont des taux de croissance de la population rurale supérieurs à la moyenne.

2.2 Développement économique

2.2.1 Conséquences des conditions et des tendances macro-économiques sur les établissements humains

Les tendances macro-économiques ont toujours eu des conséquences directes sur le développement des établissements humains. Si on considère l'ère pré-coloniale, les grands établissements humains sont apparus et se sont développés aux carrefours des principales routes commerciales et le long des voies d'eau. Cette tendance s'est maintenue durant la colonisation du continent, avec la construction de ports, de voies ferrées et de centres de collecte et de transformation de produits agricoles.

Nul n'ignore que les établissements humains sont les endroits où on peut répondre de la façon la plus satisfaisante possible aux besoins élémentaires de la population, ce qui arrive habituellement là où les résultats des politiques et des tendances macro-économiques sont les plus tangibles. Au cours des 40 dernières années, les gouvernements africains ont axé leurs efforts d'investissement sur les établissements urbains, d'où une rapide croissance des grandes villes qui ont bénéficié d'une part relativement importante de l'ensemble national des infrastructures de base, des logements et des services qui y sont liés.

La plupart des pays africains traversent actuellement une crise économique, qui se trouve aggravée par les taux élevés de croissance de la population et la dégradation de l'environnement. La crise économique et, notamment, le fardeau de la dette, la chute des cours des produits de base et l'effondrement des industries de produits de substitution aux importations ont accentué la pauvreté, aussi bien urbaine que rurale, ce qui prouve combien les tendances économiques actuelles et, en particulier les ajustements de l'économie mondiale, ont des répercussions sur les établissements humains, qu'ils soient grands ou petits. Par suite de la constante détérioration tant du revenu national que des revenus particuliers, on constate une réduction importante du pouvoir d'achat des ménages et des institutions. De surcroît, du fait de la fin de la prospérité économique au niveau mondial, les apports d'aide diminuent tandis que, parallèlement, le chômage et l'inflation frappent encore plus durement les groupes les plus vulnérables de la population, surtout les couches urbaines pauvres.

Les conséquences globales des conditions macro-économiques actuelles sur le développement des établissements humains sont loin d'être positives. Jusqu'à une date très récente, et probablement jusqu'à aujourd'hui, les éléments constituant le secteur des établissements humains (infrastructures de base, logement et services connexes) étaient considérés comme des services à caractère purement social ne donnant pas lieu à une rentabilité des fonds investis. C'est pourquoi les investissements effectués n'atteignaient pas, en termes relatifs, les niveaux qu'aurait justifiés l'importance de ce secteur. Même dans les pays qui, en principe, consacrent des efforts particuliers au développement des établissements humains, les ressources disponibles sont trop limitées par rapport à l'ampleur du problème et il reste beaucoup à faire pour améliorer les conditions de vie, aussi bien dans les villes que dans les établissements ruraux.

Les coûts des matériaux de construction augmentent, les prix des terrains montent en flèche et les loyers dépassent les possibilités de la majorité des citoyens. En conséquence, on voit s'étendre des zones d'établissement illégales, pratiquement sans équipements ni services et très précaires à l'intérieur et autour des villes. Malgré tout, ni la croissance démographique exceptionnelle enregistrée dans les pays en développement, ni la détérioration des conditions de vie des couches urbaines pauvres n'ont reçu l'attention voulue dans les programmes macro-économiques nationaux, y compris les programmes financés par de grands organismes internationaux. Malgré le rôle économique crucial qui revient aux villes, du point de vue de la création de richesses, de la compétition et de la mondialisation de l'économie, il existe dans les pays africains de fortes résistances à un investissement systématique dans des infrastructures et des services urbains, censé accentuer le déséquilibre actuel entre les villes et les campagnes, qui est déjà en train de priver les zones rurales de capitaux et de ressources humaines dont elles auraient pourtant grand besoin. C'est un argument irréfutable puisque c'est effectivement le traitement préférentiel donné aux villes qui a vidé la campagne de ses paysans. Cependant, il faut reconnaître que la pauvreté, la misère, le crime et la promiscuité sont devenus des problèmes beaucoup caractéristiques des villes qu'ils ne l'étaient auparavant.

Dans la plupart des villes, le taux de croissance démographique est tel que l'offre ne peut pas répondre à la demande de logements, de services urbains appropriés et d'infrastructures de base. Les ressources des villes sont tellement insuffisantes qu'elles ne peuvent même pas financer de programmes de développement urbain sans l'aide de

l'Etat, alors que celle-ci se trouve sévèrement réduite. En effet, les conditions macro-économiques - déficits de la balance commerciale, poids de la dette extérieure et intérieure, détérioration des termes de l'échange et déficits budgétaires, entre autres - se traduisent par des réductions considérables des interventions de l'Etat dans le développement et la gestion d'établissements humains. Avec l'application des mesures d'ajustement structurel, on prévoit qu'il y aura encore moins de fonds investis directement dans le logement et que le rôle des gouvernements se limitera à créer un climat favorable en offrant des conditions permettant aux administrations locales, au secteur privé, aux organisations non gouvernementales (ONG) et aux organisations communautaires de participer de façon productive à l'offre de logements et de services connexes.

2.2.2 Termes de l'échange

Bien qu'ils varient d'une année sur l'autre, les termes de l'échange sont d'une manière générale défavorables aux pays africains. C'est particulièrement remarquable depuis le milieu des années 70. Les cours des principaux produits agricoles, notamment le café, le thé, le cacao, le sucre, l'arachide et le coton, n'ont cessé de baisser, en raison de l'accumulation des stocks mondiaux et de la faiblesse du pouvoir de négociation des exportateurs africains (tableaux 2.5 et 2.6). En termes réels, les cours des produits d'exportation de l'Afrique subsaharienne ont perdu environ 12,4% de leur valeur entre 1987 et 1993, tandis que les termes de l'échange se sont détériorés à un taux annuel moyen de 1% durant la période 1971-1994, d'où une diminution considérable des recettes en devises de la plupart des pays de la région.

La détérioration des termes de l'échange est survenue à un moment où les cours des produits manufacturés importés, tels que les biens d'équipement, les véhicules, les matériaux de construction et les produits élaborés, ont enregistré une forte hausse, dans un environnement socio-économique en dégradation - taux d'inflation et d'intérêt élevés, dégringolade des monnaies locales et blocages des salaires. Il y a donc eu dans le développement des établissements humains des périodes très dures, caractérisées notamment par le déclin des revenus particuliers, l'appauvrissement, la diminution des investissements dans les infrastructures et les services de base, le recul des industries de construction, etc.

Les pays non producteurs de pétrole connaissent la situation la plus grave car les hausses des cours du pétrole dans les années 70 et 80 ont fait monter les coûts du transport et des productions industrielles requérant beaucoup d'énergie, d'où une pression encore plus forte sur une économie déjà faible, incapable de financer le développement des établissements humains.

2.2.3 Réformes et ajustements structurels

Dans les années 60 et 70, les gouvernements africains au pouvoir après l'indépendance ont tenté de trouver la voie d'une croissance équilibrée dans le cadre, maintenant abandonné, de l'économie mixte. L'idée était que les économies nationales étaient jeunes et fragiles et que l'intervention directe des gouvernements dans la production de biens et la prestation de services était essentielle pour la croissance et l'équité. A l'époque,

Tableau 2.5 : Indicateur du commerce extérieurs 1971-1994 (Change annuel %)

Afrique Sud-Sahara:	Change annuel %				
	1971-81	1981-91	1992	1993	1994
Volume des importations	-0.8	-4.0	-1.1	0.9	4.4
Volume des exportations	1.3	1.4	-0.2	-0.8	3.0
Termes d'échange	-1.1	-4.0	-4.1	0.0	2.0
Commerce mondial	4.4	4.7	4.7	3.4	8.6

Source : Banque mondiale, Rapport annuel 1995

Tableau 2.6 : Prix des produits de base 1987-94 (en US\$)

	1987-92	1992	1993	1994
Produits alimentaires	4.0	0.8	-1.4	8.3
Boissons	-9.8	-15.4	6.9	77.1
Autre produits agricoles	1.8	-0.8	12.2	14.1
Métaux et minéraux	3.8	-3.0	14.2	14.3
Fertilisants	0.6	6.4	-12.6	11.6
Total, sans les produits pétroliers	0.3	-3.6	-0.5	22.2
Pétrole	2.7	-1.9	-11.4	-5.7
Termes réels:				
Total, sans produits pétroliers	-3.4	-7.5	-0.2	18.4
Pétrole	-0.8	-5.8	11.2	-8.5

Source : Banque mondiale, Rapport annuel 1995

l'intervention directe de l'Etat dans la construction de logements était considérée comme le seul moyen d'attaquer de front ce qui s'annonçait comme une crise urbaine.

Les programmes d'ajustement structurel, lancés dans les années 80 et 90 en Afrique, ont été acceptés, parfois avec beaucoup de réticence, comme panacées contre le marasme économique dans lequel bon nombre de pays se débattent actuellement. Rien qu'entre 1980 et 1989, 36 pays d'Afrique subsaharienne ont lancé 241 programmes d'ajustement. Dix ans plus tard, le rôle de l'Etat est nettement diminué, la domination des forces du marché est instituée et les économies sont grandes ouvertes à la concurrence extérieure. Et pourtant, aucun virage économique notable n'a eu lieu dans les pays qui s'y sont soumis. La baisse de l'activité économique et l'application de programmes d'ajustement structurel ont aggravé la pauvreté urbaine et affaibli la capacité des administrations tant nationales que municipales de prendre des mesures pour assurer la protection de l'environnement, lutter contre la pauvreté et fournir les services de base.

En outre, les programmes d'ajustement structurel ont été une cause indirecte de distortion des marchés des terrains urbains et de l'offre de matériaux de construction. Pendant que l'incertitude augmente dans le domaine économique et que les monnaies locales fluctuent, certaines classes sociales et certains fonctionnaires connaissant les filières politiques adéquates travaillent à acquérir des terrains urbains pour construire des immeubles de logements de location et de locaux à usage de bureaux pour se protéger de l'inflation. C'est ainsi que l'on voit de plus en plus de taudis laisser la place à des immeubles bourgeois car des requins persuadent les habitants des bas quartiers mal informés de leur vendre des parcelles de terrain à des prix qui paraissent une fortune aux vendeurs. De plus, la course à la construction de logements de location par ces classes sociales et ces fonctionnaires qui visent la clientèle haut de gamme a fait grimper les prix des matériaux de construction, tels que le ciment et le bois, qui ne sont plus accessibles aux classes pauvres.

Un aspect important des programmes d'ajustement structurel actuellement en cours est la réduction des effectifs de la fonction publique, ce qui se traduit par des coupes claires dans les recrutements, des réductions des salaires des fonctionnaires et l'annulation des contrats des employés temporaires. Ces mesures d'ajustement restrictives ont eu des conséquences défavorables sur le développement des établissements humains car les ressources déjà maigres allouées à ce secteur ne cessent de décroître. Ainsi, au Maroc et au Kenya, les pourcentages des allocations budgétaires au logement et aux services sociaux dans les dépenses publiques totales sont tombés de 6,5% et de 5,1% respectivement en 1980 à 5,8% et à 3,4%, selon le Rapport sur le développement mondial de la Banque mondiale, 1994. La Côte d'Ivoire a connu un déclin spectaculaire de l'industrie de la construction après l'application de programmes d'ajustement structurel, au début des années 80, lorsque 85% de la main-d'œuvre de ce secteur ont perdu leurs emplois. Le climat économique plutôt sombre n'a pas permis de donner de nouveaux emplois aux fonctionnaires à la retraite ou ayant pris leur retraite anticipée.

Les programmes d'ajustement structurel négociés avec des organismes donateurs internationaux ont permis l'annulation de dettes extérieures (dans certains cas) mais non des dettes intérieures. Les moratoires sur le paiement de la dette intérieure ont provoqué l'effondrement des petites et moyennes entreprises qui fournissent des services aux

gouvernements. Les programmes d'ajustement structurel imposés aux pays africains ont contribué dans une mesure importante, à la hausse du chômage, à la désorganisation des services sociaux, à la baisse des niveaux de l'enseignement et de la formation professionnelle, à la malnutrition et à l'aggravation de la pauvreté, entre autres. Les répercussions sur le développement des établissements humains sont l'insuffisance des logements, la pauvreté, la propagation des maladies, la toxicomanie et une forte criminalité. Les programmes d'ajustement structurel ont fait l'objet d'abondantes critiques à cause des nombreuses frustrations et souffrances qu'ils ont causées aux citoyens du fait des restrictions et des conditionnalités imposées aux politiques et aux programmes nationaux de développement.

Les programmes d'ajustement structurel sont critiqués par toutes sortes d'instances, dont des organismes internationaux et locaux, des gouvernements, des groupes de pression et des organisations communautaires, en raison de leurs conséquences désastreuses pour les groupes les plus vulnérables, en particulier les femmes, les enfants et les gens vivant dans le dénuement.

Alors que les programmes d'ajustement structurel visent à rétablir l'équilibre macro-économique, sous forme notamment de politiques monétaires saines, de taux de change stables, de réductions des déficits budgétaires et d'une gestion rigoureuse de la dette extérieure, leurs incidences dans le domaine social au niveau des individus ont été extrêmement négatives, à tel point qu'une grande partie de la population se bat aujourd'hui uniquement pour sa survie.

2.2.4 Dynamique et moteurs de l'urbanisation

Il n'y a pas d'exemple de modernisation sans urbanisation et les villes seront toujours non seulement les moteurs de la croissance et de la modernisation mais aussi des endroits pour l'exercice des libertés individuelles et collectives. Les activités productrices sont en général concentrées dans les centres urbains, où environ 33% de la population du pays assurent plus de 60% du produit national brut (PNB) et d'où devraient parvenir environ 80% de l'augmentation annuelle du PNB. Voilà une raison importante pour améliorer la gestion urbaine, en vue d'une meilleure utilisation des moyens techniques et financiers des ressources humaines, tant dans le secteur public que dans le secteur privé, au service du développement économique. Les systèmes et services urbains sont de plus en plus encombrés, d'où des conditions déplorables en matière de santé et d'environnement, une augmentation des coûts pour les industries et des coûts inacceptables pour le transport vers le lieu de travail. Il est clair que beaucoup de gouvernements devraient revoir leur perception du rôle des villes dans leurs efforts nationaux de développement. En Afrique, le problème urbain continuera de tourner autour des questions suivantes: qui façonne la ville, d'après quelle image, par quels moyens et en surmontant quelles résistances.

La croissance de la population et la concentration accrue des gens dans les zones urbaines créent des difficultés supplémentaires et suscitent toute une série d'inconvénients. Parmi les nouveaux problèmes urbains figurent la dégradation des sites, la désorganisation sociale, l'insuffisance des infrastructures urbaines, l'insuffisance de l'aménagement des terrains et la détérioration de l'environnement. La croissance de la population et l'exten-

sion des zones urbaines ne se sont pas accompagnées d'une amélioration correspondante de la qualité de vie ni d'un accroissement quantitatif des services de soutien, des infrastructures et des équipements sociaux urbains.

Bien que les activités économiques les plus dynamiques se trouvent dans les villes, il est largement reconnu que l'urbanisation est devenue une charge pour les administrations locales car il incombe aux municipalités et aux gouvernements d'essayer d'améliorer les niveaux de vie dans les zones urbaines. Par exemple, le financement de l'entretien des infrastructures existantes, sans parler de nouveaux investissements, est très insuffisant et le personnel souffre de l'image défavorable de son travail ainsi que des mauvaises conditions d'emploi dans les administrations locales.

2.3 Conditions et tendances sociales

L'urbanisation a contribué considérablement au développement de la plupart des nations qui s'acheminent vers une économie plus forte et plus stable et elle a contribué à consolider des éléments du bien-être tels que la santé, le logement, l'espérance de vie, les droits civils et politiques, l'éducation et la nutrition. La plupart des villes du monde se trouvent dans les pays aux économies les plus développées, ce qui démontre une fois de plus le lien entre la richesse économique et les villes. Par ailleurs les villes, grandes et petites, jouent des rôles importants dans l'évolution culturelle et le progrès social. En fait, c'est la différence qualitative de conditions socio-économiques entre les zones urbaines et les zones rurales qui incite les gens à migrer vers les centres urbains, comme on le voit en Afrique.

2.3.1 Espérance de vie et progrès social

L'espérance de vie à la naissance compte parmi les indicateurs les plus significatifs de progrès social. Malgré des reculs dans les années 80, on a pu enregistrer dans la plupart des nations une amélioration de l'espérance de vie, une baisse de la mortalité et une progression du taux d'alphabétisation. Selon le Rapport sur le développement humain 1995, publié par le PNUD, l'espérance de vie dans les pays en développement a été prolongée de 17 ans depuis les années 60 et la mortalité infantile a été réduite de moitié pendant la même période (tableau 2.7).

Des progrès louables ont été enregistrés en Afrique dans le domaine du développement social au cours des 35 dernières années. Selon des sources proches du PNUD, entre 1960 et 1992, l'espérance de vie dans l'Afrique subsaharienne est passée de 40,1 ans à 51,3 ans et le taux de mortalité infantile est descendu de 165 à 87 pour 1000. Il y a également eu des améliorations importantes en ce qui concerne l'alphabétisation des adultes, l'accès à l'eau salubre et le taux global de scolarisation.

Malgré ces progrès encourageants, les pays africains sont toujours en queue de peloton pour ce qui est du développement social dans le monde. Dans de nombreux cas, le pourcentage de la population vivant au-dessous du seuil de pauvreté a augmenté au cours de ces dernières années, lorsque la récession économique et les crises dues à la dette se sont abattues sur un grand nombre de pays. En outre, les programmes d'ajustement

structurel ont contribué à la détérioration des éléments du bien-être social comme le revenu, la qualité du logement (espace, accès à l'eau, hygiène et salubrité), qualité et accessibilité des écoles, centres médico-sociaux et autres infrastructures sociales. De plus, on reconnaît qu'il existe une corrélation positive entre l'espérance de vie et les indicateurs socio-économiques tels que la pauvreté, les services sociaux, les niveaux et les modes de répartition des revenus.

2.3.2 Pauvreté, discrimination sexuelle, crime et violence dans les établissements humains

La pauvreté implique que les besoins humains élémentaires ne sont pas satisfaits et elle est due généralement à l'insuffisance de revenus ou de moyens. Selon un rapport récent de la Banque mondiale, plus de 1,1 milliard de gens au monde sont pauvres (c'est-à-dire gagnant moins de 370 dollars des E-U par an) et parmi eux, 630 millions sont "extrêmement pauvres", gagnant moins de 275 dollars par an. Bien que les chiffres officiels laissent supposer que les habitants des zones urbaines sont mieux lotis que ceux des zones rurales et malgré l'opinion largement répandue selon laquelle l'urbanisation favorise le développement et vice-versa, il semble que dans les pays en développement et, en particulier, en Afrique, la réalité soit différente. En effet, on estime que 40 à 60% de la population urbaine africaine vivent dans des taudis et des bidonvilles où la misère, la surpopulation, le crime, le chômage, la pollution et le phénomène des sans-abri s'aggravent (Encadré 2.1).

Encadré 2.1: Aggravation de la pauvreté en Afrique

Les revenus par habitant sont en baisse en Afrique subsaharienne. Dans les années 70, le BIT estimait que les pays en développement devaient atteindre un taux de croissance économique à long terme de 7 à 8 % par an, étayé par des politiques de redistribution des revenus, pour pouvoir répondre aux besoins élémentaires de la couche la plus pauvre de la population. Cependant, cela équivaldrait à un accroissement annuel de 4 à 5% du PIB par habitant, ce qui constituerait un exploit dans l'Afrique moderne, où le revenu par habitant a décru au taux de 1% par an depuis les années 80. Du fait de la chute des revenus, on voit, entre autres choses, de très nombreux exemples de travailleurs ayant plusieurs emplois, puisque le salaire mensuel provenant d'un seul emploi ne suffit plus, dans la majeure partie de l'Afrique subsaharienne, pour nourrir une famille moyenne plus d'une semaine. Les salaires minimums ont été réduits de 50 à 70% en termes réels depuis les années 80 et se trouvent souvent au-dessous du seuil de pauvreté alimentaire¹. Dans la plupart des pays africains, les salaires ont dégringolé au cours des 20 dernières années: 50% de réduction par exemple au Kenya et 80% en République-Unie de Tanzanie². Bon nombre de gouvernements sont obligés de geler les salaires pour favoriser la création d'emplois. Cependant, le résultat final est que les salaires tombent toujours plus bas et, par voie de conséquence, le niveau de vie général aussi.

La pauvreté s'étend de plus en plus, tant dans les zones urbaines que dans les zones rurales. En 1970, 17,6% de toute la population mondiale pauvre se trouvaient, selon certaines estimations, en Afrique. Ce pourcentage va vraisemblablement atte-

indre 32% d'ici l'an 2000³. L'ampleur de la pauvreté est plus grande en Afrique subsaharienne que dans toute autre région en développement. En 1985, la moitié de la population africaine vivait en dessous du seuil de pauvreté, alors que dans les autres régions en développement, il y en avait moins d'un tiers. Le dénuement le plus total est tellement répandu qu'à la première réunion de la Conférence des ministres africains responsables du développement humain, tenue à Addis-Abeba les 20 et 21 janvier 1994, il avait été décidé que la lutte contre la pauvreté, la création et la protection d'emplois productifs et la création d'activités productrices de revenus constitueraient les plus hautes priorités pour l'Afrique⁴.

Non seulement la répartition des revenus est déséquilibrée dans la majorité des pays africains mais, de plus, la répartition des terres est totalement injuste. Pour redresser les injustices grossières de la répartition des revenus et des terres, des pays comme le Kenya, l'Afrique du Sud et le Zimbabwe s'emploient énergiquement à mettre au point des régimes fonciers plus adaptés. Par exemple, en Afrique du Sud, la loi intitulée *Land Restitution Bill* a été signée le 17 novembre 1994. Elle vise à dédommager les Sud-Africains noirs qui avaient été dépossédés de leurs terres par le régime de l'apartheid, depuis la loi intitulée *Land Act* de 1993. Cette loi ne laissait les droits de propriété que sur 13% des terres à une population qui était majoritaire et il a été estimé que 3,5 millions de Noirs ont été victimes d'expulsions à l'époque de l'apartheid. La loi "*Land Restitution Bill*" prévoit la création d'un tribunal foncier et d'une commission des affaires foncières pour statuer sur les demandes de restitution. Les requérants ont trois ans pour déposer leurs demandes.

Source: CEA, Etude économique et sociale de l'Afrique, 1994-1995, Nations Unies, Addis-Abeba, 1995.

Notes :

1. ILO, World Labour Report, 1994, pp.24.
2. OIT/PECTA, Rapport sur l'emploi en Afrique, Addis-Abeba, 1992
3. H. Tabatabai, "Poverty : New Approaches to Analysis and Policy - A Symposium on Poverty et
4. CEA, Position commune africaine sur le développement humain et social en Afrique, Addis-Abeba, janvier 1994.

Table 2.7: Tendances en matière de développement humain

Indicateurs de développement humain	Afrique Sud-Sahara	Pays en développement	Pays industrialisés	Monde
Espérance de vie				
1960	40.1	46.3	..	..
1992	51.3	63.2	74.4	65.7
Taux de mortalité infantile				
1960	165	149	..	..
1992	97	70	..	..
Accès à l'eau potable				
1975-80	..	..	..	..
1988-93	43	69	..	..
Enfants sous-alimentés (moins de cinq ans)				
1975	31	40	..	..
1990	30	34	..	..
Taux d'alphabétisation adultes				
1970	27	..	..	..
1992	54	68	..	..
Taux de scolarisation:				
1980	39	46	..	..
1990	36	50	..	..
PIB par capita:				
1960	934	925	..	..
1992	1,346	2,595	15,324	5,430

Source : Rapport du PNUD sur le développement humain (1995)

La pauvreté, la désorganisation sociale et la violence sont manifestes dans la majorité des villes africaines. La délinquance juvénile et le crime sont devenus endémiques dans les zones urbaines par suite de la disparition progressive des valeurs sociales traditionnelles et de l'esprit communautaire. Les villes sont en principe des établissements humains hétérogènes accueillant des gens de cultures et d'origines ethniques diverses. Cette diversité a provoqué un relâchement du tissu social urbain, le rendant ainsi vulnérable aux chocs extérieurs.

Les villes africaines détiennent le taux le plus élevé de crimes de contact, tels que les actes de violence et le vol. Le pourcentage de vol de voitures et de vol à main armée est également très élevé dans la région.

Le pourcentage de personnes vivant en état de pauvreté extrême est plus élevé en Afrique que partout ailleurs. Le continent est le seul endroit au monde où le nombre de pauvres ne cesse d'augmenter. En raison d'une faible croissance économique, notamment dans la région subsaharienne, il est particulièrement difficile de réduire la pauvreté en Afrique, objectif le plus important du développement. Le réseau urbain n'a pas réussi à fournir aux populations un environnement qui leur permette de vivre et de travailler dans un cadre où règne l'harmonie sociale; celui-ci se caractérise plutôt par les troubles sociaux, l'anarchie et la délinquance qui en résultent, faisant des villes des endroits peu sûrs et invivables.

La lutte contre la pauvreté implique non seulement un accroissement du PIB par habitant, mais également une diminution des inégalités accompagnée d'investissements en vue de développer le secteur social, ce qui permettrait de renforcer les capacités de ceux qui vivent en état de pauvreté ainsi que des autres groupes vulnérables, en particulier les femmes. Il ressort de certaines analyses que la croissance économique n'entraînera pas automatiquement une diminution de la pauvreté. La pauvreté étant un phénomène complexe, y remédier suppose l'adoption d'un grand nombre de mesures. Les disparités entre les possibilités offertes aux hommes et aux femmes vivant dans les zones rurales ainsi que dans les agglomérations urbaines sont énormes. Ces divergences apparaissent dès la prime enfance, les filles n'ayant qu'un accès limité à l'éducation et étant moins bien nourries et moins bien soignées sur le plan médical que les garçons. Ces inégalités basées sur le sexe ont des effets négatifs sur le développement humain aux niveaux individuel, familial et communautaire. On estime qu'environ un tiers des ménages sont en réalité dirigés par des femmes. Les faits prouvent que d'une manière générale, les ménages dirigés par des femmes dans les centres urbains sont plus pauvres que ceux dirigés par des hommes.

La participation des femmes aux efforts de mise en valeur des établissements humains est de plus en plus encouragée, étant donné que les femmes ont un rôle positif à jouer dans le processus de développement. Pour réduire la vulnérabilité des femmes face à la pauvreté, il conviendrait entre autres d'encourager leur inscription dans les écoles; de mettre fin à la discrimination entre les hommes et les femmes dans le domaine de l'emploi, en matière d'accès aux facilités de crédit; et de les associer au processus de prise de décisions politiques. Les femmes ont déjà relevé le défi de la pauvreté en créant des groupements d'auto-assistance et en se lançant dans des activités économiques du secteur structuré et non structuré.

Dans le cadre des stratégies visant à réduire la pauvreté en Afrique, les actions suivantes doivent être envisagées : permettre aux populations pauvres d'être plus productives; avoir un accès généralisé aux services de base (santé, éducation, eau, hygiène, logement); améliorer les infrastructures de base; mettre en place des systèmes de sécurité pour ceux qui ne peuvent pas produire plus en raison de leur âge avancé ou de maladie chronique. En vue de mettre en œuvre ces stratégies, il convient de faire participer les pauvres au processus de prise de décisions. Il faudrait que les populations à tous les niveaux disposent d'un pouvoir de contrôle plus grand sur les ressources qui leur sont allouées, les décaissements de fonds qui leur sont destinés.

2.4 Développement technologique

2.4.1 Inégalités technologiques

Par rapport à celles existant dans les villes des pays développés, les inégalités technologiques sont probablement encore plus prononcées que les inégalités de revenus dans les villes africaines. En conséquence, la structure de la demande des riches diffère qualitativement de celles des pauvres de façon beaucoup plus évidente que dans les villes des pays développés aux niveaux de revenus semblables. A l'heure actuelle, la structure de la demande des riches des pays africains est sensiblement la même que celle des riches des pays développés. Ils demandent et reçoivent des services et des produits nécessitant

une technologie moderne, tandis que les pauvres vivent pratiquement de la même façon qu'il y a un siècle. Il est donc possible de trouver à la fois un centre commercial moderne et un bazar traditionnel dans une ville d'un pays africain. C'est surtout en matière de logement que les inégalités technologiques se font sentir. En conséquence, le schéma structurel est beaucoup plus diversifié dans ces villes, ce qui rend plus difficile la planification de l'utilisation des terres en zone urbaine.

Les inégalités technologiques entre zones rurales et urbaines et entre les riches et les pauvres ont des répercussions importantes sur la migration des villages vers les villes. Parce qu'ils ne disposent pas de la technologie appropriée, les habitants pauvres des zones rurales sont désarmés face aux dures réalités de leur environnement qui se caractérisent par la faible productivité des terres, des conditions atmosphériques imprévisibles, des logements insuffisants et des infrastructures et services de base limités.

Dans l'industrie de la construction, les inégalités technologiques entre les secteurs structuré et non structuré sont en outre caractérisés par une technologie à fort coefficient de capital souvent importée qui est utilisée par des grandes et moyennes entreprises de construction ainsi que par une technologie à haute intensité de main-d'oeuvre souvent adoptée qui est utilisée par des petites entreprises pour la construction de maisons et la fourniture de services destinés aux populations à faible revenu.

2.4.2 Incidence du développement technologique sur les établissements humains

Il existe de nos jours de grands déséquilibres entre la croissance technologique, l'augmentation des revenus et l'accroissement de la population dans les villes africaines. La solution aux problèmes découlant des systèmes d'écoulement des eaux, de l'approvisionnement en eau et du transport dans une ville de plusieurs millions d'habitants réside dans l'adoption d'une technologie moderne.

Les techniques requises pour la mise en valeur, la gestion et le contrôle des établissements humains vont de l'adoption de techniques sophistiquées (telles que : la conception assistée par ordinateur et la télédétection, les systèmes d'informations géographiques et terriennes ainsi que les moyens de contrôle de la production) aux instruments manuels appropriés dont les machines de production des briques en terre, les brouettes et les pompes à eau manuelles.

Compte tenu des autres indicateurs de développement tels que les avancées dans le domaine scientifique et le progrès industriel, les pays africains devraient mettre au point des technologies appropriées qui soient conformes avec leur niveau de développement. Ces technologies appropriées offriraient sans doute de multiples avantages à l'industrie de construction; aux systèmes d'approvisionnement en eau et d'écoulement des eaux; aux méthodes de collecte et de destruction de déchets; à la transformation des produits alimentaires et contribueraient au développement durable des établissements humains et à la fourniture de logements appropriés à tous en Afrique.

2.5 Développement des transports

2.5.1 Tendances passées et actuelles dans le domaine des transports

Au cours des dix à quinze dernières années le nombre de véhicules routiers motorisés dans le monde de même que le trafic aérien n'ont cessé de croître (voir encadré 2.2). Pendant la période coloniale, les routes, les chemins de fer, les voies navigables, le trafic aérien et les télécommunications en Afrique avaient été développés dans le but de collecter les marchandises de l'intérieur du pays pour les acheminer vers l'extérieur du continent. En conséquence, les pays africains communiquent et commercent plus facilement avec les autres continents qu'entre eux. Le kilométrage total des routes en Afrique est de 1 million 500 000 kilomètres (dont moins de 50% sont des routes principales) ce qui équivaut à une densité de 0,05 km par km², le niveau le plus bas dans le monde. Le réseau ferroviaire sur le continent n'est que de 73 000 km, dont 22 500 km pour l'Afrique du Sud tout seule, alors que 11 pays ne sont pas reliés au réseau.

Encadré 2.2 Situation des transports et des communications en Afrique, 1994-1995

Les transports et les communications constituent un important secteur pour le renforcement de la croissance économique et de l'intégration socio-économique de l'Afrique, notamment en ce qui concerne la promotion des échanges intra et extra-africains. Toutefois, malgré les efforts accomplis au cours des deux dernières décennies pour développer le secteur des transports et des communications en Afrique, celui-ci est demeuré insuffisant inopérant. Le manque généralisé de réparation et d'entretien des infrastructures a entraîné une détérioration plus grande du secteur au cours des dernières années et a également accru les problèmes et les coûts de fonctionnement de l'ensemble du secteur.

Bien que les données sur le trafic des passagers et le fret au sein des différents modes de transport en Afrique soient faibles, selon une récente évaluation de la CEA, la part du transport routier dans l'ensemble des opérations de fret, dans un grand nombre de pays africains pour l'année 1992 a été supérieure à 50%, même le parc automobile n'a augmenté que de 0,1% entre 1980 et 1990. La majeure partie des déplacements de passagers en Afrique se fait par transport routier.

Toutefois, d'une façon générale, le transport routier en Afrique ne se substitue pas aux autres modes de transport; notamment les chemins de fer, les transports maritimes et les voies navigables, il les complète plutôt. Le morcellement du réseau ferroviaire et les limites imposées au transport par voie navigable en raison de facteurs géographiques sont tels que le transport des populations et des marchandises par voie ferroviaire et par voies navigables intérieures doit être habituellement complété par le transport routier sur les longues distances.

Les réseaux ferroviaires en Afrique traitent essentiellement des exportations des marchandises lourdes et encombrantes de faible valeur unitaire sur de longues distances, telles que les minéraux, les produits alimentaires ainsi que l'importation de pétrole et sont généralement des monopoles d'Etat. Par contre, le transport routier est un sous-secteur

de services concurrentiels qui fonctionne avec une multitude d'opérateurs pour les longues distances. Ces caractéristiques agissent à n'en point douter sur la structure du secteur des transports et en conséquence les différents modes de transport jouent un rôle dynamique dans le renforcement des activités économiques et le développement de la région.

Les compagnies aériennes africaines sont généralement peu performantes en raison du manque d'équipement et d'infrastructures modernes, et des insuffisances de fonctionnement au niveau du service lui-même. Le réseau de transport aérien est la plupart du temps orienté nord-sud, et moins de 50% des 5304 liaisons aériennes reliant les pays de la région sont fonctionnelles ou effectivement exploitées à l'heure actuelle. Les coûts de fonctionnement des compagnies aériennes africaines sont élevés par rapport à ceux de leurs homologues dans le monde, y compris dans les autres régions en développement; elles ne disposent pas de locaux de maintenance appropriés sur place; et d'une manière générale, et en l'absence de subventions. Leurs tarifs sont peu compétitifs.

Le transport maritime est d'une importance capitale pour les pays africains en raison de la nature de ces opérations et du pourcentage élevé des marchandises transportées par voie maritime à des fins commerciales. Toutefois, la mauvaise qualité des services et des infrastructures portuaires en Afrique et le faible niveau du volume des échanges constituent certaines des principales entraves à la croissance de ce sous-secteur. Les bateaux conteneurs représentent moins de 2% de la capacité de la flotte marchande en Afrique; la majorité d'entre-eux étant des navires-cargo conventionnels. Les compagnies de transport maritime qui desservent principalement les routes maritimes sur de longues distances considèrent que la plupart du trafic côtier africain n'est qu'un complément à leurs activités maritimes traditionnelles.

Toutefois, malgré les difficultés dues aux coûts de fonctionnement élevés et à la faible capacité d'utilisation, les différents sous-secteurs du transport ont fait preuve d'une capacité remarquable d'adaptation. Avec la diminution des coûts de transport unitaire par km, les économies réalisées chaque année par la région seront forcément énormes, et seront dans le seul cas du transport routier de l'ordre de 12 milliards de dollars E.-U.. La nécessité d'une distribution interne plus rapide et plus efficace des marchandises se faisant de plus en plus sentir au cours des années 90 et, le rythme de l'acheminement par conteneur des produits des échanges au niveau national et extérieur étant encore plus rapide, il est certain que l'on aura de plus en plus recours au transport routier en Afrique.

La qualité et l'efficacité des services de télécommunication en Afrique sont également loin d'être satisfaisantes. Près de 20% de l'ensemble du trafic 64% du trafic national et 40% du trafic international n'arrivent pas à destination. Le réseau panafricain de télécommunications (PANAFTEL) qui a été lancé en 1971 pour assurer les liaisons terrestres inter-Etats est en voie d'achèvement, mais même dans ce cas, il manque encore certaines liaisons principales en Afrique centrale et dans la Corne de l'Afrique, et il semblerait également que la principale structure du réseau soit nettement sous-utilisée.

Source : CEA : Etude des conditions économiques et sociales en Afrique, 1994-1995; Deuxième décennie des Transports et Communications (UNTACDA II), 1991-2000.

De nombreuses routes et voies de chemin de fer ont été construites avant l'indépendance, à un moment où le trafic n'était pas aussi important qu'à l'heure actuelle. En conséquence, un grand nombre de celles-ci n'arrive plus à satisfaire les besoins actuels des populations. En outre, le manque d'entretien et de remise en état ont rendu la plupart de ces moyens de transport impraticables et entraîné en conséquence leur abandon. Il en résulte que le coût du transport en Afrique est l'un des plus élevés du monde.

La plupart des pays africains ne disposent pas de politiques générales en matière de transport public, même si aucun gouvernement ne nie l'intérêt qu'il porte aux transports publics. L'attitude adoptée dans ce domaine couvre tous les registres, à savoir qu'il est considéré comme une industrie qui tient compte des lois du marché, une affaire à but lucratif et comme un service que le Gouvernement doit assurer notamment au profit des pauvres des villes.

De nombreuses grandes villes fortement peuplées ont du mal à insérer de nouvelles structures de transport rapide dans leur réseau de transport par manque d'espace. La sauvegarde en temps opportun de droits de passage appropriés peut permettre le développement du trafic rapide en zone urbaine, qui devrait se faire au stade de l'aménagement physique.

En général, aucune politique nationale de transport n'est prévue dans le cas de nombreux établissements humains en Afrique, aussi, en matière de planification des transports au niveau local, les autorités ont-elles tendance à adopter la formule la plus simple, à savoir : une approche purement sectorielle.

Les gouvernements peuvent grandement améliorer les transports urbains. La tâche la plus urgente consistant à moderniser le réseau routier urbain. Il conviendra à certains moments de choisir entre l'investissement et la maintenance. Il semble que les pays africains par suite du manque d'entretien ont perdu des milliards de dollars au titre des infrastructures routières. Le coût de la remise en état de ces routes est 3 à 5 fois supérieur à ce qui aurait été dépensé si l'entretien avait été effectué en temps opportun.

Dans la plupart des villes africaines, l'accroissement des services de transport public fournis par le secteur structuré est moins important que l'augmentation de la population, et le déficit enregistré dans la fourniture des services s'élève à mesure que la ville s'étend et que la distance moyenne couverte est importante. Dans de nombreuses villes africaines subsahariennes, les moyens de transport public ont énormément diminué l'augmentation de la population. Les problèmes de transport dans des villes comme Lagos, Abidjan, Dakar et Nairobi ont atteint des niveaux insupportables, obligeant des milliers de citoyens à se rendre quotidiennement à pied à leur lieu de travail.

Parce que la plupart des systèmes de transport public n'ont pas réussi à satisfaire les besoins de la population sans cesse croissante, des sociétés de transport privées ont vu le jour et tentent de combler le vide entre la demande et l'offre. Toutefois, les taxes élevées sur les véhicules importés, la hausse des prix du carburant et le coût élevé de l'entretien n'ont pas permis à ce secteur de se développer comme il se doit.

2.5.2 Effets du développement des transports sur les établissements humains

Il est actuellement incontestable que le processus d'urbanisation et le développement économique sont étroitement liés dans les pays en développement, alors que le transport représente une condition nécessaire et un catalyseur pour le développement humain. C'est le transport qui permet la production et l'échange de biens et de services, qui à leur tour contribuent à la croissance économique des villes. Le transport urbain rend possible le développement des villes et permet à leurs habitants d'avoir accès à l'emploi, aux services, au logement et autres possibilités indispensables à leur développement économique et social. En conséquence, le développement du transport urbain doit être perçu comme faisant intégralement partie intégrante de l'ensemble du processus de développement urbain.

Malgré le rôle du transport dans la réalisation des objectifs sociaux, économiques et environnementaux d'un développement urbain durable, l'offre et la qualité du transport public sont bien inférieures à la demande dans la plupart des villes. Deux facteurs importants à la base d'une telle situation sont la rareté des fonds à investir dans les transports publics et le fait que les populations ne sont pas en mesure de payer les services rendus.

Le transport public peut dans une large mesure être un facteur de productivité et d'entretien dans les grandes villes; toutefois, au stade actuel, il s'agit d'une industrie qui dépend des apports provenant d'autres secteurs de l'économie.

Sous la pression conjuguée de la croissance démographique rapide et de l'augmentation de la pauvreté, les pays africains tendent à concentrer leurs efforts sur les secteurs de l'économie qui ont des taux de rendement élevés par rapport aux investissements. En matière d'infrastructure urbaine, le transport est celui qui revient le plus cher en terme de coûts pour son développement, son exploitation et son entretien qui augmentent rapidement en même temps que la taille des agglomérations d'établissement.

Tableau 2.8 : Moyens de transport

Pays	Km totaux par 1000 km ² de terres				Nombre total d'aéroports publics	Personnes par voiture
	Total routes	Routes pavées	Voies ferrées	Voies d'eau		
Monde	170	88	9.5	4.7	14	
Afrique	50	11	2.7	1.9	1,488	
Afrique du Sud	149	43	19.3	x	156	10
Algerie	30	16	1.6	x	49	34
Angola	58	7	2.4	1.0	26	151
Bénin	67	7	5.2	x	8	x
Botswana	24	4	1.3	x	28	67
Burkina Faso	41	5	1.8	x	51	354
Burundi	201	14	x	x	4	x
Cameroun	112	7	2.4	4.5	43	121
Cap Vert	558	149	x	x	1	x
Comore	336	94	x	x	4	x

Pays	Km totaux par 1000 km ² de terres				Nombre total d'aéroports publics	Personnes par voiture
	Total routes	Routes payées	Voies ferrées	Voies d'eau		
Congo	35	2	1.5	3.3	43	x
Côte d'Ivoire	169	12	2.1	3.1	27	52
Djibouti	125	21	4.3	x	3	36
Egypte	46	31	4.6	3.5	17	62
Ethiopie	19 e	4 e	0.6	x	40	1,238
Gabon	29	2	2.6	5.2	39	55
Gambie	236	50	0.0	40.0	1	144
Ghana	95	24	4.1	5.6	3	x
Guinée	122	5	4.3	5.3	11	x
Guinée Bissau	114	96	x	x	10	x
Guinée équatoriale	x	x	x	x	2	x
Kenya	113	14	5.3	x	152	157
Lesotho	140	16	0.1	x	33	287
Leberia	84	8	5.1	x	10	327
Libye	18	14	x	x	45	x
Madagascar	25	9	1.8	x	59	394
Malawi	130	28	8.5	1.5	27	446
Mali	13	1	0.5	1.5	29	x
Maroc	133	65	4.2	x	29	41
Maurice	974	905	x	x	1	24
Mauritanie	7	2	0.7	x	20	115
Mozambique	33	7	4.2	4.8	18	x
Namibie	66	5	2.9	x	x	x
Niger	15	3	x	0.2	20	779
Nigéria	119	33	3.8	9.4	46	x
Ouganda	142	31	6.2	x	10	457
République centrafricaine	33	1	x	1.3	40	2,627
Rwanda	489	34	x	x	7	912
Sénégal	78	230	4.7	4.7	16	69
Sierra Leone	103	16	1.2	11.2	13	x
Somalie	34	9	x	x	15	x
Soudan	3	2	2.1	2.2	25	135
Swaziland	158	30	29.9	x	4	x
Tanzanie	92	4	4.0	x	62	396
Tchad	25	x	x	1.6	51	x
Togo	138	34	9.7	x	8	913
Tunisie	188	113	12.3	x	12	25
Zaire	64	1	2.3	6.6	100	x
Zambie	50	9	2.9	3.0	70	x
Zimbabwe	202	34	7.1	x	33	33

Source : World Resources Institute 1992-1993

2.6 Situation et évolution de l'environnement

2.6.1 Défis posés par l'environnement urbain

Bien qu'il ait dans une large mesure renforcé l'importance économique des établissements humains, le développement rapide des villes intervenu au cours des dernières décennies a également augmenté la pression sur l'environnement urbain, les régions avoisinantes et leurs ressources naturelles. Il a engendré d'énormes problèmes relatifs à la pollution atmosphérique et de l'eau, la dégradation des sols, les embouteillages et la pollution engendrée par le bruit. Dans certains pays, seules 2% des eaux usées sont traitées alors que 30 à 50% des déchets solides urbains ne sont pas ramassés (CNUEH Habitat et la Banque mondiale, "A new focus on aid for urban development", novembre 1992).

Il est évident que les problèmes d'environnement qui se posent aux pays africains varient selon leur niveau de développement, la structure de leurs économies et leurs politiques en matière d'environnement. Certains problèmes sont clairement associés à l'absence de développement économique, à une hygiène insuffisante et au manque d'eau potable, à la pollution atmosphérique due à la biomasse; et par ailleurs de nombreux types de dégradation des sols sont essentiellement dus à la pauvreté. Il faudra, pour rompre le cycle de la pauvreté et de la dégradation de l'environnement, renforcer le développement économique et social.

Toutefois, sans un développement économique rapide, les pays africains ne disposeront pas des ressources nécessaires pour fournir aux populations vivant dans la pauvreté les services de base nécessaires, mettre en place l'infrastructure requise en matière d'environnement, ni même annuler ou réduire les dégâts causés à l'environnement et la pollution. Sans croissance économique il ne peut y avoir d'augmentation notable des possibilités d'emplois ni de réduction du niveau de pauvreté. Mais cette croissance devra se faire de manière à n'engendrer aucune autre dégradation de l'environnement, ni aucune diminution sensible ou mauvaise utilisation des ressources naturelles en Afrique.

L'urbanisation permettra de réduire la pression sur l'environnement rural, mais il faudra dans le même temps, relever une série de nouveaux défis associés à la croissance industrielle, aux émissions de gaz et de déchets. De même, l'investissement, notamment l'investissement étranger aura tendance à se concentrer dans des endroits où les embouteillages ne constituent pas un obstacle à la mobilité, où les conditions sanitaires ne sont pas menacées par la pollution de l'eau et atmosphérique et où l'offre en matière de logement, d'infrastructure et de services est suffisante. Ces facteurs importants venant s'ajouter à une éventuelle augmentation de la demande de l'ensemble de la population urbaine pour une meilleure qualité de l'environnement pourraient, du fait de ces pressions, amener les gouvernements à améliorer les conditions de vie en zone urbaine.

2.6.2 Effets sur la santé de l'homme

Un environnement sûr et sain suppose que des dispositions soient prises pour se protéger contre les substances ou microbes qui peuvent causer des dommages à la santé de l'homme et pour garantir l'approvisionnement en ressources naturelles indispensables

à la santé telles que l'air et l'eau. Plus l'établissement est grand et fortement peuplé, plus ces prestations deviennent nécessaires.

Il est difficile de déterminer les relations précises qui existent entre les problèmes de santé, le logement et l'environnement où l'on vit, en raison des nombreux facteurs qui agissent sur l'état de santé d'un individu. Toutefois, trois éléments de l'environnement habitation/lieu de travail jouent un rôle primordial au sein des groupes de population pauvres où l'incidence des maladies, de malformations et de morts prématurées sont élevés; il s'agit du manque d'infrastructures et de services qui ont pour objet de réduire au minimum la quantité de polluants dangereux ou d'agents pathogènes dans l'environnement humain; l'absence de services indispensables pour une bonne santé; des logements surpeuplés et encombrés.

Bien que les chiffres officiels indiquent que les populations vivant en zone urbaine sont mieux desservies que celles des établissements en zone rurale, les moyens utilisés pour enlever et détruire les excréments humains ne sont généralement pas plus performants dans les zones urbaines pauvres que dans les zones rurales, et les problèmes de santé sont généralement plus graves en zone urbaine, parce qu'en raison des densités de population il est difficile d'éviter aux populations d'être en contact avec les excréments. Parce que la majorité des populations pauvres vivent dans des logements surpeuplés et encombrés, des maladies telles que la tuberculose et la méningite se transmettent facilement d'une personne à l'autre. Les accidents domestiques sont également fréquents, et lorsque la cuisson des aliments et/ou le chauffage se font à partir de fourneaux à feu ouvert ou insuffisamment protégés, des émanations de fumées peuvent causer de graves problèmes respiratoires pour les habitants. Les répercussions pour ceux qui passent le plus clair de leur temps à la maison, en particulier les femmes et les enfants, sont particulièrement graves.

Dans un monde de plus en plus dominé par les forces du marché, la solution de l'élément "satisfaction des besoins" d'un développement durable dépend de la capacité des économies nationales à accélérer la productivité économique, et à veiller à ce que celle-ci intervienne de façon à ce que les revenus des groupes les moins favorisés suffisent à satisfaire la demande de besoins essentiels de plus en plus coûteux, sans que pour autant la pression soit trop forte sur l'environnement et les ressources.

2.6.3 Corrélation entre pauvreté, environnement et santé

A mesure que l'environnement physique et naturel dans les villes et autour de celles-ci se dégrade, les plus affectées sont les populations des villes qui vivent en état de pauvreté, et dont le cadre de vie d'un niveau inférieur ne les protège par contre les déchets humains et autres et contre la pollution de tous genres. Pour les populations vivant dans la pauvreté, la priorité absolue en matière d'environnement est l'accès à l'eau potable, à l'hygiène et à un logement décent. Ces populations sont à la fois les victimes et les agents des dégâts causés à l'environnement. Parce qu'ils ne disposent pas des ressources et de la technologie requises, les agriculteurs en mal de terre s'adonnent à la culture sur des versants montagneux qui sont sujets à l'érosion et s'installent dans des zones forestières tropicales où les rendements céréaliers sur les terres clairsemées chutent de façon vertigineuse après seulement quelques années.

La stagnation agricole en Afrique subsaharienne est un exemple particulièrement frappant de la corrélation entre la pauvreté, l'accroissement de la population et les dégâts causés à l'environnement. La faible productivité agricole résultant essentiellement du manque d'incitation et des mauvaises prestations de services a retardé la transition vers le développement et encouragé la dégradation et la détérioration des sols qui à leur tour ont entraîné une baisse de la productivité. Les populations pauvres, en particulier les femmes pauvres, n'ont généralement accès qu'aux ressources les plus fragiles sur le plan écologique et pâtissent souvent d'une chute de la productivité due à la dégradation des sols ou à l'absence de protection fournie par les arbres; et parce qu'elles sont pauvres, le seul recours qu'il leur reste, consiste à tirer ce qu'elles peuvent des ressources qui leur sont offertes. Les taux élevés de fécondité des ménages pauvres ne font que renforcer la pression qui s'exerce sur la base naturelle des ressources.

Toutefois, le plus troublant, c'est que généralement, les populations pauvres sont jugées responsables de la dégradation de l'environnement plutôt que d'en être les victimes. De nombreuses preuves existent sur les dégâts causés à l'environnement par le surpâturage des troupeaux appartenant aux populations pastorales, l'exploitation des forêts et de la végétation en vue d'obtenir du bois de chauffe, l'occupation des terres écologiquement vulnérables à des fins d'exploitation agricole et péri-urbaine, des établissements spontanés qui entraînent la pollution des sources d'eau et des établissements surpeuplés et peu hygiéniques qui multiplient les risques pour la santé, en particulier celle des femmes et des enfants. Il s'agit de problèmes réels et leurs effets conjugués peuvent être énormes, mais toutefois, on ne réalise pas souvent qu'ils résultent du fait qu'on a pas d'autres choix.

2.6.4 Effets des établissements humains sur l'environnement et l'écosystème

Les responsables politiques, les planificateurs et les environnementalistes accordent une attention plus grande à la relation qui existe entre le développement des établissements humains et la capacité d'absorption de l'écosystème. Il est généralement admis que l'accroissement de la population et le développement des établissements humains exercent de très fortes pressions sur les ressources de l'environnement dans les agglomérations urbaines ainsi que dans les zones rurales. Dans les villes, la dégradation de l'environnement est due à la pollution de l'air résultant de l'augmentation du nombre de véhicules sur les routes et la pollution des déchets non collectés, la baisse de la quantité et de la qualité de l'eau résultant d'une utilisation et d'une contamination excessives, la dégradation et la redistribution des sols provenant de la nécessité de recevoir la population urbaine sans cesse croissante. Dans le cas des zones rurales, le déséquilibre de l'écosystème est aggravé notamment par la déforestation à des fins agricoles et pour la consommation de l'énergie; parmi les autres actions qui contribuent à la destruction de l'environnement rural, on peut citer le surpâturage, les feux de brousse et la chasse excessive.

La modernisation et l'urbanisation sont dans une large mesure associées à une consommation industrielle et domestique intensive de l'énergie nuisible pour les ressources de l'environnement, étant donné que celles-ci sont détruites dans le but de produire l'énergie requise, ainsi que pour l'ensemble de l'écosystème du fait de la pollution de l'air et de l'eau découlant de l'utilisation de cette énergie.

Le bois de chauffe est un important produit forestier dont dépendent les pays africains les plus pauvres et les plus arides ainsi que de nombreux ménages pour leur consommation énergétique - mais d'autres produits importants provenant de la forêt tels que les produits alimentaires et les matériaux pour la construction de logements en zone rurale et urbaine contribuent également à la déforestation, ce qui entraîne d'importants effets négatifs sur les établissements humains.

A l'heure actuelle, la plupart des villes africaines sont plus soucieuses de préserver leurs ressources que celles des pays développés. Les niveaux de consommation par habitant y sont bien moindres et de nombreux articles provenant des ordures et ayant une valeur sont récupérés à des fins de réutilisation ou sont recyclés. Il s'agit d'un processus auquel ont généralement recours les populations pauvres. Des milliers de ménages dépendent pour leur survie de maigres revenus provenant de la vente de matériaux obtenus grâce à la collecte et au recyclage des déchets ménagers ou autres ordures.

Selon le Rapport sur le développement humain publié par le PNUD en 1995, la consommation en eau et en énergie commerciale par habitant en Afrique subsaharienne pour l'année 1992 a représenté respectivement 10,3% et 6% de la consommation par habitant des mêmes ressources dans les pays industrialisés. Toutefois, rien ne permet de penser que ce niveau relativement bas de la consommation par habitant restera inchangé, en particulier si les stratégies de lutte contre la pauvreté sont couronnées de succès et si le développement se poursuit au cours des décennies à venir; d'où la nécessité de concevoir, dans les stratégies de développement, une protection durable de l'environnement.

2.6.5 Déchets solides et dangereux

Les établissements humains en Afrique, notamment les plus importants sont confrontés à l'éternel problème de la collecte et de l'enlèvement des déchets. Les taux de consommation des ressources étant élevés dans les villes, il en résulte que celles-ci génèrent également des taux élevés de déchets solides, liquides et gazeux.

L'évacuation des déchets solides constitue un important problème en raison du fait que ceux-ci sont déposés sans discernement le long des routes, sous les ponts et dans les espaces libres, parfois situés au-dessus de nappes souterraines, non loin des marchés et autres places publiques.

En raison de l'insuffisance de leurs infrastructures, des ressources limitées dont elles disposent et de l'absence d'une bonne gestion urbaine, les villes africaines n'ont pu mettre en place des systèmes appropriés de collecte de déchets ménagers et industriels. En effet, la saleté de leurs rues constitue l'une des caractéristiques communes des villes africaines. Que vous marchiez ou conduisiez à Abidjan, Nairobi ou Dakar, vous apercevez bien en évidence d'énormes monticules d'ordures non collectés entrain de pourrir.

Peu d'habitants des villes en Afrique ont accès à des systèmes d'écoulement des eaux usées et de collecte des déchets domestiques, de sorte que les agglomérations urbaines constituent des risques permanents pour la santé. Les bidonvilles et les colonies de squatters sont les plus exposés aux risques de santé en raison de la promiscuité, du manque d'eau potable et des services d'hygiène insuffisants dans ces zones. Il en résulte que, les

maladies dues à l'eau et à l'environnement sont très fréquentes parmi les populations pauvres des zones urbaines

2.7 Conséquences de la course aux armements et des conflits armés

2.7.1 Conséquences politiques

Les armes sont généralement associées à la sécurité et celle-ci est liée au développement. Mais dans le cadre de la stabilité interne d'un pays ou des relations internationales entre pays, les efforts visant à se procurer des armes nuisent à la sécurité qu'elles entendent créer. Au cours de la période qui a suivi les indépendances en Afrique, de nombreux conflits ont vu le jour en raison de différents facteurs internes et externes, dont les luttes ethniques et tribales, les guerres civiles et les conflits. Selon le Rapport sur le développement humain publié par le PNUD en 1995, les dépenses militaires dans les pays en développement représentent 4,6% de leur produit intérieur brut (PIB); Ce taux est plus élevé que la moyenne mondiale qui est de 4,4%.

D'une manière générale, l'augmentation des ventes d'armements reflète une tension dans l'environnement politique aux niveaux national, régional et international. Les pays dont la sécurité et la souveraineté nationale sont menacées ont tendance à renforcer leur puissance militaire en vue de se prémunir contre d'éventuelles agressions intérieures et extérieures.

La course aux armements est l'une des caractéristiques d'une période annonciatrice de guerre au cours de laquelle on assiste à une montée de la tension politique et à une généralisation de la suspicion entre groupes rivaux. Les ressources financières sont détournées des programmes de développement au profit de l'achat d'armements, de la formation militaire et des jeux guerriers. La course aux armements caractérisée par l'accumulation d'arsenaux militaires constitue une menace pour le monde étant donné qu'une guerre peut se déclencher n'importe quand et n'importe où. Pour des raisons politiques, tout renforcement de la militarisation d'un pays entraîne une augmentation de l'arsenal militaire chez les autres, entraînant ce qui a été qualifié d'"équilibre de la terreur" pendant la guerre froide. Une telle situation a engendré la formation basée sur des affinités militaires et politiques plutôt que sur des motifs économiques. L'Afrique fait partie des régions qui ont le plus souffert d'une telle situation, étant donné qu'elle a servi de dépotoir et de champ d'expérimentation pour les surplus d'armements.

Même si la plupart des pays africains consacrent officiellement leurs armes à la défense des frontières de leur territoire, un très pourcentage des budgets nationaux est consacré au maintien de l'ordre et de la sécurité au niveau interne. Toutefois, la plus grande menace réside dans l'armement de plus en plus poussé des milices et groupes tribaux qui se préparent pour des confrontations armées internes comme en Somalie, au Libéria, au Rwanda, au Burundi, au Tchad etc.

2.7.2 Conséquences sociales et économiques

Selon un rapport publié récemment par le PNUD, les pays en développement dépensent plus pour leur armée que pour les services de santé et de formation réunis (le ratio est de 1,43 pour 1). Les pays africains ont enregistré une nette augmentation de leurs dépenses militaires au cours de la période 1992-1995 lorsque le ratio de leurs dépenses par rapport au PIB a augmenté de 2,8% à 3%.

Il est évident qu'en ces temps de crise économique et de rareté des ressources, chaque centime consacré par les pays africains à l'achat d'armement est de l'argent perdu qui aurait pu être investi dans le développement économique pour le bien-être des populations. D'après une classification du PNUD, la plupart des pays africains sont des pays à faible revenu dotés d'un faible Indice de développement humain (IDH). Ils génèrent peu de devises qui sont détournées des investissements à des fins de développement telles que les importations de matériaux de construction, de biens d'équipement et de compétences techniques étrangères.

Les conflits armés font peser une lourde hypothèque sur le développement humain étant donné que la plupart des ressources humaines productives, à savoir les jeunes sont enrôlés dans l'armée, les terres fertiles deviennent des champs de bataille tandis que les propriétés et les services sociaux sont pillés. L'incertitude et l'insécurité qui régner en période de conflits armés empêchent le développement des établissements humains, faute de toute planification urbaine et du fait de l'arrêt de la mise en oeuvre de programmes de logements.

Le détournement des ressources à des fins de guerre a porté préjudice à plus de personnes que les guerres n'en ont tuées. Parmi les dégâts les plus importants on peut citer le chômage, la destruction massive d'infrastructures (écoles, hôpitaux) sans compter le nombre de personnes invalides: veuves, orphelins, réfugiés et personnes déplacées devenues des sans abris. Le fardeau des personnes déplacées et des réfugiés est socialement et financièrement lourd comme le prouvent les exemples suivants :

Après les troubles civils intervenus au Burundi en 1994 qui ont entraîné la fuite de milliers de personnes vers des lieux plus sûrs, le HCR a dépensé en 90 jours près de 17,9 millions de dollars E.-U. pour s'occuper de 700 000 réfugiés. Au cours de la même période, le Programme alimentaire mondial a dépensé 13,9 millions de dollars E.-U. pour 700 000 réfugiés ainsi que pour 100 000 personnes déplacées à l'intérieur du pays.

Au Libéria, 1 100 000 des 1 500 000 personnes déplacées ont dû avoir recours à l'assistance humanitaire; les besoins mensuels ont été évalués à 12 000 tonnes de nourriture. En 1994, les agences des Nations Unies et les organisations de secours humanitaires ont fourni près de 70% des besoins.

La longue guerre du Mozambique a ruiné l'économie du pays, entraîné la mort de plus de 1 millions de personnes et transformé près de 5,7 millions d'autres en réfugiés et personnes déplacées. A la suite du Traité de paix d'octobre 1992, le conflit a virtuellement pris fin, mais des confrontations armées sporadiques surviennent de temps en temps. En vue d'éviter l'échec du processus de paix, l'Organisation des Nations Unies a envoyé sur

place une mission de maintien de la paix dont le coût annuel est de l'ordre de 327 millions de dollars E.-U. Vers la fin de 1994, plus de 800 000 réfugiés étaient retournés au Mozambique créant ainsi un besoin urgent dans les domaines du logement, des infrastructures de base et de terres arables.

On estime que le génocide de 1994 au Rwanda a causé la mort de plus d'un million de personnes alors qu'environ 1 500 000 personnes ont trouvé refuge dans les pays voisins entraînant ainsi une insécurité plus grande et un bouleversement dans les écosystèmes locaux. On évalue à 1 dollar E.-U. par réfugié et par jour le coût pour la communauté internationale de l'assistance aux réfugiés rwandais dans les camps au Zaïre pour la communauté internationale alors qu'il faut encore plus d'argent pour reconstruire les maisons, les infrastructures et les services sociaux du pays.

De nombreux autres pays dont l'Erythrée, l'Éthiopie, la Sierra-Leone, la Somalie et le Tchad ont connu des situation du même genre. Mais quelle que soit la nature, l'importance et le lieu des conflits armés, leurs conséquences économiques et sociales sur les établissements humains sont toujours coûteuses pour l'ensemble de la communauté, en ce sens qu'elles affectent non seulement les générations présentes mais également celles à venir.

2.7.3 Conséquences écologiques

Tout pays frappé par la guerre a nécessairement subi des dommages économiques et écologiques. L'histoire contemporaine a été le témoin de bombardements et de destructions à grande échelle par des armes telles que le napalm et autres bombes chimiques qui ont eu des effets écologiques néfastes et des conséquences sur l'environnement.

En Afrique, les conséquences écologiques des guerres et troubles civils sont essentiellement dues au mouvement des réfugiés et des personnes déplacées. Ils se sauvent en grand nombre à la recherche de zones plus sûres exposant ainsi l'environnement qui les accueille à différents risques :

- Risques pour la santé : les opérations d'urgence doivent tenir compte de la nécessité de maintenir un environnement sain grâce à la fourniture d'une hygiène appropriée, à l'approvisionnement en eau potable etc.. Bien que les efforts accomplis dans ce domaine soient considérables, diverses maladies se déclarent par suite de la promiscuité dans les camps associée aux cas de viol et au SIDA. Une telle situation a pu être constatée dans les camps au Zaïre, au Kenya et ailleurs. En outre, des rapports ont fréquemment fait état de cas d'empoisonnement de l'eau et de la contamination d'autres ressources naturelles dans les zones touchées par la guerre.
- Pression exercée sur les terres et l'environnement : d'une manière générale, les ressources provenant de l'environnement sont mal utilisées, ce qui entraîne une dégradation des sols par les réfugiés en quête de moyens de survie. De vastes zones sont dévastées en vue de l'approvisionnement en bois de chauffage tandis que les réserves naturelles sont soumises au braconnage des espèces

protégées pour se procurer de la viande comme cela a été le cas dans les parcs jouxtant les camps au Zaïre.

- En outre, en Afrique australe, la pratique du braconnage d'animaux tels que les éléphants (pour leurs défenses) et l'exploitation illégale des ressources minières (or, diamants) ont servi au financement d'une partie des budgets de guerres. Les ressources productives sont donc détournées de l'économie nationale en cas de conflits armés.
- Baisse des produits agricoles : Toutes les fois que des conflits surgissent en Afrique, la production agricole chute, les fermes sont soit détruites soit abandonnées tandis que le bétail est pillé à des fins de consommation lorsqu'il n'est pas tout simplement perdu. La production des cultures marchandes dans les zones touchées est également perdue en conséquence, privant ainsi les agriculteurs de leurs sources de revenu.
- Les mines terrestres sont une source supplémentaire de préoccupation dans les pays déchirés par la guerre. On estime que 110 millions de mines terrestres sont toujours actives dans le monde tandis que 2 à 5 millions d'autres ont été semées au cours de la seule année 1993. Pendant la même période, environ 100 000 mines terrestres seulement ont été détruites.
- Les mines terrestres ont été utilisées dans les conflits en Afrique en raison de l'avantage qu'elles présentent sur les autres. Mais leurs conséquences socio-économiques et écologiques sont terriblement préjudiciables au développement des établissements humains étant donné que les activités agro-pastorales ne peuvent être effectuées dans les zones minées. De même, les institutions humanitaires pensent que les zones minées présentent de grands risques pour les opérations de secours.

2.8. Réfugiés et personnes déplacées

Le nombre des réfugiés et des personnes déplacées en Afrique est actuellement le plus élevé de toutes les autres régions du monde; il est évalué à environ 20 millions de personnes déplacées et plus 7 millions de réfugiés, dont la plupart sont des femmes et des enfants (Etude des conditions économiques et sociales en Afrique, 1994-1995 CEA, Addis-Abeba). Les guerres civiles, les conflits internes, la violence politique, les catastrophes naturelles et la dégradation de l'environnement constituent les principales causes qui obligent les populations à fuir leur maison et leur pays.

Au cours des cinq dernières années, le sort des réfugiés et personnes déplacées en Afrique n'a cessé de s'aggraver. Les gouvernements de plusieurs pays dont le Libéria, la Somalie, le Rwanda, le Burundi, l'Angola, le Congo, le Kenya, la Sierra-Leone etc. ont été confrontés à des soulèvements et conflits internes. Le problème des réfugiés et personnes déplacées en Afrique demeure préoccupant, non seulement en raison de la tragédie humaine et des souffrances qu'endurent ces populations, mais également à cause

des effets de leurs déplacements sur le développement et la stabilité socio-économiques et écologiques de la région.

2.8.1 Incidence des réfugiés sur les établissements humains

Du fait de la fragilité de leur situation sur le plan économique et social, des efforts considérables ont été accomplis pour s'occuper du nombre sans cesse croissant de réfugiés grâce à la fourniture d'une assistance humanitaire entreprise par les organisations de secours. Toutefois, il est rare que des politiques d'établissement systématique à long terme soient conçues et mises en oeuvre au profit des réfugiés et personnes déplacées, d'où l'impossibilité pour les actions de secours d'urgence de fournir des solutions durables à ces personnes.

Pour que la fourniture de logement et de services de base aux personnes déplacées soit efficace, il s'avère nécessaire de concevoir des politiques à long terme. En effet, la mise en place d'infrastructures pour stimuler la production de matériaux de construction et d'autres initiatives de développement pour satisfaire des demandes auront certainement des effets positifs sur les réfugiés et leurs établissements. Les mesures prises en faveur des Chypriotes à la suite de l'invasion turque en 1974 en est la meilleure preuve. Le programme de logement initié au profit de 40% des réfugiés a été planifié dans une perspective de développement à long terme. Non seulement un logement permanent a été fourni aux populations déplacées, mais des taux de croissance économique très importants ont également été réalisés au titre desquels les réfugiés étaient à la fois producteurs et consommateurs des programmes de logement collectifs.

Même si l'hébergement dans le cadre des secours d'urgence n'offre qu'une assistance temporaire, on s'est aperçu que, très rapidement, la dégradation de l'environnement commencera à se faire gravement sentir sur la santé des population et les vies humaines. Cette situation est due au fait que les planificateurs des camps de réfugiés n'ont pas été en mesure de se rendre compte que ces camps, même s'ils sont conçus à titre temporaire deviennent, dans la plupart des cas, des établissements à long terme tant que des solutions appropriées n'ont pas été trouvées aux causes sous-jacentes, d'où les conséquences inquiétantes suivantes :

- Accroissement de l'insécurité, plaçant les populations et les autorités des pays hôtes dans des situations très difficiles;
- Forte pression sur l'environnement et le système écologique de la région d'accueil;
- Dégradation des relations entre les réfugiés et les populations du pays d'accueil en raison de la lutte âpre pour l'eau, les terres, le bois de chauffe, les transports etc..

Par suite de l'intensification de l'assistance internationale en vue de la réinstallation et de l'amélioration de la situation socio-politique dans leurs pays d'origine, les réfugiés sont volontairement retournés en grand nombre à un retour volontaire au Mozambique, en Erythrée au Togo et dans le Sud de la Somalie. Par ailleurs, il faudrait entreprendre des

efforts conjoints multilatéraux renouvelés et faire preuve d'une volonté politique forte pour faciliter le rapatriement volontaire et la réinstallation des réfugiés dans leur habitat naturel et dans leurs maisons étant donné que là réside la solution à long terme aux problèmes des populations déplacées.

2.8.2 Incidence des personnes déplacées sur les établissements humains

L'analyse ci-dessus relative à l'incidence des réfugiés sur les établissements humains s'applique dans l'ensemble à celle des personnes déplacées sur les établissements humains. En effet, comme dans le cas des réfugiés, de nombreuses personnes déplacées sont obligées de vivre dans des établissements peu sûrs et dans des zones écologiquement fragiles où elles peuvent elles aussi contribuer à la dégradation écologique et créer une plus grande instabilité socio-économique qui risque, à son tour d'aggraver leur existence déjà précaire. En conséquence, les personnes déplacées sont surtout préoccupées par leur réinstallation rapide dans leur région d'origine. Les programmes conçus à leur intention (ainsi que pour les réfugiés candidats au retour), devraient en conséquence viser à :

- Réglementer l'occupation des terres pour garantir la sécurité des candidats au retour;
- Fournir une assistance technique et financière pour déclencher le processus de développement économique durable;
- Fournir l'infrastructure et les services de base requis pour appuyer les activités sociales et productives;
- Formuler les stratégies appropriées pour éviter de nouveaux déplacements massifs.

Dans les pays africains déchirés par la guerre tels que le Burundi, la Somalie ou le Rwanda, des projets sont mis en oeuvre pour aider les communautés locales et les personnes rapatriées à restaurer leur environnement. De nombreuses agences et institutions donatrices sont impliquées dans cet effort de reconstruction. Au Burundi par exemple, il convient de noter qu'une institution africaine le "African Housing Fund" (Fonds africain pour le logement) a élaboré et exécuté un programme de reconstruction à l'intention des populations locales et des personnes rapatriées grâce à :

- La participation communautaire et l'auto-assistance;
- La mise en place d'infrastructures de base;
- Le démarrage d'activités productrices.

En vue de traduire dans les faits la volonté politique visant à réinstaller les réfugiés et les personnes déplacées, les gouvernements et les agences d'aide devraient concevoir leur assistance de sorte qu'elle passe graduellement du stade de secours à celui de programmes axés sur le développement. Dans tous les cas, la sécurité, la stabilité et l'unité nationale sont mieux sauvegardés lorsque les populations sont bien installées dans leur

environnement naturel, et non lorsqu'elles se trouvent en pays étranger quel que soit l'importance de l'assistance matérielle qu'elles y reçoivent.

2.9 Catastrophes naturelles

Les catastrophes naturelles telles que les tremblements de terre, les glissements de terrains, les éruptions volcaniques, les cyclones et inondations sont généralement dues à l'interaction entre les terres, les océans et les conditions atmosphériques. Elles constituent des menaces potentielles pour les établissements humains en raison des rapports entre les activités et les comportements humains et les systèmes naturels; elles bouleversent le mode de vie et les normes de vie établis.

Selon le Manuel sur la planification et la gestion des établissements humains dans les zones sujettes aux catastrophes (ECA/IHSD/HUS/76), les faibles niveaux de développement, la croissance rapide et la dissémination des populations dans des zones à risque constituent les phénomènes intervenant le plus naturellement dans les établissements humains en Afrique, qui accroissent la fragilité aux risques et entraînent en fin de compte des catastrophes. Dans de nombreuses villes africaines, 40 à 85 % des habitants vivent dans des bidonvilles et des colonies de squatters qui poussent à un rythme annuel de l'ordre de 8%. A mesure que le nombre et la taille de ces établissements s'accroît, le degré de vulnérabilité augmente. La mauvaise hygiène, l'approvisionnement insuffisant en eau, le surpeuplement, la pauvreté et le chômage ne font qu'affaiblir la résistance aux risques naturels dans les villes. Dans certaines des colonies de squatters dans les villes africaines, la densité peut atteindre 2 000 à 3 000 personnes par hectare. De même, la moyenne de la densité de l'ensemble des zones urbaines est assez élevée pour être source de préoccupation dans les zones sujettes aux tremblements de terre, aux inondations ou aux glissements de terrains. Il n'est pas rare de constater dans les vieux quartiers des grandes villes telles que le Caire, Tunis, Casablanca et Marrakech que la densité de population nette est supérieure à 1 000 personnes par hectare.

2.9.1 Incidence des catastrophes naturelles sur les établissements humains

Les catastrophes provenant de forces naturelles entraînent un remodelage constant de l'environnement des populations. Au cours des 90 premières années de ce siècle, près de 1 100 tremblements de terre mortels ont été enregistrés. Il a été procédé pendant la Conférence mondiale sur la prévention des catastrophes naturelles, Yokohama, Japon, 23-27 mai 1994, à l'analyse des catastrophes qui se sont produites entre janvier 1963 et décembre 1992. Celle-ci a fait apparaître que les établissements humains étaient devenus plus vulnérables aux grandes catastrophes. Il existe des preuves selon lesquelles les inondations, les orages tropicaux, la sécheresse et les tremblements de terre sont les catastrophes qui causent le plus de dégâts aux économies et aux vies humaines dans les pays touchés.

Les pertes attribuées aux catastrophes augmentent avec le temps. Deux raisons principales justifient cet accroissement : Tout d'abord la fréquence et l'amplitude des catastrophes ont enregistré une progression dans le monde; deuxièmement les établissements humains sont de plus en plus importants, il en résulte qu'un plus grand nombre de

personnes sont exposées aux catastrophes toutes les fois qu'elles surviennent. Un autre facteur qui aggrave les dégâts causés par les catastrophes naturelles et celles provoquées par l'homme, c'est le caractère précaire des établissements humains, c'est-à-dire la mauvaise planification, les matériaux de construction inadaptés, le manque d'infrastructures etc.

D'une manière générale, il convient de noter que les catastrophes engendrant de grosses pertes économiques sont celles qui se produisent dans les pays développés où des gros investissements ont été réalisés, mais l'incidence des catastrophes est proportionnellement plus grande dans les pays pauvres en raison de la faiblesse de leur base économique. Dans les pays en développement, les pertes peuvent, en termes absolus, être moindres du fait d'un investissement plus faible et de coûts de remplacement moins élevés. Toutefois, le coût élevé en termes de capacité nationale d'absorption des pertes, rend les pays pauvres plus vulnérables.

En outre, il faudrait noter que les catastrophes ont pour effet immédiat de rendre un grand nombre de personnes sans abris et de détruire les infrastructures publiques. La perte d'une maison, même lorsqu'il n'y a ni mort ni blessé, est source de problèmes économiques et sociaux. La destruction d'infrastructures telles que écoles, hôpitaux et autres services de base doit également être prise en compte lorsqu'on évalue les effets des catastrophes sur les établissements humains. Il est clair que les établissements humains sont de plus en plus exposés aux risques causés par les catastrophes à mesure qu'ils s'étalent et se développent dans des zones sujettes aux catastrophes.

Il semble que les catastrophes naturelles sont imprévisibles. Toutefois, un grand nombre de celles-ci découlent directement ou indirectement des relations insouciantes qui existent entre les êtres humains et leur environnement, les inondations et sécheresses par exemple peuvent être la cause d'une déforestation intensive. Même si chaque catastrophe est pratiquement unique en son genre, sa portée et le moment où elle intervient, les problèmes qui en résultent sont les mêmes, d'où leur caractère presque prévisible. La connaissance des caractéristiques de chaque catastrophe particulière peut grandement aider à planifier les mesures et actions préventives pour une gestion efficace des risques.

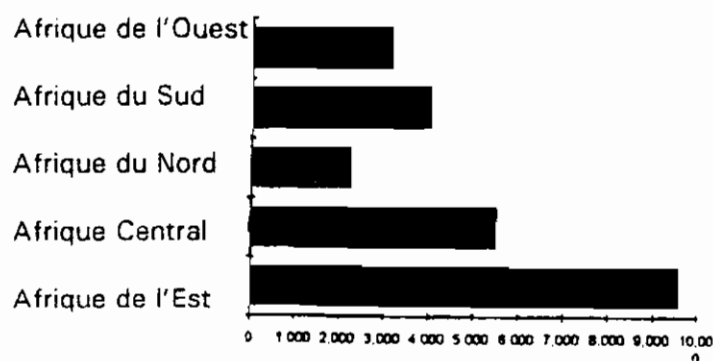
Parmi les pays qui, ces dernières années, ont enregistré d'énormes pertes en biens et vies humaines par suite de catastrophes naturelles on peut citer Maurice et Madagascar (cyclones), l'Algérie (tremblements de terres), le Ghana et Djibouti (inondations), et l'Ile du Cap-Vert (éruptions volcaniques). Il n'est pas possible de mettre subitement fin au développement des établissements humains dans les zones sujettes aux catastrophes, mais il est possible de limiter leurs effets destructeurs grâce à une planification appropriée des établissements, à l'utilisation de matériaux et de techniques de construction adéquats et à l'instauration de mesures efficaces de protection.

Le Manuel de la CEA sur la planification et la gestion des établissements humains dans les zones sujettes aux catastrophes a été élaboré dans le but d'aider les planificateurs des villes, les gestionnaires des zones urbaines et autres cadres engagés dans la planification du développement et la gestion des établissements humains, à prendre en compte dans leurs activités les aspects relatifs aux catastrophes naturelles, afin d'éviter ou de limiter les effets destructeurs sur les vies des habitants, leurs biens et investissements. Il fournit un cadre

Tableau 2.9: Personnes affectées par les calamités de 1969 à 1993 en Afrique

Sous-région	Réfugiés	Réfugiés par	Sous-région	Réfugiés et	Réfugiés par
Pays	Pers. déplacée	pays d'accueil	Pays	Pers. déplacée	pays d'accueil
	en '000	Total		en '000	Total
	1993/1994	1993		1993/1994	1993
AFRIQUE	24,472	6,119,800			
Afrique de l'Est	9,600	3,014,100	Afrique du Nord	2,234	767,000
Burundi	1,780	270,500	Algérie	0	121,000
Comores	0	0	Egypte	0	11,000
Djibouti	147	56,400	Libye	0	0
Ethiopie	735	156,000	Maroc	0	0
Eritrea	720		Soudan	2,154	635,000
Kenya	80	332,000	Tunisie	0	0
Madagascar	0	0	Sahara Occidental	80	0
Malawi	0	713,000			
Maurice	0	0	Afrique du Sud	4,011	357,300
Mozambique	2,340	0	Botswana	0	200
Zimbabwe	0	200,000	Lesotho	0	100
Rwanda	2,800	370,000	Namibie	0	5,000
Réunion	0	0	Afrique du Sud	4,011	300,000
Seychelles	0	0	Swaziland	0	52,000
Somalie	997	0			
Tanzanie	0	479,500	Afrique de l'Ouest	3,136	1,407,800
Ouganda	21	288,200	Burkina Faso	0	6,000
Zambie	0	148,500	Cape Verde	0	0
			Bénin	0	120,000
			Gambie	0	2,000
			Ghana	0	135,000

Sous-région	Réfugiés	Réfugiés par	Sous-région	Réfugiés et	Réfugiés par
Pays	Pers. déplacée	pays d'accueil	Pays	Pers. déplacée	pays d'accueil
	en '000	Total		en '000	Total
	1993/1994	1993		1993/1994	1993
Afrique Centrale	5,491	573,600	Guinée	0	581,000
Angola	1,332	11,200	Guinée-Bissau	0	16,000
Cameroun	0	43,500	Côte d'Ivoire	0	250,000
République Centrafricaine	0	43,000	Libéria	1,880	150,000
Congo	0	13,200	Mali	87	13,000
Guinée Equatoriale	0	0	Mauritanie	79	46,000
Gabon	0	200	Niger	6	3,200
Tchad	77	0	Nigéria	0	4,600
Sao Tome et Principe	0	0	Sénégal	18	66,000
Zaire	4,082	462,5000	Sierra Leone	811	15,000
			Togo	255	0



Réfugiés et personnes déplacées (nombres et pourcentage) par sous-région

général pour la prise de mesures en cas de catastrophes naturelles telles que cyclones, tremblements de terre et inondations, qui puissent être adaptées aux problèmes spécifiques à chacun des pays de la région. Le manuel souligne la nécessité de collecter et d'analyser les informations relatives aux inventaires et catastrophes; d'évaluer les risques de ces catastrophes; de déterminer les interactions entre le développement des établissements et les catastrophes naturelles; et d'intégrer des mesures de limitation des risques dans la planification des établissements. Il propose également des principes d'action dans les domaines spatial, technologique pour limiter les catastrophes ainsi que des instruments régulateurs, économiques et administratifs pour la gestion des établissements dans les zones à risque.

CHAPITRE TROIS : ANALYSE DES TENDANCES DANS LES POLITIQUES ET PROGRAMMES ENTREPRIS PAR LES PAYS AFRICAINS ET LES ORGANISATIONS INTERNATIONALES POUR LA MISE EN OEUVRE DES RECOMMANDATIONS ADOPTEES PAR HABITAT : CONFERENCE DES NATIONS UNIES SUR LES ETABLISSEMENTS HUMAINS, 1976

3.1 Historique

3.1.1 Introduction

Dans le présent chapitre il est procédé à l'analyse des tendances observées dans les politiques et programmes entrepris par les pays africains et les organisations internationales pour la mise en oeuvre des recommandations adoptées par Habitat I (Conférence de Vancouver) en 1976. Les mesures prises aux niveaux national et international pour appuyer ces recommandations font en conséquence l'objet d'un examen. Il démarre dans un premier temps par un bref historique du Plan d'action de la Conférence et une vue d'ensemble des idées relatives au développement intervenu au cours des deux décennies qui se sont écoulées depuis 1976. Le chapitre suivant donne une analyse du processus de formulation des politiques et stratégies nationales en matière de logement et fait un l'examen des questions portant sur la planification des établissements. Sont ensuite passés en revue les résultats des politiques relatives aux établissements humains dans les différents secteurs à savoir : la construction de logements, les infrastructures, les services, les terres, le financement du logement, la participation publique et la gestion des institutions. L'examen des résultats sectoriels est suivi d'une brève analyse des mesures visant à mettre en place une stratégie du droit au logement ainsi que de l'étude de la capacité des pays à contrôler et évaluer les résultats. La dernière partie du chapitre traite du soutien apporté par la communauté internationale à la formulation et à la mise en oeuvre d'une stratégie portant sur les établissements humains, avec une attention particulière sur les flux de ressources et l'appui à la mise en place des capacités.

Il n'est pas possible dans le présent chapitre de procéder à une évaluation exhaustive de la formulation et de la mise en oeuvre de stratégies en Afrique, aussi à titre d'illustration des principaux thèmes et tendances, un petit nombre de cas et d'exemples sont cités. L'accent porte sur les principales tendances ayant servi à l'évaluation des résultats obtenus pour les 20 dernières années. Par ailleurs, il convient de garder présent à l'esprit que 20 années seulement se sont écoulées depuis la Conférence de Vancouver. Même si à l'heure actuelle on peut s'attendre à certains progrès dans la mise en oeuvre du Plan d'action de Vancouver, la plupart des politiques, stratégies et programmes nationaux, particulièrement en Afrique, n'ont pas démarré avant la fin des années 80. Une évaluation systématique de l'impact de ces stratégies est en conséquence prématurée, comme le prouve également le bilan mondial des tendances, politiques et programmes actuellement en cours par le CNUEH.

3.1.2 Le Plan d'action de Vancouver et les 64 recommandations

La Conférence des Nations Unies sur les établissements humains de 1976 (Habitat I) s'est tenue à Vancouver (Canada). En conséquence, les déclarations sur les établissements humains et le projet de Plan d'action de cette Conférence ont été respectivement intitulés Déclaration de Vancouver sur les établissements humains et Plan d'action de Vancouver. La Conférence a déclaré que l'amélioration du niveau de vie des être humains constitue l'objectif primordial et le plus important de toute politique en matière d'établissements humains. En vue de réaliser cet objectif, il conviendrait d'accorder la priorité aux besoins des populations les plus défavorisées.

Le Plan d'action contenait 64 recommandations portant sur des actions à entreprendre au niveau national et jugées primordiales pour défendre le bien-fondé des établissements humains dans le cadre du développement national. La Conférence a eu de grandes répercussions sur le secteur du développement des établissements humains, en ce sens qu'un appel généralisé a été lancé en vue du : lancement d'une action au niveau gouvernemental et d'une coopération internationale pour l'amélioration de la situation des établissements humains dans tous les pays; la création en 1977 d'un organisme intergouvernemental à caractère mondial, la Commission des Nations Unies pour les établissements humains et de son secrétariat, le Centre des Nations Unies pour les établissements humains (CNUEH/Habitat); l'inscription pour la première fois des établissements humains à l'ordre du jour d'une conférence internationale; de même les gouvernements et agences de développement international ont été encouragés à formuler leur propre méthodes et stratégies en matière de développement humain.

Habitat I a regroupé sous le titre d'"établissements humains", plusieurs éléments qui avaient auparavant été examinés séparément - logement, construction et planification - et examiné les liens existants entre ceux-ci et d'autres activités par rapport aux changements intervenus sur le plan écologique et du développement aux niveaux national et international. Dans cette dimension était incluse la nature intégrée des établissements humains. Il a été donné aux gouvernements qui avaient reçu le mandat d'"établir des plans de stratégie spatiale et d'adopter une politique des établissements humains", la responsabilité d'exécuter le Plan d'action. La communauté internationale s'est vue confier le rôle de soutenir les efforts nationaux grâce à la fourniture d'une assistance financière et technique aux pays.

Bien que 64 recommandations aient été adoptées à Habitat I afin de permettre aux gouvernements respectifs d'agir en conséquence, on s'est aperçu que leurs structure et organisation ne reflétaient par l'harmonie ni les points communs requis à cet effet. Pour la plupart, les valeurs reflétées par les principes étaient loin d'être universelles, ce qui a conduit à diverses interprétations. La plupart n'ont donc pas servi de principes directeurs pour la prise de décisions au cours des 20 années qui ont suivi. Les principes de Habitat I n'étant en vigueur que depuis peu, ils n'étaient pratiquement pas en mesure de trouver des réponses aux crises économiques et politiques des années 80.

Il n'est donc pas surprenant qu'après Habitat I, le *Rapport mondial sur les établissements humains* (CNUEH 1987, 1995) ait noté que les politiques des années 1970 relatives aux établissements humains traitaient essentiellement la façon de loger les

populations pauvres. La politique recommandait essentiellement comme solution à la crise, la réhabilitation des établissements de squatters, ainsi que la mise au point de projets portant sur les emplacements et les services visant à satisfaire les besoins actuels et futurs. Malgré les bonnes intentions des gouvernements et de la communauté internationale, cette politique n'a pas pu prévoir de logements à des prix abordables, à une échelle capable de résoudre en partie les besoins en matière de logement. Même si elle prenait un peu plus en compte les pauvres que dans les programmes précédents, cette politique n'a pas pu satisfaire les besoins de 50 à 80% des populations pauvres. Par ailleurs, dans la mise en oeuvre de la politique susmentionnée, de nombreux gouvernements ont été directement impliqués dans des projets de construction, une tâche qui était et qui reste en deça de la capacité du secteur public dans la plupart des pays africains.

3.1.3 La situation des établissements humains et l'économie au niveau mondial

Il n'existe presque pas de preuves indiquant que la situation en matière de logement des populations pauvres dans la grande majorité des villes, notamment dans les pays en développement, s'est améliorée au cours des deux dernières décennies depuis 1976 si l'on tient compte des moyens disponibles, de l'occupation des terres, des normes et des possibilités d'accès aux services. Par exemple, les rapports présentés par les gouvernements africains lors de l'Année internationale du logement pour les sans abris en 1987 indiquaient que 90 millions de personnes sur le continent vivaient dans des bidonvilles ou des établissements de squatters et n'avaient aucun accès aux infrastructures et services de base. En fait, la réalité est que les inégalités augmentent et en conséquence les dangers de conflits sociaux et politiques. En outre, les options qui s'offrent aux pauvres des villes en matière de logement sont étroitement liées à la situation des pauvres dans les agglomérations urbaines. Il est également évident que les orientations en matière de logements dans les zones urbaines sont directement liées à la situation économique en général et les pauvres des zones urbaines ont énormément souffert du processus d'ajustement économique qui a démarré dans les années 80.

La situation économique au niveau mondial n'a pas permis la mise en oeuvre de la Déclaration de Vancouver dans deux domaines principaux qui n'avaient pas été perçus à l'époque. Premièrement, les perspectives économiques générales concernant les pays en développement étaient beaucoup plus optimistes en 1976, avant le choc pétrolier de la fin des années 70 et à une époque où un optimisme débordant prévalait quant à l'avenir économique du monde. Deuxièmement, l'"ajustement économique et structurel", la libéralisation des économies des pays en développement et par la suite leur intégration dans les marchés mondiaux grâce au maintien des taux de change du marché, l'équilibre de la balance des paiements, la promotion des exportations, la croissance du secteur privé, la suppression des subventions et les coupes dans les dépenses publiques ont été adoptés par la communauté internationale comme stratégie pour trouver une solution au déclin économique et à l'endettement des pays en développement. L'effet à long terme des politiques d'ajustement continue de faire l'objet de débats; pour l'effet à court terme, il est généralement admis qu'un trop grand nombre de mesures ont été mises en oeuvre trop rapidement sans qu'il ait été dûment tenu compte de l'impact social de l'ajustement, des variations locales et des réalités politiques. En conséquence, les habitants des villes des pays en développement, en particulier ceux d'Afrique ont assisté à la baisse de leurs

revenus en termes réels, à l'augmentation des prix des produits alimentaires et de l'énergie, ainsi qu'à la déréglementation généralisée des marchés du travail.

3.1.4 Orientations des politiques en matière de logement et évolution des idées relatives au développement

Les orientations des politiques de développement en matière de logement et d'urbanisation depuis 1976 reflètent l'évolution des idées d'ensemble sur le développement et des événements qui se sont produits au cours de la période. En vue de déterminer les actions et les décisions des donateurs et des gouvernements, et de définir les cadres intellectuels au sein desquels différents acteurs jouent le rôle qui leur revient dans la construction de logements, il est important d'adopter de nouvelles méthodes en vue de comprendre l'évolution de la situation en matière d'établissements humains depuis 1976. Quatre tendances importantes ont été observées dans ce domaine :

- a) La réticence de plus en plus marquée des bailleurs de fonds à investir dans les zones urbaines par peur d'encourager les migrations des zones rurales vers les villes et de freiner le développement des secteurs ruraux et agricoles;
- b) Les modifications intervenues au cours des deux dernières décennies dans la justification intellectuelle des politiques et pratiques de développement depuis la période interventionniste des années 60 et du début des années 70, en passant par le "néo-libéralisme" des années 1980 jusqu'au début des années 90 où l'accent a porté sur le rôle et les avantages comparatifs des marchés, des Etats et des organisations du secteur tertiaire. Ici également, un soutien a été apporté aux réformes politiques et à la démocratisation en soulignant l'importance de la décentralisation et de la participation populaire;
- c) L'adoption d'approches "graduelles" au développement qui insistent sur l'éducation, l'expérience, la souplesse et le caractère progressif du progrès;
- d) La modification de l'ensemble du concept de développement depuis 1976, en particulier avec l'intégration du développement "par et pour les femmes", "durable", et "social" dans un nouveau paradigme du développement humain qui est global par nature.

De toute évidence, les changements intervenus depuis 1976 ont complètement modifié le paysage urbain, social, économique et politique. Ces modifications ont-elles rendu plus ou moins difficile la mise en oeuvre des recommandations de Vancouver? Sur le plan positif, l'évolution des politiques en matière de logement au cours des 20 dernières années donne une idée claire de la philosophie de base adoptée à Vancouver. La mise au point de méthodes positives et l'attention accrue accordée aux rapports sociaux entre hommes et femmes et à l'environnement ont fourni un cadre intellectuel et politique d'appui au sein duquel s'appliquent les recommandations découlant de la Déclaration de Vancouver et du Plan d'action. Toutefois, au cours des deux dernières décennies le cadre économique dans lequel sont mises en oeuvre les politiques en matière de logement n'a pas été favorable à de nombreux pays, notamment l'Afrique. L'urbanisation et la pauvreté dans les villes en augmentation constante, associées à la baisse des ressources gouverne-

mentales, ont rendu très problématique l'exécution du Plan d'action de Vancouver; la question du logement en Afrique est pour le moins vouée à l'échec. Les progrès ont également été entravés par le fait que les gouvernements et les bailleurs de fonds ne se soient pas engagés à exécuter ce Plan d'action. La meilleure leçon à tirer de ces 20 dernières années, c'est qu'aucune amélioration notable en matière de logement ne peut être obtenue dans ce climat macro-économique en détérioration.

Toutefois, les problèmes de mise en oeuvre n'éliminent pas les résultats obtenus, ni ne portent ombrage à la vision exprimée au cours de la Conférence de Vancouver. Celle-ci reste un jalon dans la politique de développement des logements et d'installations, et tel qu'énoncé ci-après, son influence peut être clairement perçue dans l'évolution des déclarations de principes faites ultérieurement. Pour la première fois, la Conférence a inscrit la question des établissements humains au programme d'action international. Ceci a joué un rôle particulièrement déterminant dans au moins trois domaines, à savoir :

- a) **Les bases de la "méthode d'encouragement" aux logements.** Depuis 1976, les recommandations de Vancouver ont constamment fait référence à des méthodes telles que la régularisation de l'occupation des terres, le réaménagement, la participation populaire, la décentralisation, les organisations à base communautaire, les organisations non gouvernementales, le partenariat entre entreprises publiques et privées etc.. Comme le stipule la recommandation E.6 "les efforts devraient tout particulièrement avoir pour objectif de déterminer les questions pour lesquelles la population elle-même est la mieux placée pour décider et agir et de délimiter en conséquence le domaine d'intervention des pouvoirs publics". Dans *la Stratégie mondiale pour le logement d'ici l'an 2000*, approuvée par l'Assemblée générale des Nations Unies, 12 ans après Vancouver, les mêmes termes ont été utilisés pour décrire les principes fondamentaux de la méthode d'encouragement.
- b) **Politique de suppression de toute ségrégation en matière de logements et solutions aux besoins des groupes particulièrement vulnérables.** Les recommandations ont également souligné la nécessité d'inclure tous les groupes sociaux dans les programmes de mise en oeuvre en matière de logements et d'accorder une attention toute particulière aux besoins des femmes. De nombreuses recommandations ont insisté sur l'importance de la participation, notamment celles des groupes "les plus défavorisés", dans le processus de prise de décisions portant sur tous les aspects de la planification et de l'exécution en matière de logement. Le Plan d'action de Vancouver demandait une reconnaissance formelle "de l'évolution du rôle de la femme dans la société et l'encouragement à son entière participation au processus de développement". A cet effet, la Conférence de Vancouver constituait un signe avant-coureur important de la position centrale de la question des rapports sociaux entre hommes et femmes dans la politique du logement pour les 15 prochaines années.
- c) **Développement durable.** Avant 1976, la "crise" du logement était perçue sous divers angles qui n'étaient pas intégrés dans une seule approche - matériaux de construction adéquats, soins de santé primaires, financement du logement, normes de construction etc.. Chaque élément tendait à être perçu comme isolé, mais généralement sans lien les uns avec les autres. La Déclaration et le Plan d'action

de Vancouver ont rassemblé les éléments relatifs au logement, à la planification et à la construction auparavant disparates et les ont associés à des préoccupations d'environnement et de développement économiques aux plans national et international afin de créer une nouvelle approche globale au logement.

3.2 Politiques, stratégies et planification en matière d'établissements

3.2.1 Conception de Vancouver relative aux politiques, stratégies et planification en matière d'établissement

Le Plan d'action de Vancouver recommandait que "tous les pays définissent d'urgence une politique nationale des établissements humains" (Recommandation A1). Les recommandations relatives aux politiques et stratégies nationales en matière d'établissements insistaient sur la nécessité d'intégrer ces politiques à celles relatives au développement économique et social, de promouvoir un accès équitable aux avantages et services, permettant ainsi de procéder à une évaluation claire, exhaustive, flexible et permanente de ces politiques et stratégies (Recommandations A.1 à A.7).

Dans le cadre de la planification des établissements relevant du Plan d'action de Vancouver, les activités de planification devraient promouvoir et orienter le développement plutôt que de se limiter à une restriction et à un simple contrôle : "Une planification novatrice devrait être stimulante et prévoyante; dans de nombreux cas elle devrait demeurer ouverte et en tout état de cause, prendre en compte certaines options et se baser sur les meilleures informations et prévisions disponibles en matière de tendances démographique, sociale, économique et technologique" (ONU 1976,19).

Compte tenu de ce qui précède, le Plan proposait une série de recommandations qui soulignaient la nécessité de situer la planification des établissements dans le cadre du processus de planification économique et social aux niveaux national, régional et local (Recommandation B.1); de refléter les besoins, valeurs, priorités et ressources aux niveaux national, régional et local (Recommandations B.2, B.3, B.8, B.15); d'assurer la coordination des activités et ressources de développement de portée nationale, y compris la répartition générale des populations, l'importance que revêt le développement de certains secteurs économiques et de certains éléments d'infrastructures (Recommandations B.4 et B.11); d'encourager et de comparer tout à la fois le développement inégal et sectoriel (Recommandation B.5); d'intégrer l'ensemble du réseau urbain national (Recommandations B.6, B.9, B.10, B.13); d'en faire un processus continu, coordonné et suivi (Recommandation B.16).

3.2.2 Politiques et stratégies en matière d'établissement

De nombreux pays africains se sont attelés à améliorer et renforcer le système d'établissement en général, et le système d'établissement rural en particulier, dans leurs politiques et propositions d'investissement visant à résoudre les problèmes de migration, à limiter la concentration des populations et des activités dans les principales villes et à mettre fin à l'inertie dans le reste du pays (voir exemples du Kenya dans l'encadré 3.1 et du Ghana dans l'encadré 3.2).

Encadré 3.1 : Politique du Kenya en matière d'établissement au Kenya

En 1978, le Kenya décrivait sa politique d'aménagement des établissements et d'urbanisation comme la combinaison d'une "décentralisation limitée" et (ou "d'une dispersion sélective") aux niveaux national et régional d'une "déconcentration limitée" au niveau local. Cette structure a été jugée appropriée pour atteindre l'équilibre entre le développement économique et la création de nouveaux emplois grâce à la réalisation des deux objectifs que sont le contrôle de la structure et du niveau d'urbanisation et l'accélération du développement rural. La stratégie d'urbanisation consistant en une "décentralisation limitée" et une "concentration limitée" a été proposée pour permettre la mise en place d'un réseau de "centres de services" appropriés et d'importants "centres de croissance" (ou villes principales) situés à des endroits stratégiques.

Par la suite, au cours des années 80, le Kenya s'est engagé dans une politique d'équilibre zone rurale - zone urbaine contenue dans le document No. 1 de 1986 intitulé "Economic Management for Renewed Growth" (gestion économique en vue d'une croissance renouvelée) et dans le sixième Plan de développement national de 1989 à 1993. Une telle approche nécessitait une coordination beaucoup plus concertée des efforts de développement en zones rurale et urbaine. La déclaration faite antérieurement en 1983 relative au "District Focus for Rural Development" (Mettre l'accent sur les quartiers pour permettre le développement rural) avait en réalité ouvert la voie au concept d'équilibre entre les zones rurales et les villes. La stratégie consistant à réaliser l'équilibre entre les zones rurales et les villes prend explicitement en compte et analyse les effets interactifs qui existent entre les zones rurales et urbaines, les liens prévalant entre les différents secteurs de l'économie nationale, et les principales priorités de développement national des pouvoirs publics.

La première grande innovation principale dans le cadre de l'équilibre zones rurales - zones urbaines a été la mise en place du programme pour les centres d'échanges et de production dans les zones rurales, qui englobe le développement des infrastructures dans de petits centres urbains choisis dans des zones rurales. Les deux autres principaux éléments de la stratégie d'équilibre zones rurales - zones urbaines, impliquent le renforcement du pouvoir des autorités locales pour leur permettre de jouer un rôle plus important et plus efficace dans la promotion du développement au niveau local.

Source : Kiamba, M. (1994) : "The Dynamics of Urbanization and Urban Development Policy in Kenya" dans K.H. Wekwete et C.O. Rampanapasi (eds.) Planning Urban Economies in Southern and Eastern Africa, Avebury-Ashgate Publishing Limited : Aldershort.

3.2 : Politiques et stratégies de décentralisation au Ghana

Avant 1987, le Ghana disposait d'un système administratif hautement centralisé avec des ministères/départements sectoriels organisés comme des hiérarchies territoriales ou des pyramides dont le sommet se trouvait à Accra et les niveaux inférieurs dans les régions et les districts. En 1988, le Ghana a entrepris une importante réforme administrative en vue de permettre à l'administration d'être mieux à l'écoute des initiatives de développement des secteurs public et privé en vue de leur apporter son appui, et également de permettre une véritable participation populaire au processus de prise de décisions. Les réformes opérées dans l'administration, y compris la décentralisation et la démocratie participative ont été pleinement appuyées par une législation appropriée dont, le "Local Government Law" de 1988, le "Local Government Act" de 1992 et le "National Development Planning (Systems) Act" de 1994.

Source : CNUEH (Habitat) : Best Practices, 1996.

Dans l'ensemble, deux types de politiques ont été mises en oeuvre en Afrique concernant les villes secondaires. Premièrement, une politique basée sur les villes et conçue autour des concepts des "pôles de croissance" et des "centres de services" a été tentée. Deuxièmement, des politiques basées sur les zones rurales ont également été mises en oeuvre. Elles ont consisté en particulier, à la mise en oeuvre de politique de réformes agraires visant à améliorer les conditions rurales dans leur ensemble et à l'élaboration de programmes de réinstallation sur les terres.

Des informations provenant des centres de services ruraux situés en Côte-d'Ivoire, au Malawi, au Nigéria, en Tanzanie et au Zimbabwe, il ressort que cinq principales raisons ont été avancées pour justifier la mise en place de centres de services ruraux dans les pays africains, à savoir : la fourniture d'infrastructures et de services d'appui à l'agriculture; la réduction de la pauvreté dans les zones rurales; la coordination de la croissance économique dans les zones nouvellement installées; la lutte contre le déséquilibre existant dans le développement des régions; la décentralisation des administrations locales.

Le Malawi fait partie du petit nombre de pays où la dimension spatiale a été systématiquement prise en compte dans la politique de développement au niveau national. L'importance accordée dans les politiques de développement national du Malawi à la réduction de la pauvreté dans son ensemble, a entraîné une amélioration des conditions de vie des populations des zones rurales. L'un des aspects les plus importants du plan de développement physique national réside dans la hiérarchisation à six niveaux suivante : a) le Centre national; b) le Centre régional; le Centre sous-régional; d) le Centre de quartier et/ou du principal marché; e) le Centre du marché rural; f) le Centre du village. Les deux derniers niveaux sont appelés "Centre de services ruraux" et ils ont comme fonction primordiale d'assurer une liaison directe avec les populations rurales.

Au Zimbabwe, des centres de services ruraux ont été mis en place dans le cadre de la nouvelle hiérarchisation des établissements humains composée de sept niveaux suivants : a) les villages renforcés; b) les centres d'affaires ruraux; c) les centres de services ruraux; d) les centres de services de quartiers; e) les pôles de croissance; f) les villes; g) les cités. Chaque centre de services est conçu pour desservir jusqu'à 10 000 personnes dans un rayon

maximum de 20 km. Le Centre de service rural assure entre autres les services ci-après : écoles secondaires; dispensaires; bureaux pour la mise en place de sections; marchés locaux; boutiques pour la vente de détail, transport des passagers, télécommunications et approvisionnement en eau. Les centres de services de quartiers sont conçus pour assurer les fonctions ci-après : siège du gouvernement local, bureaux du gouvernement central, administration du district, hôpitaux de quartier, écoles secondaires, centres publics de formation/facilités bancaires. Il est également prévu que ces centres de service de quartier qui disposent d'une base de ressources locales reçoivent des industries rurales.

Au Botswana, il existe un système d'établissement relativement élaboré qui relie les zones rurales aux villes. Les villes agricoles de "Tswana" ont toujours servi de point focal aux organisations sociales et spatiales. En tant que centres régionaux bien implantés, outre les relations politiques qu'ils entretiennent avec les zones rurales, ils ont servi de facteurs de croissance et d'exploitation. Par ailleurs, parce que les populations y vivent en nombre important, ils disposent de l'amorce d'une variété de fonctions qui ne sont généralement pas associées aux zones rurales pour le développement des villes en zone rurale. Premièrement, ils n'ont pas de structures administratives ou politiques propres et deuxièmement, leurs bases économiques sont faibles en raison de la faiblesse des revenus et du manque d'investissement qui limitent leur pouvoir d'attraction pour la création d'usines.

Le processus d'évolution des centres administratifs au Nigéria a influencé dans une large mesure la structure générale du développement socio-économique et physique (voir encadré 3.3). Toutefois, l'espacement de ces établissements et la structure l'ensemble du développement indiquent que les effets du développement provenant de ces centres n'ont pas encore touché les zones rurales situées à une très grande distance de ces centres. Il en résulte que les zones pouvant bénéficier de la croissance administrative sont encore assez importantes pour gêner la réussite de toute interaction zone urbaine - zone rurale. Dans le même temps, les efforts de développement des zones rurales actuellement mises en œuvre ne sont soutenus par aucun cadre conceptuel d'aménagement physique, alors que les investissements alloués pour les projets n'ont aucun caractère prioritaire et ne sont pas rationalisés. Toutefois, la situation au Nigéria a considérablement évolué depuis le début des années 90. Les programmes de logement sont actuellement inclus dans les programmes intégrés de développement régional. Les liens entre les objectifs en matière de logement et la gestion des établissements ont été renforcés du fait de l'adoption de la politique d'aménagement des villes au niveau national en 1993.

Encadré 3.3 : Politiques et stratégies du Nigéria en matière d'établissements humains

La formulation d'une politique des établissements humains au Nigéria s'est faite progressivement comme le montre ce qui suit : dans le cadre de la politique nationale de développement et dans le cadre stratégique : le gouvernement a reconnu au titre du troisième Plan de développement de 1970 - 1974 que : garantir le logement était une responsabilité sociale qui lui incombait dans une large mesure; la planification de l'espace devrait être inscrite dans la planification nationale du développement telle que reflétée dans le troisième et tout particulièrement dans le quatrième Plan national de développement de 1975-1980 et 1981-1985 respectivement; la politique nationale en matière de logement de 1991 mettait l'accent sur les politiques et stratégies à mettre en oeuvre pour assurer un logement décent pour tous d'ici l'an 2000; le Decret 88 de 1992 relatif à la planification urbaine et régionale du Nigéria fournissait les mécanismes administratifs devant permettre la répartition des tâches de planification et de gestion des activités de planification physique; définissait les améliorations à apporter aux établissements humains dans la politique nationale d'aménagement des villes de 1992.

Source : CNUEH (Habitat): Best Practices, 1996.

Les récentes évaluations des résultats des politiques susmentionnées indiquent que celles-ci n'ont pas été couronnées de succès. Les villes secondaires, y compris les pôles de croissance et les centres de service n'ont pas réussi à attirer autant d'activités économiques que les responsables politiques l'avaient prévu au départ.

La "villagisation", la deuxième stratégie la plus commune en matière d'établissements ruraux a été tentée en Algérie et en Tanzanie. L'idée prévalant en Tanzanie, était que, lorsque des populations étaient regroupées et installées dans un environnement plus restreint, on pouvait plus facilement leur fournir l'infrastructure nécessaire que si elles restaient dans des habitations isolées. Le rôle des infrastructures a été conçu pour faciliter l'intégration des villes, des zones rurales et des différents secteurs de l'économie nationale, et permettre la circulation facile et rapide des biens et des personnes entre les établissements. D'importants problèmes se sont posés dans le cadre de la "villagisation", à savoir : que le processus a été souvent forcé et que l'aménagement physique ne s'est pas fait en harmonie avec l'organisation sociale et la production économique.

En Ethiopie, l'Institut de planification nationale a élaboré des plans en vue d'un système régional d'établissements urbains. La Jamahiriya arabe Libyenne est entrain d'élaborer un processus d'aménagement des établissements en tant que principal moyen d'orientation de sa politique de développement. On y procède actuellement à l'actualisation du Plan national de perspective physique devant couvrir la période jusqu'en l'an 2010 en y incluant les besoins d'environ 22 secteurs dans le cadre de l'aménagement des villes et des logements.

3.2.3 Aménagement des établissements

Dans la pratique, la méthode consistant à intégrer l'aménagement des établissements ruraux dans le cadre du développement socio-économique n'est pas encore pleinement reconnue dans beaucoup de pays, et, la plupart du temps, les pays africains ne disposent pas de l'autorité administrative nécessaire pour formuler et coordonner les projets intersectoriels dans les zones rurales. Les programmes relatifs à l'électricité, l'approvisionnement en eau et les transports ne sont pas reliés les uns aux autres ou à d'autres secteurs de l'économie nationale tels que la pêche, l'agriculture, la sylviculture et le tourisme. Les plans de développement physique régionaux unilatéraux, sans liens appropriés avec le développement rural et la protection de l'environnement ont entraîné de graves insuffisances dans l'aménagement des établissements ruraux de certains pays africains.

La mise en oeuvre de plans d'aménagement physique régionaux n'est pas soutenue par les mesures juridiques, financières et techniques appropriées. L'incertitude est grande en ce qui concerne l'efficacité relative des subventions prévues pour les localisations et infrastructures industrielles dans les conditions prévalant en zones rurales en Afrique. Il n'existe que très peu d'indications sur la structure économique des villes intermédiaires des différentes cités dans les pays africains. Tout aussi imprécise est l'information relative à l'importance de l'industrie de transformation à petite échelle, de son rôle dans la création d'emplois et de sa contribution aux revenus en zones rurales. Très peu de sources de données couvrent les zones rurales de ces pays et celles existantes sont généralement spécialisées et correspondent très peu aux besoins en aménagement physique régional qui suppose que l'on dispose au préalable d'informations intégrées et multidimensionnelles sur l'utilisation des terres. La difficulté la plus immédiate concernant l'aménagement physique régional est le manque d'informations sur les capacités des terres, sur les pluies, les ressources en eau et les forêts en zones rurales.

Le village est l'unité de base de l'aménagement physique au niveau agricole. Il semble que de nombreux pays africains ne disposent d'aucun plan physique sur les localités rurales. En conséquence, les facteurs sociaux et économiques, la localisation des activités et l'utilisation des terres dans le temps ne peuvent pas être prises en compte par les agriculteurs aux niveaux individuel ou collectif. Très souvent, l'emplacement des établissements en zones rurales est en contradiction avec les techniques culturelles, les systèmes d'irrigation et les principales activités agricoles. Sans plan physique des localités rurales et sans évaluation de l'incidence des plans sur l'environnement, il ne peut y avoir de rapports hiérarchiques fonctionnels entre les villages et les autres établissements humains.

Tel qu'indiqué au cours d'une conférence internationale qui s'est tenue récemment sur "Une nouvelle évaluation du processus d'aménagement des villes en tant qu'instrument de développement et de gestion durables des villes", l'aménagement des établissements dans la plupart des pays africains a été perçu dans un sens plutôt restreint à savoir qu'il se réfère à l'aménagement physique de l'utilisation des terres, comprenant trois éléments principaux à savoir : premièrement un cadre d'ensemble, généralement un plan directeur; deuxièmement un ensemble de normes et de réglementations sur l'aménagement et la construction; troisièmement un système de contrôle du développement (CNUEH 1994c). Bien que ce genre d'aménagement constitue de toute évidence un instrument fondamental

de développement et de gestion efficaces des établissements humains, son succès en tant qu'instrument de développement et de gestion durables des villes dans la plupart des pays africains a été plutôt limité. Il a été jugé trop complexe, excessivement bureaucratique, trop étalé dans la durée, réservé à une élite et de nature trop statique. La majorité des politiques mises en oeuvre dans ce cadre deviennent trop rapidement obsolètes, rendant ainsi le processus inapproprié dans l'ensemble. On a également pensé qu'il ne prenait pas en compte la participation des populations; les groupes communautaires, les principaux bénéficiaires, les ONG et le secteur privé étant largement exclu de ce processus. En outre, ce type d'aménagement traditionnel semble ne pas s'accorder avec les autres importants processus chargés par exemple du financement, de la fourniture des infrastructures et des services et des questions portant sur la durée, l'environnement et les ressources. En raison de ces insuffisances, l'aménagement des établissements n'a pas réussi à suivre le processus d'urbanisation rapide qui caractérise la majorité des pays africains.

Depuis Habitat I en 1976, divers pays africains dont la Tanzanie, le Kenya et le Ghana ont tenté de remédier aux insuffisances de l'aménagement telle qu'effectuée traditionnellement, en introduisant de nouvelles méthodes modernes d'aménagement. Certaines ont fait appel à des plans portant sur les structures, des plans stratégiques, des plans locaux, des réglementations sur la délimitation des zones et l'utilisation des terres, des normes en matière de construction et d'infrastructure qui ont, au fil du temps, été modifiées et adaptées pour les rendre plus souples, plus précises, plus pratiques et plus performantes, afin qu'elles correspondent mieux aux processus sectoriels et budgétaires. D'autres consistant en des innovations institutionnelles dont des variations traditionnelles et/ou indigènes (par exemple au Nigéria, au Ghana, au Zimbabwe et en Côte d'Ivoire) ainsi que de nombreux autres aspects d'une planification déléguée, décentralisée et participative, sont également intervenus dans de nombreux pays et villes d'Afrique (dans le cas par exemple du Kenya - cf. encadré 3.4 - de l'Ouganda et du Zimbabwe); ils font intégralement partie des concepts de complémentarité (prise de décisions au niveau le plus bas qui soit compatible avec la réalisation des objectifs requis), d'auto-assistance, d'autonomisation et de continuité.

Encadré 3.4 Modes de planification participative à Eldoret (Kenya) : Comités pour la planification dans les régions

Le Directeur de l'aménagement physique et le commissaire chargé de la gestion des terres au niveau national s'occupent de l'aménagement physique conventionnel et du contrôle de l'utilisation des terres. Toutefois au niveau local, le planificateur physique au niveau du district, le régisseur des terres au niveau du district et le Conseil municipal se partagent ces responsabilités.

A Eldoret, une nouvelle méthode la "Area Development Committees" (Comités de développement des régions) a été instituée par le Conseil municipal, l'autorité chargée de la gestion de la ville, en collaboration avec les propriétaires terriens et les organisations à base communautaire. Il s'est avéré nécessaire d'adopter cette méthode en raison de l'urbanisation rapide de Eldoret. Les objectifs fondamentaux ayant conduit à l'adoption d'une telle méthode consistaient à rationaliser l'utilisation des terres et à rentabiliser autant que possible les avantages socio-économiques en faveur des résidents. Les Comités de développement des régions constituent un nouvel instrument de l'aménagement et de la gestion des villes sur une base communautaire,

ils existent dans les districts ou quartiers chargés de l'aménagement et comprennent entre autres un représentant des propriétaires terriens, un représentant de la Communauté de la région, le Conseil municipal de Eldoret, des fonctionnaires et un ou des conseiller(s) de la région.

Les Comités de mise en valeur de la région ont entre autres pour fonctions de:

- *Solliciter des fonds pour les activités de mise en valeur de l'environnement;*
- *Assurer en collaboration avec le Conseil municipal et le fonctionnaire chargé de la planification physique, la coordination de toutes les activités de mise en valeur dans la région;*
- *Identifier, négocier et acquérir/échanger des terres à des fins communautaires;*
- *Donner aux propriétaires terriens et aux agents de mise en valeur des terres des conseils en vue de l'application des principes régissant un bon aménagement et des méthodes appropriées de mise en valeur;*
- *Maintenir les infrastructures et les services*

Source : Agevi, E. (1991); "Case Study, Eldoret Kenya", dans CNUEH, *the Management of Secondary Cities in Sub-Saharan Africa : Traditional and Modern Institutional Arrangements*, (CNUEH, Nairobi).

Le Programme pour la stabilité des villes actuellement en cours d'élaboration dans un grand nombre de villes à travers le monde, y compris dans six villes africaines (cf. Encadré 3.5) représente peut-être la meilleure illustration des possibilités de mise en oeuvre des politiques d'aménagement des établissements qui prennent en compte l'environnement, la participation des populations, le potentiel des ressources locales, la nécessité de disposer de mécanismes, concertés et largement représentatifs aussi que d'appuis financiers et institutionnels.

Encadré 3.5 : Programme de développement durable des villes

Le Programme de développement durable des villes est une illustration de l'importance vitale que revêtent la planification et la gestion des établissements humains/urbaines et environnementales pour la mobilisation et l'utilisation rationnelle des ressources disponibles dans ce domaine. Le projet a été élaboré en réponse aux préoccupations du CNUEH et du PNUD concernant la nécessité d'une coordination, d'une décentralisation et d'une prise de décisions intersectorielles et d'approches participatives à la gestion du développement.

Au début des années 80, les Principes directeurs environnementaux pour la planification et la gestion des établissements humains ont été élaborés conjointement par le CNUEH et le PNUE. Dans le cadre du suivi de ces Principes directeurs et en application de la résolution 12/18 du 2 mai 1989 du CNUEH sur le développement

Le Programme de développement durable des villes a été lancé en 1990. L'objectif du Programme est de doter les autorités municipales et leurs partenaires des secteurs public, privé et communautaire de moyens améliorés en matière de planification et de gestion de l'environnement. Depuis son élaboration, et le peu de temps qu'il est appliqué, le Programme n'a cessé de s'imposer. En Afrique, il est opérationnel dans plusieurs pays notamment en République-Unie de Tanzanie (Dar-es Salaam), au Ghana (Accra), en Egypte (Ismailia), au Nigéria (Ibadan), au Sénégal (Dakar) et en Tunisie (Tunis).

La CNUED a reconnu le Programme comme outil pour la mise en oeuvre du Programme Action 21 au niveau des villes. Le Programme est mû par les possibilités et les besoins locaux mais est fondé sur l'appui national, régional et international qui se dégage des activités et expériences au niveau des villes. Il fournit un cadre permettant de lier les actions et innovations locales aux activités entreprises aux niveaux national, régional et mondial, grâce auxquelles les enseignements tirés des données d'expérience d'une ville donnée peuvent être partagés, analysés et vulgarisés. Ce lien opérationnel permet de rendre les stratégies mondiales mieux adaptées aux possibilités et aux besoins locaux et d'aider en conséquence à appliquer des stratégies et accords mondiaux au niveau local. Le Programme renferme la possibilité de produire un partenariat unique visant à promouvoir la planification et la gestion des établissements humains/urbaines et environnementales dans les villes du monde.

Source : Elgen, J. (1995): "Our Cities, Our Future: Cities, Interagency Cooperation, and sustainable Development", Habitat Debate, Vol.1, No.3, CNUED (Habitat), Nairobi.

3.3 Politiques et stratégies nationales du logement

En ce qui concerne les politiques, les stratégies et la production nationales de logement, il a été recommandé qu'il soit accordé un soutien particulier au secteur informel dans ses initiatives en vue de fournir des logements aux couches les plus défavorisées et de promouvoir les programmes de parcelles assainies; l'"auto-assistance", "un rôle accru du secteur public en matière de location" et "des subventions à la location" ont été perçus comme des éléments décisifs pour relever le défi des établissements humains (recommandations C.8, C.9 et C.10). La clef d'une bonne partie de ces problèmes réside dans les mesures qui sont maintenant acceptées comme des normes usuelles (mais qui paraissaient des plus révolutionnaires) : régularisation de l'occupation des établissements informels, fourniture des services et infrastructures essentiels sur des parcelles vides, soutien aux initiatives prises par les pauvres eux-mêmes, etc.

L'évolution des stratégies nationales du logement au cours de la dernière décennie montre clairement que ces recommandations ont été entendues et acceptées. Alors que les initiatives ont été prises à une échelle trop petite pour répondre aux besoins en matière de logement, les principes fondamentaux énoncés dans la Déclaration de Vancouver n'ont pas été remis en cause depuis 1976: la construction directe par l'Etat a ouvert la voie du soutien aux initiatives des constructeurs du secteur privé et des populations démunies elles-mêmes. Les programmes d'assainissement ont bénéficié d'une popularité certaine, et certains d'entre eux ont permis l'octroi d'importantes subventions. Les deuxième et

troisième projets urbains de Mombassa, Kisumu, Nakuru et Eldoret au Kenya comptent parmi les exemples de projets d'assainissement. Le Nigéria, la Sierra Leone, la Zambie, la Tanzanie et l'Ouganda font partie des autres pays africains qui ont d'une manière générale, accordé une large place au système des parcelles assainies et à l'assainissement des zones d'habitat spontané pour la production de logements.

Jusqu'en 1988, aucun dispositif explicite n'a été défini concernant les stratégies nationales (par opposition aux politiques). Néanmoins, certains pays ont progressé après Vancouver et élaboré des politiques globales de l'habitat. Une étude préliminaire des actions nationales dans le domaine des politiques et stratégies de l'habitat, réalisée, entre 1978 et 1980, par l'Institut international pour l'environnement et le développement (IIED) dans 17 pays, a montré que des progrès ont été accomplis dans tous ces pays, en particulier en Egypte, pour ce qui est de l'Afrique, même si peu d'entre ces pays ont abordé de manière systématique les questions foncières. Dès 1987, une seconde évaluation entreprise pour le compte du CNUEH avait noté des signes encourageants au Botswana, pour ce qui est de l'Afrique, et mis en relief l'importance d'une politique écrite du logement comme moyen d'assurer la compréhension et de réaliser un consensus à l'échelle nationale.

Cependant, ce n'est qu'après l'élaboration, en 1988, de la *Stratégie mondiale du logement* jusqu'à l'an 2000 que des principes directeurs clairs et exhaustifs ont été fixés pour les politiques nationales du logement. L'Année internationale du logement des sans-abri (IYSH) célébrée un an plutôt avait suscité un grand nombre d'actions dans la préparation de stratégies nationales provisoires : sur les 145 pays qui ont participé à l'IYSH, 55 avaient élaboré de nouvelles politiques et stratégies du logement, 11 avaient commencé à en mettre au point, et les autres avaient au moins introduit un changement significatif dans leur politique ou lancé des programmes nationaux ou internationaux en vue de résoudre le problème du logement (UNCHS 1990d, 35). La réalisation des objectifs des politiques et stratégies de l'habitat devait être organisée en trois phases : formulation de politiques et stratégies, et conception de nouveaux cadres institutionnels; mise en application et fonctionnement, à proprement parler, des programmes nationaux. Ces phases devaient être évaluées en fonction de critères mis au point par la douzième session de la Commission des établissements humains, comme suit (UNCHS, 1991b, 118) :

- Formulation des stratégies (définition des objectifs, engagement politique et méthode de formulation de stratégies);
- Mise en oeuvre des stratégies (mécanismes de surveillance et d'évaluation, et réorganisation législative, financière et institutionnelle); et,
- Bilan des stratégies (réalisations en matière de constructions et d'infrastructures, répartition équitable de la production, participation communautaire et conditions environnementales).

La Stratégie mondiale de l'habitat avait elle-même posé quatre conditions pour les stratégies nationales (UNCHS, 1990a, 14-15) :

- a) Définition d'objectifs précis et mesurables;

- b) Réorganisation progressive du secteur de l'habitat (y compris le cadre juridique et réglementaire et la production de logement);
- c) Mobilisation et répartition d'un volume plus important de ressources financières (y compris le financement de logements, rationalisation des subventions et du recouvrement des coûts); et
- d) Production de logements et gestion des terrains, des infrastructures et de l'industrie de la construction.

Le programme Action 21 adopté par la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement (CNUED) en 1992 a préconisé une condition supplémentaire, à savoir la nécessité pour les stratégies nationales du logement d'englober des mesures pour la promotion d'un "développement durable de l'énergie et des systèmes de transport" (CNUED 1992, para. 7.57). Cette liste est impressionnante, en particulier pour les pays africains qui doivent déjà tirer le maximum du peu de ressources dont ils disposent.

Au cours des six dernières années, un certain nombre d'études ont été entreprises pour faire le bilan des progrès accomplis dans l'élaboration de stratégies nationales du logement (Struyk, 1990; UNCHS, 1990e; DPU, 1991; UNCHS, 1991b; UNCHS, 1992g; 1992; UNCHS, 1994). Beaucoup de données sont, par conséquent, disponibles sur la formulation de stratégies; pour ce qui est de l'Afrique sont plus particulièrement concernés : le Kenya, le Nigéria, l'Ouganda, le Zimbabwe et le Ghana.

Plusieurs pays africains ont entrepris un diagnostic approfondi de leurs besoins en matière de logement à partir du modèle élaboré par l'Agence des Etats-Unis pour le développement international (USAID). Ces pays comprennent : le Botswana, le Kenya et le Zimbabwe. A ce sujet, le nombre de nouvelles parcelles assainies nécessaires pour faire face aux besoins nationaux en matière de logements décents ainsi que l'investissement financier nécessaire pour produire ces unités ont été estimés. Dans le cadre de ce projet, ces pays ont été en mesure d'étudier un certain nombre des "scénarios politiques" fondés sur des variables fondamentales telles que les taux d'intérêt ou les normes de construction. Même au tout début du projet, le Botswana et le Kenya avaient poursuivi l'élaboration de nouvelles stratégies du logement. Dans d'autres pays, notamment au Burundi, au Cameroun, en Côte d'Ivoire, au Gabon, en Gambie, au Ghana, en Guinée, au Niger, au Nigéria, au Rwanda, en Tunisie, en Tanzanie et au Sénégal, un bilan des politiques du logement a débouché sur la formulation de nouvelles politiques.

L'élaboration de nouvelles stratégies du logement n'a pas été entreprise de manière isolée. Bon nombre de pays ont combiné cette action avec une intensification réelle de programmes triés sur le volet qui révélaient des possibilités pour un impact considérable sur les conditions de logement des pauvres et des défavorisés. Par exemple, le Malawi et le Nigéria ont respectivement accordé une attention particulière au logement rural et aux programmes de parcelles assainies.

En général, pour ce qui est de l'Afrique, ces études montrent en fin de compte que l'élaboration de stratégies nationales du logement a démarré dans la plupart des pays, qu'aucun d'eux ne dispose encore d'une stratégie complète. En outre, les résultats de la

formulation de stratégies varient grandement d'un pays à l'autre : certains ont essentiellement fait porter leurs efforts sur la modification des plans antérieurs, tandis que d'autres ont mis l'accent sur des secteurs particuliers du développement de l'habitat (UNCHS, 1992h, 91-100). Dans la plupart des cas, certains éléments de stratégies étaient déjà en place bien avant 1988, suite à des initiatives antérieures de formulation de politiques, à partir de 1976 (UNCHS, 1991b). Par exemple, le Zimbabwe s'est essentiellement consacré aux mutations au niveau du gouvernement central et l'Ouganda a mis l'accent sur l'élaboration de stratégies concernant les districts et les municipalités. Certains pays (l'Ouganda et le Zimbabwe encore) ont respecté leur calendrier initial, avec des stratégies et des mécanismes convenus et adoptés dès 1992 en vue de leur exécution; mais la plupart des pays ont accusé un retard par rapport à leur calendrier. Le Kenya a commencé à s'éloigner des politiques de l'habitat qui accordent la primauté à l'Etat pour une approche favorisant l'auto-assistance en 1986, suivie un plus tard par une Stratégie nationale de l'habitat et, en 1990, par un nouveau Document provisoire de politique générale du logement (voir encadré 3.6).

Encadré 3.6 : Stratégie nationale du Kenya en matière de logement, 1987-2000

*Au cours des années 80, le Kenya a entrepris d'améliorer les résultats du secteur du logement et de formuler de nouvelles politiques et stratégies qui régiraient l'élaboration et la mise en oeuvre de programmes futurs relatifs au logement. La première phase consistait notamment à réaliser des études sur l'Habitat urbain et rural. Ceci a été suivi en 1986 par la formulation de la **Stratégie nationale du Kenya en matière de logement, 1987-2000**. Dans ce document, la stratégie de promotion a été clairement énoncée avant même l'Année internationale du logement des sans-abri de 1987 et la Stratégie mondiale du logement des Nations Unies pour l'an 2000. La stratégie pour le secteur du logement a été élaborée avec comme toile de fond un cadre socio-économique de promotion tel que stipulé dans le Journal officiel no.1 sur la gestion économique pour une croissance renouvelée.*

Source : CNUEH (Habitat) : Best Practices, 1996.

L'impact de ces mutations a, cependant, été limité, en partie en raison du caractère incomplet et non coordonné des politiques du logement, et en raison des problèmes rencontrés au niveau des institutions chargées de les mettre en oeuvre. Des problèmes similaires ont été notés en Tanzanie (Stren, 1990). Au Nigéria, une nouvelle politique nationale de l'habitat a été instituée en 1991, un important travail ayant été déjà accompli à ce propos et ayant servi de fondement à cette dernière initiative (voir encadré 3.7).

Encadré 3.7 : Une nouvelle Politique nationale du logement au Nigéria

Au Nigéria, la fourniture de logement a généralement été considérée par les décideurs comme une chose plutôt tolérée que voulue. Le logement a par conséquent bénéficié d'un faible rang de priorité dans la planification du développement...

Une nouvelle Politique nationale du logement a été lancée en 1991. Les idées soulignées dans cette politique générale impliquent une réorientation de la politique appliquée par le passé.... L'objectif ultime de la nouvelle Politique nationale du

Nigéria en matière de logement consiste à faire en sorte que tous les nigérians possèdent un logement décent ou aient accès à un logement décent, à un coût abordable, d'ici à l'an 2000.

Source : CNUEH (1994) : *National Experiences with Shelter Delivery for the Poorest Groups*, CNUEH : Nairobi.

L'Afrique du Sud a adopté un Pacte national du logement lors du Sommet national du logement qui a regroupé, en 1994, toutes les parties concernées. Le Pacte énonçait, dans l'ensemble, une approche favorisant l'auto-assistance en matière de fourniture de logements. Les mécanismes d'exécution ont également constitué le domaine le plus déficient de la stratégie de développement du logement dans les quatre pays étudiés par le CNUEH en 1990 (dont le Kenya et le Zimbabwe) (UNCHS, 1990e). Le Ghana a mis en place un cadre relativement plus complet pour la mise en oeuvre des politiques et stratégies (voir encadré 3.8). Une lacune communément rencontrée est le fait que les fonctions des agences d'exécution et les liens entre ces dernières ne sont guère définis de manière précise (UNCHS, 1990e, 15). Les stratégies de ces quatre pays définissent un rôle accru du secteur privé en matière de production de logements et des changements qualitatifs dans le rôle des organismes étatiques, mais, encore une fois, cela ne recouvre pas une seule et même réalité selon le cas. Par exemple, l'Etat conserve un rôle plus important au Zimbabwe que dans les trois autres pays étudiés. Le CNUEH a trouvé de grandes disparités en ce qui concerne la programmation, les groupes et institutions chargés de l'élaboration des stratégies, le niveau d'assistance technique, et les mesures précisément prises. Struyk (1990, 317) fait remarquer de manière éloquente que le Kenya et le Zimbabwe sont tous deux plus proches des "politiques" que des "stratégies", dans la mesure où ils n'avaient pas mis au point un calendrier précis et des procédures d'exécution.

Encadré 3.8 : Stratégie nationale du Ghana en matière de logement

*En 1987, le Ghana a élaboré le **Draft National Housing Policy and Action Plan, 1987-1990** (Projet de politique nationale et Plan d'action en matière de logement, 1987-1990), compte tenu des problèmes considérables qui se posent dans le secteur du logement. Ce plan, hormis la création du Home Finance Company (Société nationale de financement) et du Ghana Real Estate Developers Association (Association des promoteurs immobiliers du Ghana), a accordé peu d'attention au secteur des établissements humains en général voire à l'économie dans son ensemble. En 1987, une étude nationale, le Ghana Living Standards Survey, 1987-1988 (l'Etude des niveaux de vie au Ghana) a fourni le cadre nécessaire à un débat national sur l'état des établissements humains. En 1993, le Ghana a élaboré la **Stratégie nationale pour le développement durable des établissements humains au Ghana** et la **Stratégie nationale du logement**. Les deux documents sont tout à fait détaillés en ce sens qu'ils ont largement couvert la question des établissements humains, et du fait qu'ils ont été élaborés sur la base de la Stratégie mondiale du logement.*

Source : CNUEH (Habitat) : *Best Practices*, 1996.

Un soutien politique de haut niveau et suivi, des recherches rigoureuses en matière sur les conditions du marché du logement préalablement à la formulation de stratégies, et une supervision au niveau local, tout en évitant l'implication des donateurs dans le lancement du processus, constituent les éléments déterminants qui permettent de distinguer les stratégies fructueuses de celles qui restent "sur le papier" (Struyk, 1990, 319). Il est également avéré qu'une consultation largement ouverte au public, aux institutions privées et au secteur non structuré permet de parvenir à de meilleurs résultats, que ce soit à travers une commission comme au Kenya ou non. L'Ouganda a également réussi à impliquer un grand nombre d'acteurs aussi bien à l'échelle locale qu'au niveau des districts, dans le diagnostic et l'élaboration d'une nouvelle Stratégie nationale du logement au début des années 90, l'accent étant mis sur une approche à partir du niveau du district vers le haut, plutôt que du niveau central vers le bas. Un processus "de bas en haut" de ce type n'a pas donné de bons résultats au Zimbabwe, car le système étatique y est beaucoup plus centralisé qu'en Ouganda.

En tenant compte des quatre conditions posées dans le GSS pour les stratégies nationales du logement, il est possible de tirer les conclusions suivantes sur chacune d'elles:

- a) **Objectifs clairement définis.** La reformulation des politiques actuelles du point de vue des objectifs généraux de l'approche favorisant l'auto-assistance a été facilitée par les stratégies nationales du logement, mais les progrès enregistrés dans la réalisation de ces objectifs ont été plutôt inégaux. Des lacunes ont été notées dans la mise en oeuvre de la plupart des stratégies nationales. La plupart des stratégies du logement en Afrique, à l'instar de celles des autres pays en développement, ont suivi le cadre général de la Stratégie mondiale du logement, tout en permettant une adaptation locale. Cependant, on trouve, en comparaison, rarement des objectifs plus détaillés, mesurables et précis. Une insuffisance d'intégration des différents objectifs a également été observée. Les indicateurs commencent à être identifiés afin de permettre aux décideurs de mesurer les progrès accomplis pour parvenir aux objectifs définis dans les stratégies nationales du logement. Le Programme des indicateurs du logement du CNUEH et de la Banque mondiale (qui sera décrit plus tard) et les séminaires sous-régionaux organisés en 1990-1991 pour l'élaboration de principes directeurs de surveillance des stratégies du logement ont permis de disposer d'une large gamme d'indicateurs, même si ces derniers paraissent trop nombreux pour une surveillance aisée lorsqu'ils sont mis ensemble (UNCHS, 1991e).
- b) **Réorganisation du secteur du logement.** La plupart des stratégies nationales du logement mentionnent de manière explicite le rôle et les responsabilités des secteurs public et privé, et des communautés en matière de logement, ainsi que le rôle de l'Etat dans la création et la pérennisation d'un "cadre propice" dans lequel les populations et les entreprises privées peuvent construire leurs propres logements. Les liens de partenariat entre le secteur public et le secteur privé sont reconnus sans ambiguïté dans la plupart des stratégies comme représentant un mécanisme essentiel qui permet aux différentes institutions de s'attacher essentiellement aux domaines présentant un avantage comparatif en matière de logement (UNCHS, 1993c). Cependant, le secteur privé a continué à fournir des logements et services connexes, souvent en méconnaissance des politiques et stratégies nationales du logement.

- c) **Mobilisation et répartition des ressources financières.** Une grande priorité est accordée par toutes les stratégies nationales du logement aux réformes concernant la propriété immobilière, le financement de logements, les investissements et le recouvrement des coûts relatifs aux infrastructures, l'impôt foncier et les autres mesures fiscales, même si la mise en oeuvre est souvent décevante. La nouvelle Stratégie nationale du logement du Zimbabwe, par exemple, a essentiellement pour objectif l'accès de tous à la propriété immobilière à travers des subventions accordées aux sociétés de construction et davantage de possibilités pour les pauvres en milieu urbain de bénéficier de prêt.
- d) **Production de logements et gestion des terres, des infrastructures et du secteur de la construction.** Les stratégies nationales du logement formulées après 1988 marquent une rupture profonde avec le passé, eu égard au rôle de plus en plus réduit de l'Etat dans la production de logements et à l'accent plutôt mis sur la promotion de mesures d'incitation en faveur des secteurs privé et communautaire de production, avec la mise en place d'un cadre destiné à freiner la spéculation et à garantir l'accès des pauvres. La plupart des stratégies assignent à l'Etat un rôle de premier plan en ce qui concerne les investissements relatifs aux infrastructures, la redéfinition des normes du logement et de la construction, l'appui aux initiatives de construction à petite échelle et les investissements relatifs aux matériaux de construction locaux ainsi que la levée des "imperfections" du marché foncier. Aussi bien au Kenya qu'au Zimbabwe, par exemple, les nouvelles stratégies mentionnent de manière explicite la nécessité d'assouplir les normes de construction et d'aménagement de l'espace, ce qui constitue une évolution profonde dans la mesure où l'Etat avait fait grand cas antérieurement des normes héritées de la période coloniale, en partie en réaction contre les normes de très bas niveau qu'ont connu les Africains durant le régime colonial.

En résumé, des progrès notables ont été accomplis dans la plupart des pays en ce qui concerne la redéfinition des buts et objectifs, à travers les stratégies nationales du logement, de manière à se conformer aux principes de l'approche permettant l'auto-assistance, faisant écho à la philosophie définie en 1976. Dans nombre de cas, il y a eu une large consultation avec les groupes du secteur privé et les mouvements populaires dans le cadre de la stratégie, même si les modalités de la participation aux différentes étapes varient dans une large mesure. Cependant, il est également vrai que la plupart des "stratégies" pèchent par défaut de plan d'action précis, de calendrier, de services d'experts, et d'indicateurs pour la surveillance et l'évaluation. Elles sont plus proches des "politiques" que des "stratégies". C'est l'une des raisons pour lesquelles leur mise en oeuvre a été jugée décevante. Les leçons tirées de cette phase d'élaboration de stratégies confirment les résultats d'une évaluation antérieure sur l'approche permettant l'auto-assistance, évaluation qui avait identifié quatre conditions pour la réussite (UNCHS, 1987, 205-206) :

- a) L'Etat doit prendre des décisions qui prévoient sans équivoque l'autonomie au niveau local;
- b) Les mesures destinées à promouvoir les initiatives locales doivent être accompagnées d'autres mesures permettant de surmonter les obstacles à ces initiatives;

- c) L'Etat doit considérer les exigences des communautés pauvres comme étant légitimes et en tenir compte; et,
- d) Les professionnels impliqués dans l'aménagement d'établissements humains doivent être préparés à redéfinir leur rôle.

3.4 Logement, infrastructure et services

La Conférence de Vancouver avait parfaitement mis l'accent sur le caractère essentiel du logement, des infrastructures et services dans l'aménagement des établissements humains et avait estimé que les politiques relatives aux établissements humains devaient avoir pour premier objectif de fournir des logements de manière systématique et concertée à tous ceux qui en avaient besoin, selon une programmation appropriée et adaptée à la réalisation des objectifs généraux du développement (préambule et recommandations C.1 et C.2).

3.4.1 Matériaux de construction et secteur du bâtiment

Bien que l'esprit d'"auto-assistance" ait été consacré par Vancouver (recommandation C.10), la Conférence avait accordé une attention particulière à la nécessité de mettre au point des normes, des plans et des technologies réalistes et appropriés tenant compte des ressources locales (recommandations C.3, C.4, C.5, C.6 et C.7). La recommandation C.3, par exemple, précise que "les normes concernant les bâtiments, les infrastructures et les services doivent être compatibles avec les ressources locales, être évolutives, réalistes et suffisamment adaptables à la culture et aux conditions locales". La recommandation C.7 relative à l'industrie nationale du bâtiment cite "l'importance particulière de l'industrie du bâtiment" et la recommandation C.8 relative à la construction par le secteur non structuré plaide pour un soutien sans faille de l'Etat à ce secteur. Ceci englobe la nécessité de "réorganiser la commercialisation et la distribution des matériaux et de l'outillage de construction afin de faciliter des achats par petite quantité, à intervalles irréguliers et à des conditions de crédit avantageuses".

En dépit de la place importante et du rôle dynamique de la construction dans l'aménagement des établissements humains et, en général, dans le processus de croissance et de développement, elle est souvent ignorée par les plans nationaux, notamment ceux des pays en développement. C'est une situation que la Conférence de Vancouver avait voulu changer. Cependant, l'importance du secteur du bâtiment n'a été reconnue par les pays africains qu'à la fin des années 80 et au début des années 90. C'est, en particulier, l'article 49 du Traité instituant la Communauté économique africaine signé à Abuja (Nigéria), le 3 juin 1991, qui a précisé que dans le souci d'asseoir le processus d'industrialisation sur des bases solides et de promouvoir l'autonomie collective, les Etats membres devront "...garantir le développement du ... secteur du bâtiment". Malgré cela, dans la majorité des pays africains le secteur du bâtiment ne joue toujours pas le rôle qui lui revient dans le développement des établissements humains.

La structure et l'organisation du secteur du bâtiment varient considérablement d'un pays à l'autre en Afrique, selon le niveau de développement économique, le développement

historique du secteur, la nature du travail accompli, la spécialisation fonctionnelle et la dimension du secteur. Les unités de production du secteur local du bâtiment peuvent généralement être regroupées en quatre groupes principaux : a) constructeurs du secteur non structuré, qui assurent un pourcentage élevé des constructions de logements dans les pays africains, et dont l'étude est sérieusement entravée par le manque d'informations; b) organisations communautaires ou d'auto-assistance; c) organisations et entreprises publiques; et, d) sociétés privées du secteur structuré. Les organisations étrangères maîtres d'ouvrages constituent le cinquième groupe.

Les mesures institutionnelles concernant le secteur tendent à aller à l'encontre de l'économie dans l'utilisation des ressources, entre autres en séparant les différentes parties du processus de construction et, également, en créant des conflits entre les activités de conception, la production de matériaux de construction et d'éléments, et le processus de construction. L'absence d'intégration verticale et horizontale dans le secteur, qui est une conséquence de sa nature fragmentaire, constitue également un obstacle à la productivité. Il y a peu d'interaction entre les grandes entreprises modernes et la multitude de petits producteurs. La marge considérable qui existe pour le transfert de technologies, de l'expertise et des compétences au sein du secteur demeure inexploitée. Les ministères chargés de l'aménagement des établissements humains pourraient exercer une influence sur la construction, mais elles font preuve d'un manque de coordination en ce qui concerne la programmation et l'exécution au niveau national. Le manque d'informations sur le secteur vient compliquer la planification et la prévision. En dépit de la reconnaissance de son importance, peu d'informations sont disponibles sur le volume des activités du secteur traditionnel ou non structuré. D'autres graves difficultés auxquelles le secteur de la construction doit faire face dans bon nombre de pays africains concernent la dépendance vis-à-vis de l'étranger pour les matériaux de construction et le savoir-faire; la pénurie de main-d'oeuvre qualifiée, la pénurie d'équipements et d'outils appropriés; une gestion et une surveillance qui laissent à désirer et une conception, des technologies et des normes qui sont souvent inadaptées aux conditions locales. Un secteur du bâtiment et des matériaux locaux rudimentaire ne saurait, par conséquent, faire face de manière satisfaisante à la demande croissante concernant l'aménagement d'établissements humains, comme le montre l'expérience de bon nombre de pays africains (voir encadré 3.9).

Encadré 3.9 : Le sort du secteur des matériaux de construction en Afrique

Dans pratiquement tous les pays africains, les matériaux de murage tels que briques en argile cuite et blocs et briques de béton sont les deux matériaux produits industriellement les plus utilisés. Les chiffres concernant la production ne sont pas facilement disponibles pour tous les pays; toutefois, ceux qui sont disponibles indiquent une baisse de la production en 1989 par rapport à 1980...

Le bois est un matériau de murage dont l'utilisation n'est pas répandue dans les zones urbaines, y compris dans les pays africains riches en forêts. En 1989, la production de bois contreplaqué était supérieure de 5% à celle de 1986, la production ayant stagné dans les grands pays producteurs en Afrique, c'est-à-dire le Gabon et le Nigéria. La production de feuilles de placage en 1991 n'était supérieure que de 1% à celle de 1986 tandis que celle de panneaux agglomérés a augmenté de 2,5% au cours de la même période. En ce qui concerne les carreaux, la production en mètres carrés

est tombée en fait de 11 millions en 1980 à 9,9 millions en 1989. Ceci explique la raison pour laquelle les importations de matériaux de murage et pour sol ont été en hausse.

La part de l'Afrique subsaharienne dans la production mondiale de matériaux de construction était à peine de 1% entre 1975 et 1985. Le déficit croissant en ce qui concerne les besoins dans le domaine de la construction, s'est traduit inévitablement par une dépendance accrue vis-à-vis des importations : entre 1975 et 1985, les importations ont augmenté de 36%.

Source : CEA (1992) : Etude des conditions économiques et sociales en Afrique, 1991-1992 (chapitre X : Industrie du bâtiment, CEA : Addis-Abeba.

Dans bon nombre de pays africains, cependant, des progrès ont été enregistrés dans la production de matériaux de construction locaux à un coût abordable. L'Algérie, par exemple, a adopté de nouvelles normes pour l'utilisation à grande échelle de gypse et de plâtre, d'éléments de maçonnerie, de blocs de terre stabilisée, de chaux et de sable. Le Burundi a mis l'accent sur la production de chaux et de briques afin de réduire les importations de matériaux de construction. Le Ghana a mis au point des blocs fabriqués à partir de ciment et de latérite stabilisée et est en train d'en intensifier l'utilisation. Au Nigéria, les efforts de la recherche ont permis l'utilisation de matériaux de construction locaux tels que les briques de terre glaise, les fibres de palmier à huile et de sisal pour la construction d'habitations en milieu rural.

Beaucoup de pays africains ont également accompli des efforts concernant la révision des normes de construction et d'aménagement grâce à une gamme de systèmes de zonage variable (comme au Soudan) et de "zones spéciales d'aménagement" (Kenya), même si dans certains cas, les normes ont été tout simplement abandonnées. Il y a eu moins de progrès en ce qui concerne la prise en compte explicite des besoins des femmes et la promotion de logement en location, les normes de construction ou le soutien au secteur du bâtiment.

La réforme des normes de construction et d'aménagement a souvent des répercussions dramatiques. Au Zimbabwe, par exemple, il apparaît clairement que la réduction des normes de construction inadaptées dans le cadre de la Stratégie nationale du logement a réduit les coûts des parcelles assainies de 29% (essentiellement par la réduction de la taille des parcelles). Des normes adéquates devraient fixer un "minimum requis" (par exemple, que l'habitation ne devrait pas s'effondrer sur ces occupants) et prévoir une certaine flexibilité, de manière à ce qu'elles puissent évoluer dans le temps, de pair avec la réhabilitation progressive. Comme le montrent les normes minimales de construction au Malawi, les normes fonctionnelles sont beaucoup plus efficaces que les normes prescriptives; par exemple, les murs devraient être conformes aux exigences en matière de charge et au climat local, plutôt que les murs devraient être faits en béton. Ce sont là d'importantes innovations, mais il est non moins important de ne pas perdre de vue que les normes de construction et d'aménagement sont de toute façon le plus souvent ignorées par les constructeurs du secteur non structuré. Dans ces conditions, la portée des réformes réglementaires est réduite, bien que cela ne constitue une raison de les abandonner, dans la mesure où il s'agit d'une priorité. De même, le secteur non structuré produit déjà la

majeure partie des matériaux utilisés par les constructeurs à faible revenu des villes africaines. Le soutien de l'Etat à la production de matériaux et aux petites sociétés de construction, grâce à un assouplissement des normes et à la promotion de l'accès au crédit à des conditions abordables est important.

3.4.2 Infrastructures et services

La Conférence de Vancouver avait inclus les infrastructures dans ses recommandations sur l'approche globale ou intégrée du logement et a clairement affirmé la nécessité de parvenir à une plus grande égalité en matière d'accès, en tenant compte du recouvrement des coûts au moment du financement et de considérations d'ordre écologique, un thème qui garde toute son acuité aujourd'hui (recommandations C.1, C.11, C.12 et C.13). Des recommandations sur les transports et les communications, et les services sociaux comme la santé et l'éducation étaient également incluses dans le Plan d'action de Vancouver, un accent particulier ayant été mis sur l'importance de la décentralisation et la nécessité d'une "meilleure gestion au niveau communautaire" et à la mise en place d'infrastructures dans les zones rurales (C.14, C.15 et C.16).

L'évolution des règles et pratiques du logement depuis 1976 a été globalement conforme à ces recommandations, même si leur impact varie considérablement d'une ville à l'autre, d'un pays à l'autre. Bien que beaucoup de réussites aient été enregistrées en particulier en ce qui concerne les services communautaires et la maintenance en matière d'eau et d'hygiène, il n'y a pas eu un élargissement généralisé de l'accès des couches les plus pauvres de la population urbaine en Afrique à des services de base appropriés. Devas et Rakodi (1993, 9) estiment qu'entre 30 et 50% de la population urbaine du tiers monde n'ont toujours pas accès à l'eau potable et à l'hygiène, et qu'en outre, il faut 80 à 100 milliards de dollars E.-U. pour combler ce retard d'ici la fin du siècle. Par conséquent, un pourcentage élevé des pauvres en milieu urbain (avec des variations d'une ville à l'autre) continuent de s'en remettre aux vendeurs d'eau, aux éboueurs et autres prestataires de services privés qu'ils rémunèrent à un prix proportionnellement plus élevé que le coût d'un système d'approvisionnement en eau ou de voirie.

Le débat sur le rôle des secteurs public et privé dans le développement des infrastructures a été très animé au cours des dix dernières années (UNCHS, 1993c). Les coûts d'investissement des systèmes d'eau courante et du tout-à-l'égout, des routes et de l'éclairage public, des branchements électriques, des dispensaires et des écoles sont trop élevés pour être financés par les résidents à faible revenu eux-mêmes (800 dollars E.-U. au moins par ménage, selon Arrossi et *al.*, 1994) et requièrent, dans un souci d'efficacité, une coordination à l'échelle de la ville. Le rôle que l'Etat doit jouer pour garantir une coordination suffisante, la qualité des services et l'accès des différents groupes de revenu est indéniable. Ailleurs, cependant, il est beaucoup difficile de généraliser, la méthode la plus efficace et la plus équitable pour assurer des services variant grandement au sein des villes et entre elles, selon les caractéristiques des services à fournir, le groupe de revenu concerné et les capacités locales des secteurs public et privé.

L'expérience montre, depuis 1976, que pour avoir un caractère durable, les services doivent s'adresser à ceux qui vivent dans la pauvreté (autrement les populations ne peuvent pas payer les redevances), une conclusion évidente qui n'a cependant pas toujours été prise

en compte, et que les intérêts des femmes doivent être pris en considération de manière explicite dans la planification et la fourniture d'infrastructures (autrement, les femmes pourraient éprouver des difficultés concernant l'accès à ces services). Le recouvrement des coûts tend à être plus aisé lorsqu'il existe un niveau élevé de participation des consommateurs dans la conception et le fonctionnement des services (et l'équité peut être assurée à travers le recours à divers systèmes de subventions croisées), alors que le caractère durable et équitable ne peut être garanti là où l'administration municipale est faible, dans la mesure où la fourniture de services est un processus complexe qui requiert une supervision efficace. C'est pourquoi, l'infrastructure est apparue comme un champ fertile pour tester une large gamme de liens de partenariat entre les secteurs public et privé dans les villes des pays en développement.

Un certain nombre de pays africains ont signalé des progrès dans l'aménagement des infrastructures de leurs centres urbains. Au Kenya un projet d'aménagement de petites villes et d'installations communautaires a couvert 15 petites villes et s'était engagé dans la construction de logement à faible coût, la réhabilitation d'infrastructures et l'amélioration des services municipaux. Ce projet avait complété un autre projet de ce type dans cinq villes secondaires. En Tunisie, le programme de développement rural intégré a, outre la construction de 6 000 logements, permis la fourniture de 2 670 puits superficiels et 1 835 km de routes d'accès, l'extension du réseau électrique à 80% des établissements humains, et la fourniture d'eau potable à 100 groupes d'habitation des zones rurales.

Le concept de réhabilitation d'établissements humains, qui englobe l'amélioration des voies d'accès, des trottoirs, des systèmes de réticulation de l'approvisionnement en eau, des réseaux de drainage des eaux de pluie et d'assainissement, est devenu une composante de la stratégie du logement dans la plupart des pays africains. Des programmes de réhabilitation ont été mis en oeuvre au Botswana, au Burundi, au Tchad, en Côte d'Ivoire, en Gambie, au Lesotho, au Kenya, au Maroc, au Nigéria, au Rwanda, au Soudan, en Tanzanie, en Tunisie, en Ouganda, au Zaïre et en Zambie.

3.5 Les terres

La Conférence de Vancouver avait un esprit beaucoup plus interventionniste que les politiques du logement qui l'ont suivie, et cela apparaît, comme nulle part ailleurs, dans les recommandations de Vancouver sur les marchés fonciers. L'accent était mis sur la "justice sociale", assurée à travers la propriété publique des terres, afin de prévenir la "concentration de richesses" par une accumulation privée des ressources foncières. Des recommandations précises ont été faites sur la gestion des ressources foncières dans le cadre de la souveraineté de l'Etat, d'où le placement de cette gestion sous la surveillance et le contrôle des pouvoirs publics dans l'intérêt de la nation (recommandation D.1); le zonage, les contrôles juridique et fiscal, et l'intervention directe (crédit foncier, etc.) pour le contrôle par les pouvoirs publics des changements dans l'utilisation du sol (recommandations D.2, D.4 et D.5); le recouvrement, par les pouvoirs publics, des plus-values "qu'entraîne la hausse de la valeur des terrains" due à des changements dans l'utilisation des terres (recommandation D.3); et, l'amélioration des systèmes cadastraux et d'information (recommandation D.7). Toutes les recommandations, à part cette dernière, ont considérablement été édulcorées depuis lors, au fur et à mesure que le rôle

des secteurs public et privé en matière de logement a été progressivement redéfini au cours des vingt dernières années.

Cependant, toutes les études relatives au développement de l'habitat depuis 1976 sont parvenues à la conclusion que l'incapacité à mettre sur le marché une quantité suffisante de terrains a constitué, sur le marché, le principal échec dans ce domaine (UNCHS, 1991f, 18). Comme le stipule la Stratégie mondiale du logement, "le principal échec des Etats en matière de logement" a trait à leur incapacité à mettre sur le marché une quantité suffisante de terrains à un prix abordable et à reconnaître les marchés fonciers informels (UNCHS, 1990a, 32). Ce problème a pour origine le fait que, "souvent animés des meilleures intentions, les Etats ont adopté des politiques qui ont contribué à la pénurie de terres plutôt qu'à leur disponibilité ...privilégiant le contrôle et la réglementation par rapport à l'utilisation et à la mise sur le marché des terres" (McAuslan, 1994, 5). Ceci tient essentiellement au fait qu'ils ont fait de la terre un instrument de puissance et de clientélisme politique ainsi qu'une source de revenu, même si cela s'avère inefficace (Baross and Van der Linden, 1990).

Que les Etats soient à ce point responsables des déficiences du marché foncier est discutable. Les marchés fonciers urbains sont, et ont toujours été, imparfaits, tendant à être dominés par des intérêts puissants dont l'objectif est de manipuler l'offre pour accumuler des gains à partir de la spéculation (Doebele, 1994). D'importantes surfaces de terres sont habituellement laissées à l'état de terrains vagues, même en ville, où la demande est très forte. Même si l'on ne dispose que rarement de données fiables sur les prix (en particulier des marchés fonciers illégal et semi-légal), certains chercheurs en arrivent à conclure que les pauvres doivent, dans beaucoup de villes des pays en développement, payer les terrains mis en vente par le secteur privé à un prix plus élevé que si l'Etat avait fourni directement les terrains aux consommateurs (Baross and Van der Linden, 1990). Que cette conclusion soit conforme ou non à la situation des villes africaines dans leur ensemble, il n'y a aucun doute que les marchés fonciers formels n'arrivent pas à mettre suffisamment de terres en vente pour satisfaire la demande : le nombre de locataires augmente, de même que celui des logements que l'on peut considérer comme "ne répondant pas aux normes".

L'intervention de l'Etat est fondamentale dans la levée des contraintes de la demande, mais une intervention inappropriée peut rendre la situation pire. Les réformes de la réglementation (avec une intensification de la libéralisation) ont ainsi constitué un élément essentiel des stratégies nationales du logement élaborées depuis 1988. En République-Unie de Tanzanie, par exemple, la récente abrogation des lois sur la nationalisation des propriétés d'une valeur supérieure à 100 000 shillings tanzaniens a conduit à un accroissement soudain des terres et des logements en vente (UNCHS, 1991e, 17).

L'existence dans bon nombre de villes de toute une variété de marchés fonciers "informels" (légaux ou quasi-légaux) qui mettent à la disposition des pauvres en milieu urbain des terres à des prix abordables pour beaucoup d'entre eux, même si elles ne sont pas assainies et accompagnées de titres de propriété à durée indéterminée, constitue l'un des facteurs qui ne militent pas en faveur de cette situation. Ces marchés fonciers constituent la source principale d'obtention de parcelles pour les pauvres (ce que le Plan d'action de Vancouver n'a pas vraiment reconnu). Si les Etats sont incapables ou n'ont

pas la volonté de faire face aux contraintes de la demande dans le cadre du marché formel, il n'y a sûrement aucune raison de bloquer le fonctionnement de ces mécanismes informels. La plupart des Etats commencent à adhérer à ce point de vue, faisant porter l'essentiel de leur action sur les moyens de faciliter le fonctionnement des marchés informels, de manière à protéger les acheteurs à faible revenu (par exemple, à travers la réhabilitation des droits de propriété) et à assurer au moins un niveau minimum en ce qui concerne la planification et les normes relatives aux infrastructures. Comme l'a dit Doebele (1994, 48), "le caractère douteux des revendications dans le cadre du système" rendent ces dernières souvent plus importantes que les titres légaux eux-mêmes dans la promotion de l'investissement relatifs aux logements destinés aux pauvres. Avec la fourniture coordonnée d'infrastructures de base dans les domaines considérés comme "informels", ce système constitue la plus importante mesure qu'un gouvernement puisse prendre pour améliorer le fonctionnement des marchés fonciers urbains. Une fois que les services essentiels ont été installés dans des zones d'occupation illégale à Lusaka, par exemple, la régularisation a été très lente, mais la réhabilitation s'est poursuivie (Doebele, 1994, 48). Ce processus moins formel d'aménagement des terres permet également aux populations pauvres de profiter davantage de l'accroissement de la valeur même des terres, plutôt que de voir de tels bénéfices aller aux élites urbaines ou à l'Etat (même si le gouvernement peut, et devrait, récupérer une part de cet accroissement à travers l'impôt foncier et les commissions sur services).

Malgré le bilan mitigé en matière foncière, l'Afrique a adopté des approches innovatrices en ce qui concerne la mise de terrains sur le marché et les mécanismes d'aménagement. Un certain nombre d'exemples sont exposés ci-après :

Réforme du code foncier. Certain pays ont tenté, quoique de manière limitée, une réforme de leur code foncier. En Gambie, une étude sur la gestion des terres et la politique des prix a été examinée par la Commission de réforme du code foncier. Au Kenya, la Commission de réforme du code foncier s'est penchée sur la simplification des lois foncières. Au Lesotho, une commission d'enquête sur le code foncier a été mise en place en vue d'améliorer l'efficacité de la gestion des terres. Le Ghana a mis en place un certain nombre de mécanismes importants pour améliorer la gestion des terres et le système de prestations, dont le plus remarquable concerne la loi sur l'enregistrement des titres fonciers de 1986.

Sécurité des droits fonciers. Au cours des 20 dernières années, la sécurité des droits fonciers a été étendue à un nombre important de foyers et reconnue comme un élément essentiel de progrès personnel, tandis que le nombre d'expulsions forcées a considérablement baissé dans beaucoup de pays africains. En Algérie, des droits de propriété foncière ont été accordés à des occupants de propriétés reçues en héritage, dans le souci de promouvoir l'entretien du parc immobilier. L'Ile Maurice a introduit un système de baux emphytéotiques de 99 an afin de promouvoir l'accès à la propriété de logements à travers la sécurité à long terme. Au Zimbabwe, la loi sur les domaines communautaires a ouvert une brèche à la reconnaissance juridique des droits d'occupation et d'utilisation des terres communautaires à des fins résidentielles.

L'approche de la rénovation des établissements illégalement occupés a pour fondement, dans l'ensemble, la régularisation et/ou la sécurisation des droits d'occupation des occupants illégaux. On trouve des exemples de mise en oeuvre de cette méthode

permettant d'améliorer la sécurité des droits d'occupation en Afrique dans les projets urbains du Kenya, de la Zambie, de la Sierra Leone, du Sénégal, du Nigéria, du Ghana, du Malawi, de l'Ouganda, du Botswana (voir encadré 3.10), etc.

Une étude réalisée en 1994-1995 et intitulée "Gestion foncière urbaine, politiques de régularisation et de développement local en Afrique et dans les Etats arabes" a fait état de nombreux cas instructifs sur la régularisation des droits fonciers en Afrique. Outre le cas du Botswana présenté dans l'encadré 3.10, l'encadré 3.11 présente d'autres cas où la réaction vis-à-vis des besoins des sociétés ciblées a été positive. Bien que cette approche ait fait l'objet de certaines critiques, en particulier à cause du processus de filtrage de bas en haut et du caractère autoritaire des projets, elle demeure l'une des plus efficaces (surtout lorsqu'elle est combinée avec la création de revenu) pour améliorer les conditions de logement et de vie des citoyens de l'Afrique.

ENCADRE 3.10 : Régimes fonciers du Botswana

Le Botswana a adopté des régimes fonciers simples mais efficaces qui lui ont permis de fournir des logements à coût réduit et, des baux garantis aux promoteurs immobiliers en général, sans surcharger les départements et organismes ministériels, ou les autorités locales. Les titres fonciers qui accordent aux preneurs des droits perpétuels et transmissibles, bien que non nominatifs, ont été utilisés à grande échelle pour fournir des terrains viabilisés à coût réduit pour la construction de logements dans le cadre de l'auto-assistance.

Alors qu'il se conforme strictement aux principes du recouvrement des coûts, de la subvention croisée et de la solvabilité des bénéficiaires, l'Etat a cherché à impliquer les autorités locales, les organisations non gouvernementales et les organisations communautaires, les résidents et le secteur privé dans ces différents plans d'auto-assistance en matière de logement, de rénovation d'établissements humains et de régularisation foncière.

Ces politiques et stratégies, combinées avec l'expansion économique, une stabilité politique et l'aide financière internationale, ont permis de mener à bien la rénovation des zones urbaines non aménagées et de prévenir l'apparition de nouvelles zones de ce type.

Source : "Urban Land Management Regularization Policies and Local Development in Africa and the Arab States : Summaries of Case Studies", Urban Management Programme, World Bank/UNDP/UNCHS, 1995

Elargissement du marché foncier. Outre la sécurisation des droits des populations qui occupent déjà des terres, les Etats ont pris des mesures pour mettre plus de terres sur le marché de la construction de logements. En Egypte, plusieurs projets de mise en valeur de terres désertiques ont été entrepris pour l'aménagement de sites urbains. Un certain nombre de pays ont tenté l'expérience de la création de nouvelles capitales, comme Dodoma en Tanzanie, Abuja au Nigéria, et Lilongwe au Malawi.

Les projets de parcelles assainies ont contribué le principal type de programme de mise à disposition de terres, projets dans le cadre desquels une variété de normes concernant les services sont établies pour concilier divers niveaux de capacité financière. Au Burkina Faso, 60 000 parcelles assainies ont été cédées entre 1983 et 1986. Au Nigéria, le programme national de parcelles assainies a démarré en 1986 et a couvert 10 Etats à la fin des années 80. Au Kenya, le programme de parcelles assainies est devenu l'approche fondamentale de l'aménagement de logements en milieu urbain à la fin des années 70 et au cours des années 80 dans tous les principaux centres urbains. Certaines formes de programmes de parcelles assainies ont été signalées dans presque tous les pays africains depuis Habitat I, souvent avec l'assistance de donateurs multilatéraux ou bilatéraux comme la Banque mondiale et l'USAID.

Certains pays africains ont également fait part d'initiatives nouvelles et innovatrices en vue d'accroître les superficies de terres pour l'aménagement de logements. Au Malawi, les sites des "zones traditionnelles d'habitat" des centres urbains sont accordés avec un minimum de services et les bénéficiaires ont la permission d'y construire des logements avec les matériaux de construction locaux. Des normes révisées pour l'aménagement des terres ont été adoptées par le Kenya et la Tanzanie.

Encadré 3.11 Projet pilote du quartier Nylon sur la régularisation des droits fonciers au Cameroun

L'Etat camerounais a suspendu, au début des années 80, sa politique peu perspicace de destruction des établissements humains irréguliers pour se lancer dans la restructuration et la régularisation des droits fonciers dans la zone de Nylon à Douala, une vaste zone d'une superficie de 700 ha, composée essentiellement de marais et déclarée inadaptée pour accueillir des établissements humains, mais occupée par des populations déguerpies du quartier de New Bell.

Financé avec l'assistance de la Banque mondiale et l'Agence suisse de coopération, le projet, outre ses aspects relatifs à la régularisation des droits fonciers, a couvert également la fourniture d'infrastructures et d'équipements collectifs, des activités de soutien pour la création d'emplois artisanaux, la mise en place d'équipements sociaux et l'amélioration des conditions de vie.

Des leçons utiles peuvent être tirées de la restructuration foncière et de la régularisation des droits d'occupation. Le projet de Nylon a englobé, par exemple :

- *la possibilité pour de nombreux ménages de parvenir à la sécurité des droits d'occupation dans les meilleures conditions (sans trop dépenser, sans être déplacés, sans aucun risque de perdre leur revenu ou leur emploi);*
- *la promotion des améliorations consécutives de l'établissement;*
- *l'inscription des occupants au rôle de l'impôt;*

- *la possibilité pour l'Etat de récupérer, a posteriori, le prix des terrains occupés de manière illégale;*
- *l'opportunité pour les autorités d'intervenir en vue de légaliser une situation de fait, tout en tenant compte des préoccupations des occupants.*

Source : "Urban Land Management Regularization Policies and Local Development in Africa and the Arab States : Summaries of Case Studies", Urban Management Programme, World Bank/UNDP/UNCHS, 1995

Réajustement foncier. Ce mécanisme n'a pas connu beaucoup de succès en Colombie, en Inde, au Japon et en République de Corée, mais il a été dans une certaine mesure, mis en application dans certains pays de l'Afrique de l'Ouest. De petites parcelles sont remembrées et "réajustées" par la mise en place d'infrastructures et de services. Elles sont ensuite remises aux propriétaires, à la condition qu'un pourcentage de la plus-value qu'entraîne la hausse de la valeur du terrain soit reversé à l'Etat (UNCHS, 1991f, 19).

Réinstallation et transfert de titres. Ce cas est particulièrement fréquent lorsque la réhabilitation "in situ" n'est pas possible. Contre le déplacement, les foyers se voient accorder des droits d'occupation sur un nouveau site et une assistance sous forme de services et de matériaux de construction.

Crédit foncier. Ce moyen par lequel l'Etat constitue un domaine foncier et le cède de manière appropriée a été expérimenté dans plusieurs régions de l'Afrique. Bien que le principe soit attrayant, des goulets d'étranglement peuvent apparaître si des superficies suffisantes ne sont pas rapidement cédées.

Subventions croisées. elles ont été utilisées pour fournir des terres en dessous des prix du marché aux populations démunies, couvrant les coûts grâce à la vente aux taux du marché aux clients des groupes à revenu plus élevé. L'expérience de la Tunisie dans ce domaine a été une réussite. Cette méthode a également constitué une composante du projet de développement communautaire de Dandora à Nairobi (Kenya).

En dépit de ces innovations, les demandes non satisfaites, dont celles des femmes chefs de foyer, sur les marchés fonciers africains demeurent d'une ampleur considérable. La promotion des marchés fonciers du secteur non structuré constitue une approche lucide, mais sans intervention à un niveau plus fondamental en vue d'élargir le bénéfice de la terre aux pauvres en milieu urbain, cela ne se traduira que par une accalmie passagère.

3.6 Financement de l'Habitat

Par rapport au GSS, par exemple, le Plan d'action de Vancouver avait accordé peu d'attention aux questions relatives au financement de l'habitat. Les "dispositifs financiers" énoncés dans la recommandation F.8 du Plan d'action précisent qu'il faudrait veiller à ce que les investisseurs (en particulier les moins favorisés d'entre eux) soient protégés des effets néfastes de l'inflation; encourager la création d'entreprises mixtes financées par des capitaux publics et privés; utiliser avec discernement les fonds publics dans les domaines "le moins susceptibles d'attirer des investissements privés";

encourager les projets communautaires et autres arrangements financiers collectifs; et, "faire en sorte que les systèmes de financement des structures financières collectives aboutissent à une répartition équitable des charges au sein des collectivités et entre elles". Il y a eu peu de précisions sur la manière dont ces objectifs ambitieux devaient être réalisés et, quant à la mise à la disposition de terre, l'expérience des deux dernières décennies en matière de financement de logements à un prix abordable pour les populations pauvres a été décevante.

Ceci n'est pas surprenant, dans la mesure où les systèmes de financement de l'habitat doivent concilier trois objectifs en partie contradictoires : La solvabilité des bénéficiaires, la viabilité du système pour les prêteurs, et la mobilisation des ressources dans l'ensemble du secteur. En fait, un de ces objectifs finit généralement par l'emporter sur les autres : les systèmes de financement de l'habitat à un prix abordable s'avèrent non durables, tandis que les systèmes viables ont tendance à exclure les pauvres (UNCHS, 1991f, 25). La recherche d'un équilibre s'est avérée un dilemme constant et loin d'être résolu.

Comme l'a montré une étude récente intitulée "Structuring a Market-Oriented Housing Finance System in Africa" (Ayogu, 1995), outre l'accès réduit aux capitaux, une combinaison de facteurs concernant l'offre et la demande constituent un obstacle à la réalisation des objectifs en matière de logement dans la plupart des pays africains (voir encadré 3.12).

Encadré 3.12 Les ennemis du système de financement de l'habitat en Afrique

On s'accorde généralement à considérer qu'un accès trop limité au capital constitue une contrainte pour les acheteurs potentiels de logements. Ce qu'il y a lieu de souligner, c'est que les souscripteurs potentiels d'hypothèques sont écartés du marché car ils ne sont pas en mesure de passer le seuil imposé par un certain nombre de facteurs caractéristiques du sous-secteur du logement, aussi bien du côté de l'offre que du côté de la demande... Le principal problème qui se pose du côté de la demande concerne la "solvabilité" qui, à moins d'être réglée, rendrait non viable toute tentative de structurer le système de financement de l'habitat axé sur le marché et qui puisse englober les couches à faible revenu. La solvabilité tient à une culture politique de troubles chroniques, à un système de salaires et à des politiques du revenu sous-optimal, à l'inflation et aux conditions précaires initiales (les populations sont fondamentalement pauvres et ont besoin d'être aidées). Mis ensemble, ces facteurs créent un environnement macro-économique instable qui aggrave les problèmes de transition en matière de réduction de la pauvreté... Les facteurs du côté de l'offre tournent autour du coût apparemment sans cesse en hausse de la construction, qui englobe les coûts du financement... On parvient à une situation telle que de nombreuses constructions et, sans doute, les matériaux pour la finition sont importés, les déséquilibres extérieurs (souvent manifestes dans les taux réels de change) ainsi que l'inflation intérieure ont de graves répercussions sur le coût d'un logement... La situation exige un surcroît d'efforts pour l'octroi de titres fonciers et la mise au point d'un processus efficace de transfert de propriétés.

Le Nigéria ne dispose pas d'un système "continu" d'hypothèques, en raison de la morosité du marché primaire des hypothèques... En outre, il n'y a pas une structure

institutionnelle stable, en particulier des garanties institutionnelles de fait en ce qui concerne la séparation des pouvoirs entre le judiciaire et l'exécutif. Ceci remet en cause le respect des droits relatifs à la propriété privée si fondamentaux en matière de contrats financiers sur le marché.

D'autre part, le Kenya connaît de sérieux problèmes de solvabilité et un nombre limité de terres convertibles (c'est-à-dire des terres susceptibles, par conséquent, d'être affectées de titres). Le problème qui se pose est que la plupart des terres disponibles qui pourraient être allouées aux populations sont déjà encombrées. Il y a aussi le problème des recettes fiscales et, par conséquent, du profil des rentrées de fonds pour les groupes à faible revenu et à revenu intermédiaire qui, comme c'est actuellement le cas, n'ont pas fait preuve de grandes dispositions en matière de remboursement. La barrière qui s'oppose à la mise en place progressive d'un système de financement de l'habitat axé sur le marché au Kenya tient moins aux contraintes institutionnelles qu'aux problèmes rencontrés du côté de l'offre et en termes de solvabilité.

Le Zimbabwe satisfait aux exigences institutionnelles fondamentales et dispose d'un marché primaire actif, avec un niveau élevé d'engagement constant de l'Etat dans le domaine du logement.

Source : Ayogu, M.D. (1995): "Structuring a Market-Oriented Housing Finance System in Africa", Commissioned by Shelter-Afrique, Nairobi, pp. 11-14.

Une question importante se rapporte également au fait que le financement de logements et d'infrastructures est plus difficile dans ce secteur que dans les autres, parce que les prêts (de longue durée) et les emprunts (de courte durée) suivent en général des calendriers différents, les coûts administratifs sont, par conséquent, élevés, et le financement de logements est très sensible aux mouvements de l'inflation. Une inflation ou des taux d'intérêt fluctuant de manière rapide ont un effet nocif sur les systèmes de financement de l'habitat. Il n'en demeure pas moins que la plupart des pays africains n'ont pas un environnement économique stable, a fortiori des marchés financiers développés pour prévenir la survenance de tels problèmes (voir encadré 3.13 concernant l'environnement financier au Nigéria).

Encadré 3.13 : Le système de financement de l'habitat au Nigéria

Le système actuel de financement de l'habitat au Nigéria est très rudimentaire et, par conséquent, mal équipé pour mobiliser l'épargne et canaliser les investissements vers le secteur du logement. Bien qu'une Banque fédérale de crédit hypothécaire ait été créée pour jouer le rôle d'une institution pyramidale, les autres composantes du système de crédit hypothécaire, tels que les organismes primaires de crédit hypothécaire (sociétés de construction, associations d'habitat, syndicats de crédit, coopératives d'habitat, etc.) ne sont pas monnaie courante. L'absence critique de capitaux hypothécaires a eu des répercussions particulièrement graves sur la production de logements. En outre, en l'absence de polices d'assurance-vie et autres garanties, aucune institution ne va financer l'achat de terrains. Par conséquent, seul un nombre réduit de personnes peuvent construire ou acheter une maison avec des fonds prêtés par les institutions formelles. L'écrasante majorité des acquéreurs doivent

financer leur logement grâce à l'épargne personnelle et à l'aide de leur famille. Les perspectives pour les pauvres d'accéder à un logement décent sont, par conséquent, sombres.

Source : UNCHS (1994) : *National Experiences with Shelter Delivery for the Poorest Groups*, UNCHS : Nairobi, pp. 90-91.

L'exclusion des femmes du bénéfice des prêts consentis à des taux abordables est apparue comme un grave problème, qui trouve son origine dans les préjugés contre elles en matière de prêts et de remboursement, et dans le fait qu'elles ne disposent pas de caution lorsque les droits de propriété sont enregistrés au nom du mari. Dans ces conditions, il est essentiel que les Etats oeuvrent en faveur de systèmes formels de financement de l'habitat, tout en favorisant le développement de systèmes moins formels qui sont plus accessibles aux pauvres (et sur lesquels ils ont toujours compté). Il est également important d'assurer le lien entre les deux de manière à ce qu'un financement abordable de l'habitat puisse être assuré dans le long terme assurant le lien, par exemple, entre les groupements d'épargne des populations démunies et le système bancaire commercial, ce qui présente l'avantage d'être viable et d'avoir une portée que les ONG et les groupements communautaires ne peuvent avoir.

Un certain nombre d'actions ont été entreprises en Afrique au cours des 20 dernières années concernant l'amélioration de la disponibilité de fonds pour le développement de l'habitat, en particulier pour les groupes pauvres et défavorisés. Ces actions ont englobé la création ou la réforme d'institutions financières, la mobilisation de nouvelles sources de financement, l'élargissement de l'accès au financement et un recouvrement plus efficace et plus rentable des coûts.

Création et réforme d'institutions financières. Au Bénin, par exemple, le Fonds national de l'habitat a été créé en 1985 pour assurer des financement sur une base non lucrative. En Gambie, la Social Security and Housing Finance Corporation (SSHFC) a été mise en place et a mis en oeuvre des projets de construction de logements. La Zambie a créé la Zambia Housing Development Fund Limited dans le but de mobiliser l'épargne domestique pour la construction de logements, d'accorder des prêts aux municipalités, au secteur informel et aux petits investisseurs des projets de construction de logements, et d'appuyer la recherche sur la mise au point de matériaux de construction locaux. Le Sénégal a créé la Banque de l'Habitat.

Des réformes des institutions financières ou une amélioration de leur fonctionnement ont été entreprises dans certains pays africains. Au Lesotho, la Lesotho Building Corporation a connu une amélioration notable, et au Malawi, le Rural Housing Fund a été aménagé comme un fonds renouvelable qui permet un financement ininterrompu des projets de construction de logements en milieu rural. En Tunisie, la Banque nationale d'épargne-logement a été transformée en Banque de l'habitat pour financer l'acquisition de terrains.

Bien qu'elles ne procurent pas d'habitude un avantage direct aux populations très démunies, les réformes du système formel de financement de l'habitat permettent de réduire de manière considérable la pression concernant le filtrage vers le bas sur le marché

de l'habitat. Au Zimbabwe, par exemple, la nouvelle stratégie du logement accorde une attention particulière à l'efficacité et à la portée des crédits hypothécaires. Avec une forte garantie de l'Etat, il s'est avéré possible de persuader les sociétés de construction de réduire le coût des prêts au logement, contre un accès plus large aux capitaux (en l'occurrence, titres d'exonération d'impôts, avec 25% de chaque titre spécialement affectés aux prêts en faveur des "groupes à faible revenu") (UNCHS, 1990e, 20). En général, cependant, le financement formel de l'habitat demeure hors de portée de la plupart des citoyens pauvres et, en dépit de l'existence de systèmes informels de crédit (ce qui prouve que les populations pauvres sont capables de rembourser les prêts aux taux d'intérêt du marché, voire au dessus), l'accès à un crédit abordable d'un montant suffisant demeure un sérieux obstacle au "logement pour tous". Au Kenya, un cadre pyramidal pour le financement des coopératives d'habitat, la National Cooperative for Housing Unions (NACHU), a été mis en place.

Mobilisation de fonds. La mobilisation de fonds a été entreprise dans quelques pays africains. Au Cameroun, environ 70% des avoirs du Fonds camerounais de l'habitat proviennent de l'impôt de 1% prélevé sur les salaires. Au Kenya, la National Social Security Fund, dont les avoirs proviennent des cotisations des travailleurs, s'intéresse maintenant à la construction de logements. Les organisations financières communautaires commencent à jouer un rôle important auprès des pauvres dans bon nombre de pays africains. Le Plan d'épargne communautaire du Kenya ('Akiba ya Kijiji'), lancé par le Conseil national des églises comme composante de son Projet d'aménagement villageois (essentiellement fondé sur l'approche de la Grameen Bank du Bangladesh) constitue une bonne illustration des possibilités d'innovation en matière de financement de l'habitat (voir encadré 3.14).

Encadré 3.14 Le Plan Akiba ya Kijiji (épargne communautaire) du Kenya

Le projet avait pour objectif de créer un mécanisme financier pour un fonds renouvelable à partir duquel des crédits solvables pouvaient être accordés aux familles à faible revenu, afin qu'elles puissent construire, améliorer et ou agrandir leur logement. Ceci a été entrepris grâce à la mobilisation de l'épargne des ménages et à la recherche de ressources par le biais du soutien extérieur d'organismes impliqués dans l'investissement relatif à la rénovation de logements. Le Plan était conçu pour reposer sur l'engagement et la participation communautaires.

Source : UNCHS (1993) : UNCHS (Habitat) In Sub-Saharan Africa (Nairobi, UNCHS), 60-61.

Elargir le bénéfice du financement aux pauvres. On peut citer des exemples sur les moyens de financer des logements à un prix abordable pour les populations démunies : assouplissement de la réglementation sur les garanties (la nouvelle politique du logement au Nigéria, par exemple, accepte les garanties collectives présentées par des coopératives pour des prêts hypothécaires); subventions croisées des taux d'intérêt (bien qu'il y ait peu de possibilités de subventionner les taux d'intérêt pour que le système de financement soit durable); et promotion de la participation des ONG au financement de logements, sous forme de coopératives d'habitat ou d'épargne, ou en faisant appel aux ONG pour servir de médiateurs entre les constructeurs à faible revenu et le système financier formel de l'habitat (UNCHS, 1991f, 29).

3.7 Institutions et gestion

La Conférence de Vancouver avait reconnu que les politiques, stratégies, plans et programmes ne peuvent être élaborés ou mis en oeuvre sans recours à des instruments appropriés. Le Plan de Vancouver les avait perçus sous forme d'institutions politiques, administratives ou techniques, d'instruments juridiques et réglementaires favorisant l'auto-assistance. A cet égard, le Plan avait recommandé la mise en place d'institutions des établissements humains chargés de formuler et d'appliquer les politiques et stratégies (recommandation F.1) et souligné la nécessité de coordonner l'action des institutions chargées des établissements humains et de celles qui sont responsables, à l'échelon national, du développement économique et social (recommandation F.2). Le Plan avait milité en faveur de l'évolution, de la faculté d'adaptation et de l'imagination (recommandations F.3 et F.6) et prévu les cas où de nouvelles institutions devraient être spécialement créées (recommandation F.4). Le Plan avait mis l'accent sur la nécessité d'accorder une attention particulière à la recherche et au développement (recommandation F.7). Enfin, les lois et règlements concernant les établissements humains ont été reconnus comme constituant le fondement de toute mise en oeuvre claire et réaliste des politiques (recommandation F.10).

Un bon nombre de pays africains ont mis un accent particulier sur l'amélioration du cadre institutionnel de l'aménagement des établissements humains. Ceci a généralement englobé la création de nouvelles institutions, le renforcement ou l'orientation de celles qui existaient, l'amélioration de la gestion urbaine et la promotion de la participation des individus, des groupements communautaires, des ONG, du secteur privé, etc.

Nouvelles institutions au niveau national. Les nouvelles institutions au niveau national comprennent les organes directeurs, les organismes parapublics ou des unités spéciales mises en place au niveau des organismes existants. Le Soudan, par exemple, a créé un ministère de l'habitat; la Tunisie a mis en place un Comité national de supervision du Programme d'éradication des logements non conformes; et, la Tanzanie a créé une Commission nationale d'aménagement du territoire.

D'autres pays ont choisi de créer de nouvelles unités au sein des ministères en place ou de créer de nouvelles agences nationales chargées de l'habitat. Le Botswana, par exemple, a mis en place une division de l'urbanisme et de l'habitat au sein du Ministère des affaires intérieures et territoriales.

Renforcement institutionnel. Un certain nombre de pays africains ont choisi la voie du renforcement institutionnel au niveau national, essentiellement à travers l'élargissement des responsabilités pour couvrir les nouvelles questions relatives aux établissements humains, en améliorant les capacités en ressources humaines des institutions, et par la réorganisation. Le Burkina Faso, par exemple, a renforcé durant les années 80 la capacité de ses organismes centraux et de son administration locale pour coordonner et superviser la rénovation. Le Kenya a, pour une courte durée, mis en place une Unité de gestion de programmes pour la coordination et la supervision de programmes d'établissements humains appuyés par les donateurs. Par la suite, cette unité s'est transformée au début des

années 90 en Département de l'aménagement urbain au sein du Ministère des affaires locales.

Coordination institutionnelle. Outre la création de nouvelles institutions chargées des établissements humains et le renforcement de celles qui existaient, les actions entreprises pour la coordination ont englobé la restructuration des institutions existantes pour créer une synergie au sein des institutions et entre elles. Le Botswana, par exemple, a renforcé l'Unité de l'habitat du Ministère des affaires intérieures, de l'aménagement du territoire et de l'habitat pour en faire un Département de l'habitat chargé de la formulation de politiques, de la préparation et de l'exécution d'un plan national du logement, du programme d'auto-assistance en matière de logement, et de la gestion du domaine foncier de l'Etat. Le Nigéria est en train de réorganiser de manière progressive le cadre institutionnel du secteur de l'habitat afin d'exécuter la Politique nationale du logement adoptée en 1991.

Gestion urbaine et administration locale. En dépit de la grande vague mondiale de démocratisation qui a provoqué une nouvelle vague de réformes de l'administration locale en Afrique au cours des années 80, les réalisations des administrations locales n'ont pas été impressionnantes. Outre le problème chronique de la faiblesse des capacités institutionnelles, les autorités chargées des questions urbaines, de Capetown au Caire, et de Dar es-Salam à Dakar, ont montré à quel point elles ne bénéficiaient pas de l'adhésion populaire, n'étaient pas responsables, disposaient de faibles capacités institutionnelles et n'avaient à leur actif que peu de réalisations en matière de prestations. La plupart d'entre eux n'ont pas été en mesure d'assurer les missions fondamentales que constituent le maintien de l'état de droit, les prestations de services dans le domaine économique et social, et la réglementation et la promotion des activités socio-économiques (voir encadré 3.15 sur quelques problèmes de gestion qui se posent dans les villes africaines).

Encadré 3.15 Problèmes de gestion urbaine en Afrique subsaharienne

Les problèmes généraux de gestion urbaine qui ont eu des répercussions négatives aussi bien sur les grandes villes que sur les villes secondaires se rapportent aux questions suivantes :

- a) Des ressources financières insuffisantes pour les autorités chargées des questions urbaines au niveau local. Lorsqu'il existe des sources importantes de financement local, les méthodes de collecte sont souvent inefficaces, principalement en raison de l'absence de systèmes intégrés de cadastre et de cotations;*
- b) Un personnel en nombre insuffisant, ce qui est largement dû à l'incapacité des autorités locales chargées de la gestion urbaine à attirer et à retenir le personnel professionnel et technique, constituant un grave obstacle à la performance administrative et à la capacité de beaucoup de villes en matière de prestation de services... En raison de tous ces problèmes, la situation du personnel dans bon nombre de structures chargées de la gestion des questions urbaines au niveau local en Afrique subsaharienne est caractérisée par une relative inefficacité, d'importantes déperditions en ce qui concerne le personnel et le chiffre d'affaires;*

- c) *Des cadres inappropriés pour l'exercice de l'autorité au niveau local, cadres qui sont souvent trop centralisés, favorisant un ostracisme exacerbé et axés sur le contrôle, ont débouché sur une incapacité des autorités locales à prendre des décisions efficaces au niveau local..;*
- d) *Un aménagement du territoire et des normes de construction inappropriés, motivé par un souci de solvabilité et qui excluent la majorité des résidents à faible revenu des logements fournis dans un cadre formel.*

Source : UNCHS (1991) : *The Management of Secondary Cities in Sub-Saharan Africa : Traditional and Modern Institutional Arrangements* (Nairobi, UNCHS).

En dépit des progrès majeurs de la démocratie au Ghana, l'administration locale des affaires publiques accuse encore des faiblesses institutionnelles (voir encadre 3.16). Au Nigéria, comme l'ont montré Olowu et Akinola (1995, 21), la centralisation excessive et les styles des gestion des politiques publiques qui marginalisent les populations constituent les principaux facteurs qui perpétuent la crise urbaine. En Gambie, le Gouvernement central a une mainmise trop importante sur le système municipal. Tous les conseillers, par exemple, sont nommés par le Gouvernement.

Encadré 3.16 Crise de la gestion urbaine au Ghana

Le système d'administration locale du Ghana a été inefficace. Des années de négligence ont débouché sur sa désintégration virtuelle et, en particulier, sur la déchéance des institutions chargées des questions urbaines et la détérioration des infrastructures, à un point tel que les administrations locales ne peuvent assurer de manière efficace la plupart des services de base. L'administration locale est devenue entièrement dépendante des financements accordés par le Gouvernement central. Elle a négligé les recettes fiscales, et connaît des problèmes de personnel et de gestion. Les administrations locales éprouvent des difficultés à fournir les services de base à une population qui augmente, dont la majorité est constituée de pauvres.

Source : Yankson, P.W.K. (1995) : "Urban Governance and Urban Poverty in Ghana", in Onibokum, A. & Faniran, A. (eds.), *Governance and Urban Poverty in Anglophone West Africa*, Monograph No. 4, CASSAD, Ibadan, pp. 44-5.

Dans les Etats francophones, les Etats arabes du Nord et en Afrique de l'Ouest, des actions concertées ont été entreprises en vue de réduire la centralisation excessive à travers un processus de transfert progressif de compétences aux communes (municipalités). A partir de la fin des années 70, l'Egypte, le Maroc, l'Algérie et la Tunisie ont lancé de grands programmes de revitalisation des municipalités grâce à une dévolution progressive de pouvoirs en matière de gestion. Le programme de décentralisation (*al-larmakaziyya*) s'est traduit par un accroissement du nombre de communes et de municipalités, une rationalisation de la répartition des fonctions entre les différents niveaux de l'Administration, un accroissement de la représentation électorale, et un renforcement des capacités (voir encadre 3.17). En Afrique de l'Ouest, par contre, de nombreuses déficiences ont été notées dans la mise en oeuvre de la dévolution de pouvoirs, en particulier des rigidités et un manque d'engagement civique concernant les vestiges des modèles d'administration des

affaires publiques axés sur les liens traditionnels de parenté. Dans la sous-région du Maghreb également, en dépit des réformes dont il a été question plus haut, l'administration urbaine a été handicapée par l'absence de démocratie consubstantielle à la nature autoritaire et despotique des Etats, et la lente gestation, pour ne pas dire les faiblesses, de la société civile (Kharroufi, 1995). Depuis le début des années 90, les centres urbains ont été le foyer de violentes confrontations entre les institutions étatiques et la société civile qui entretient de sérieux penchants pour le religieux.

Encadré 3.17 Evolution de la gestion urbaine en Afrique du Nord

Une idée révolutionnaire a surgi dans les années 70 au Maroc, en Algérie, en Tunisie et en Egypte : la décentralisation (al-lamarkaziyya). L'idée a été dictée par les autorités et comparée au "principe libéral de gouvernement"; elle allait au-delà d'un simple cadre local ou régional, pour inspirer une nouvelle organisation de toutes les relations entre l'Etat et le citoyen, à travers la réorganisation des relations entre le citoyen et l'Etat.

Source : Kharroufi, M. (1995) : "Governance of Urban Society in North Africa : Morocco, Algeria, Tunisia and Egypt", paper presented at the Second Urban Forum, organised by African Research Network for Urban Management (ARNUM) and UNCHS, Nairobi, pp. 35.

En Afrique australe, les guerres civiles et les longues années du régime de l'apartheid ont laissé le Mozambique, l'Angola et l'Afrique du Sud à la croisée des chemins dans la quête de nouveaux modes d'intégration en matière d'administration urbaine. La Namibie et l'Afrique du Sud sont encore aux premières étapes de la refondation du système de gestion municipale hérité de l'apartheid. La situation en Afrique de l'Ouest est identique à celle qui prévaut dans les pays anglophones de l'Afrique de l'Ouest. Grâce aux diverses tentatives de réforme du système de gestion des centres urbains, les autorités étatiques ont réussi à orienter de manière efficace les mutations urbaines. L'abolition et le rétablissement de l'administration municipale en Tanzanie, la dévolution de responsabilités en matière de gestion des grandes villes à des commissions nommées par l'Etat le rétablissement consécutif d'autorités élues au cours des 15 dernières années au Kenya, et même l'interdiction de l'affiliation à un parti politique dans le cadre du système de gestion urbaine en Ouganda n'ont pas amélioré la capacité des autorités locales à administrer les affaires publiques. La Commission présidentielle de 1995 sur l'administration locale au Kenya constitue un exemple des tentatives d'en découdre avec l'administration locale; ses recommandations ne sont encore pas soumises à un débat public.

L'importance de la gestion urbaine et de l'administration locale est de plus en plus reconnue en Afrique. La plus récente évolution dans ce domaine concerne le Programme de gestion urbaine et le Programme de développement municipal appuyés par la Banque mondiale, le PNUD et le CNUEH.

Legislation : lois et règlements sur les établissements humains. Un certain nombre de pays africains ont entrepris une réforme des lois existantes ou adoptées de nouvelles lois afin d'élargir l'accès des pauvres au logement et aux services. La législation a couvert, entre autres, la promotion d'ensemble de l'habitat, les questions relatives aux droits d'occupation, l'aménagement urbain, le financement et la construction.

En Algérie, la loi relative à la promotion de la propriété a mis en place un système organisé de production de logements pour les différents acteurs du secteur. Au Kenya, un certain nombre de dispositions importantes ont été introduites : la loi relative au démembrement de la propriété assure la promotion, le transfert et le soutien aux crédits hypothécaires concernant les propriétés démembrées et, en même temps, l'aménagement le plus économique de l'espace urbain; la loi relative aux restrictions en matière de location constitue un cadre pour le règlement des conflits entre propriétaires et occupants; la loi sur les promoteurs assure l'harmonisation des relations entre propriétaires, occupants, promoteurs, vendeurs, et acheteurs sur le marché foncier; et, la révision de la réglementation sur les logements à faible coût. La Gambie a adopté une loi sur l'aménagement du territoire en 1984, qui mettait en place une procédure pour la formulation de plans de développement urbain et leur exécution grâce à un système de permis d'aménagement et de contrôle.

Formation et recherche. En tant que composante de la mise en valeur du capital humain et des capacités pour l'aménagement des établissements humains en Afrique, la formation et la recherche ont connu un développement plutôt limité et en dents de scie au cours des 20 dernières années. Cependant, des progrès ont été notés dans certains pays et dans certaines zones d'établissements humains dans le domaine de la formation et de la recherche. L'essentiel de la formation a été accompli grâce à l'organisation d'ateliers et de séminaires spécialement conçus à cet effet (par exemple, en matière de production de matériaux de construction et de techniques, de développement communautaire), la mise en place de cours de formation dans les écoles et les instituts d'enseignement supérieurs (par exemple, à la faculté d'architecture, de conception et d'aménagement de l'Université de Nairobi, au Kenya, des possibilités de formation ont été offertes dans le domaine des établissements humains à des étudiants provenant de divers pays africains). La formation en cours de service ou la formation de groupe dans le domaine des projets d'habitat et d'établissements humains appuyés par les donateurs ont également été offertes, aussi bien au personnel de projets et aux membres de communautés au Zimbabwe, en Ouganda, au Kenya, au Sénégal et en Gambie, par exemple.

Sur le front de la recherche, outre les nombreuses études socio-économiques entreprises pour évaluer les besoins en matière de logement, les politiques actuelles de fourniture de logements et leur impact, la recherche et l'élaboration de nouveaux matériaux de construction en vue d'intensifier l'utilisation de ressources et le recours à la main-d'œuvre disponibles localement, et la réduction des besoins concernant les matériaux importés à un coût élevé constituent un domaine auquel il a été accordé beaucoup d'attention en Afrique. Le Kenya (par le truchement de l'Institut de recherche sur l'habitat et la construction de l'Université de Nairobi, HABRI, précédemment dénommé Housing Research and Development Unit, HRDU), le Malawi, le Mali, la République centrafricaine, la Tunisie et l'Éthiopie, ont entrepris une évaluation de la conformité des matériaux locaux et des technologies de construction.

Au cours de ces dernières années, des efforts considérables ont été consentis pour créer des cadres pour les activités relatives aux établissements humains en Afrique, en particulier grâce à la mise en place de réseaux nationaux et régionaux, voire à l'échelle du continent. On peut citer : le Réseau africain de gestion urbaine (ARNUM) dont le siège se trouve à Nairobi, le Centre de planification rurale et urbaine en Afrique australe et en Afrique de l'Est (RUPSEA) qui a son siège à Harare, le Centre africain d'études sur les

établissements humains et l'aménagement (CASSAD) qui a son siège à Ibadan, et Shelter Forum au Kenya.

3.8 Participation populaire

Le Plan d'action de Vancouver avait perçu la participation populaire comme une intégration dynamique des populations dans la vie économique, sociale et politique d'un pays permettant de garantir la participation effective des bénéficiaires aux décisions collectives concernant le bien public, et affirmé que l'effort collectif des populations et de leur gouvernement est un préalable à l'action efficace en matière d'établissements humains. La participation devrait être large et s'appliquer à tous les niveaux, de la planification à la gestion, en passant par la mise en oeuvre, et devrait être fondée sur un libre échange d'informations entre toutes les parties en cause et sur la compréhension mutuelle (recommandations E.1, E.2, E.3, E.4, E.5 et E.6). Concernant le cadre institutionnel des établissements humains, le Plan de Vancouver était d'avis que l'efficacité des institutions exigeait la participation populaire dans le processus de prise de décisions (recommandations F.5 et F.9).

Depuis 1996, diverses formes de participation populaire dans les activités de développement ont enregistré d'énormes progrès et, l'Afrique n'est pas en reste. La stimulation du secteur privé, les organisations communautaires, les ONG et les coopératives ont constitué quelques-unes des principales formes de participation populaire. Il y a eu une action énergique en vue d'amener également des groupes qui étaient jusqu'ici restés sur la touche, par exemple les femmes et les populations pauvres, à participer à l'aménagement de leurs établissements humains. Comme il a été noté précédemment, l'esprit d'auto-assistance véhiculé par la Stratégie mondiale du logement de 1988 trouve son origine, en effet, dans les principes de Vancouver.

Le secteur privé devient un partenaire important et actif dans le domaine du logement dans beaucoup de pays africains, dont le Kenya, le Ghana, l'Ouganda, le Bénin, la République centrafricaine, la Tunisie et le Zimbabwe. Il a joué un rôle particulièrement actif au cours de la récente période d'ajustement structurel et de libéralisation, dans le cadre des réformes économiques et politiques qu'ont connues la plupart des pays africains. Le renforcement des marchés de capitaux, la réforme des politiques en matière de location et, en général, la mise en place d'un environnement propice à travers le soutien populaire font partie des mesures qui ont été prises pour promouvoir le secteur. L'esprit d'"auto-assistance" de la Stratégie mondiale de l'habitat jusqu'à l'an 2000 était, en effet, partie intégrante du processus d'ensemble. En Tunisie, par exemple, la législation sur la location de logements a été révisée et les activités du secteur privé en matière de construction de logements ont été libéralisées. L'établissement de liens de partenariat entre les autorités locales et les promoteurs privés dans le domaine de l'aménagement de l'espace, de la fourniture d'infrastructures, de la construction et de la location de logements ont davantage été soutenus. L'Egypte est en train d'exécuter divers programmes, avec la participation active du secteur privé dans les domaines de l'habitat, du financement, de la fourniture de matériaux de construction et de l'aménagement de l'espace. Aussi bien en Côte d'Ivoire qu'en Tanzanie, la privatisation de logements appartenant à l'Etat fait son chemin.

En collaboration avec le CNUEH et la CEA, Shelter-Afrique s'est employé à encourager le secteur privé dans la fourniture de logements en Afrique, grâce, entre autres, à la Table ronde sur le secteur privé organisée en 1995 à Johannesburg (Afrique du Sud) et à laquelle avaient participé de nombreux consultants, entrepreneurs et sociétés financières du secteur privé de plusieurs pays du continent, dont des organisations comme l'Union africaine des architectes, la Housing Finance Company of Uganda (HFCU), la New Building Society of Malawi (NBSM), la Human Settlements, Environment and Development Collaborative (HSEDSCO) du Kenya, le Groupe de constructions Kurjibhai Ranji de l'Ile Maurice et l'Alliance Housing and Finance Company de Sierra Leone. En outre, Shelter-Afrique a accordé une assistance financière pour le renforcement des institutions financières intervenant dans le secteur du logement dans la région et l'élaboration des projets d'aménagement de logements et d'établissements humains dans les pays membres au cours des dix dernières années.

Les pays africains ont fait part des progrès considérables accomplis dans tous les domaines de la participation populaire en matière d'aménagement d'établissements humains. Au Togo, par exemple, 90% des logements sont construits dans le cadre de l'auto-assistance. En Tunisie, les méthodes de construction faisant appel à l'auto-assistance ont conduit à une réduction d'un tiers du coût des logements. En Tanzanie, presque la totalité des logements construits en milieu rural et plus de 80% de ceux qui sont construits en milieu urbain font appel à l'auto-assistance. Au Malawi, le Programme de logements ruraux a été mis en oeuvre grâce à une large participation populaire qui est renforcée par la mise en place de communautés villageoises, au lancement de programmes de formation et à la diffusion de l'information. D'autres pays africains ont fait état d'une participation populaire très intense (Botswana, Burkina Faso, Lesotho, Mozambique, Ouganda et Zimbabwe).

La production de logements par l'intermédiaire de sociétés coopératives a enregistré beaucoup de progrès en Afrique. Les coopératives d'habitat entreprennent des activités à grande échelle en Egypte, en Ethiopie et au Sénégal, par exemple. Durant l'IYSH en 1987, l'Egypte avait annoncé la présence de 1 700 coopératives regroupant plus de 600 000 membres et couvrant 27% environ de la population du pays. Au même moment, l'Ethiopie faisait savoir qu'elle notait la présence de 1 400 coopératives regroupant 35 000 membres environ.

Dans d'autres pays africains, les coopératives d'habitat ont joué un rôle croissant dans la construction de logements depuis 1976. Au Kenya, il y a le cadre pyramidal (NACHU) de coordination et de soutien aux activités des coopératives d'habitat. En 1986, un atelier régional sur les coopératives d'habitat organisé à Nairobi par le Réseau africain d'information sur les établissements humains (SINA) avait mis en relief les énormes possibilités en matière d'aménagement d'établissements humains en Afrique grâce aux coopératives d'habitat. Depuis lors, bon nombre de pays africains ont accompli des progrès dans la mise en place de cadres pour les coopératives d'habitat, en vue de l'aménagement des établissements humains.

Les ONG prennent une part de plus en plus active de l'aménagement des établissements humains en Afrique. Elles ont participé à différents niveaux, y compris la formulation de politiques et stratégies, la mise en oeuvre de projets, et elles ont constitué

le principal moyen d'intégrer dans l'aménagement des établissements humains des groupes jusqu'ici marginalisés. Par exemple, la Namibie a expérimenté les différentes composantes de sa stratégie nationale du logement en collaboration avec les ONG et les organisations communautaires dans le cadre du programme "construire ensemble". Le Ghana, l'Ouganda et la Zambie, engagés dans une politique de planification et d'aménagement décentralisés grâce à la participation populaire, sont en train d'exécuter des programmes de gestion communautaire des établissements humains. Au Kenya, une organisation nationale du logement regroupant les ONG et les organisations communautaires (le Forum du logement), ainsi que deux ONG de premier plan, dont la National Cooperative Housing, sont représentées au niveau du Comité interministériel sur les établissements humains. Au Nigéria, le Comité de mise en oeuvre de la politique du logement comprend des représentants du secteur privé, des organismes professionnels et de la Banque fédérale de crédit hypothécaire.

Comme l'a reconnu la Stratégie mondiale du logement, il ne s'agit pas de savoir s'il y a une importante participation populaire en matière d'aménagement d'établissements humains en Afrique car, dans tous les cas, les communautés ont dû se charger elles-mêmes de la construction de leurs propres logements, mais plutôt s'il existe un environnement propice pour que ces communautés parviennent à assurer une situation raisonnable et durable pour les établissements humains. L'Afrique n'aura pas d'autre choix que de rechercher des formes nouvelles réalistes, et peut-être non conventionnelles, d'administration publique pour l'aménagement des établissements humains. Le but ici consistera à promouvoir une stratégie propice d'administration publique qui facilite la créativité, les actions et les efforts des individus, des communautés et du monde des affaires pour un aménagement réussi des établissements humains.

Comme le note de manière appropriée le Rapport sur le développement humain du PNUD à propos de l'exigence de "nouvelles formes d'administration des affaires publiques à l'échelle nationale et mondiale", lorsque les populations s'organisent, elles élèvent, par définition, leur niveau de participation et, souvent, ont plus d'influence sur leur propre existence. Il va sans dire que la formidable poussée démocratique intervenue dans le monde en développement s'est traduite par une explosion du mouvement participatif et des ONG. L'expansion des activités des ONG a été permise par l'aide reçue des donateurs qui, apparemment peu satisfaits des réalisations d'une bonne partie de l'aide officielle qu'ils ont fournie, canalise davantage de ressources dans cette direction. Les différents rôles joués par les ONG dans la promotion de la démocratie, intervenant auprès des couches les plus pauvres de la société et des groupes marginalisés pour qu'ils parviennent à l'autonomie, alors que l'Etat s'est avéré incapable d'en faire autant dans les mêmes conditions, doivent être soulignés.

En Examinant ces nouvelles formes d'administration des affaires publiques, le sens de la mesure s'impose. Par exemple, la croissance des ONG et leur impact peuvent occulter le fait qu'elles interviennent encore à une échelle relativement réduite, sont appuyées par les donateurs et, parfois, ne sont pas viables. Les 7,2 milliards de dollars E.-U. d'aide canalisés par le biais des ONG du Nord (dont l'essentiel provient de sources gouvernementales) en direction des ONG du Sud sont estimés représenter 13% de l'aide publique et 2,5% du total des flux de ressources en direction des pays en développement (UNDP, 1993). L'argument consiste à dire que les ONG peuvent se substituer aux gouvernements,

mais ne peuvent les remplacer. D'où l'accent mis sur les liens de partenariat et la coopération plutôt que sur le remplacement ou les relations antagonistes dans l'émergence de nouvelles possibilités d'administration des affaires publiques.

Pour que l'environnement favorable dont il a été question plus haut se traduise par des progrès, les "instruments favorables" devront être appuyés et orientés grâce à l'élaboration d'un cadre institutionnel qui constitue la clé de voûte de la gestion de l'aménagement des établissements humains. Ceci engloberait : le renforcement des institutions susceptibles de superviser et de gérer les réalisations de l'ensemble du secteur, regroupant tous les grands organismes publics, le secteur privé, les ONG, les organisations communautaires et les individus; l'intégration du secteur au développement socio-économique en général, et à la protection de l'environnement; et, la garantie que les politiques et programmes bénéficient aux pauvres et aux groupes défavorisés et que leur participation est clairement définie.

En ce qui concerne le cadre institutionnel propice à l'aménagement d'établissements humains en Afrique, le renforcement des institutions et la coordination de leurs activités vont sans doute constituer un des domaines où l'on risque de rencontrer les plus grandes illusions et difficultés. Cela nécessitera sans doute une profonde réforme des pratiques actuelles en matière d'organisation. Une première étape consistera à sensibiliser les institutions elles-mêmes, afin qu'elles se rendent compte de l'importance et de la nécessité d'une cohérence interne et de l'intégration de leurs activités. Une prise de conscience généralisée au sein des organismes sur les liens qui existent entre eux, et une délimitation claire des rôles et responsabilités, pourraient constituer le chemin vers la coordination. Il est important d'être conscient du fait que même si les politiques et procédures peuvent être correctes dans le cadre d'un système bien coordonné, la composante relative aux ressources humaines, par exemple les attitudes et les compétences du personnel, pourraient aller à l'encontre de la réalisation des objectifs. En vue de modifier le dispositif institutionnel, les principaux acteurs doivent apprécier leur adéquation, accorder leur soutien, et s'impliquer dans le processus d'aménagement des établissements humains.

3.9 Supervision et évaluation

Il est communément admis qu'une surveillance et une évaluation constantes des stratégies et programmes relatifs aux établissements humains constituent des outils irremplaçables pour l'élaboration de stratégies et l'évaluation des progrès en vue de la réalisation des objectifs nationaux. En raison de la complexité, du caractère changeant et de la persistance des problèmes relatifs aux établissements humains, la Conférence de Vancouver avait recommandé une évaluation permanente de la situation des établissements humains (recommandation A.7). Ceci constitue, à maints égards, l'indicateur le plus décisif de tous, dans la mesure où s'il existe des capacités "sur le terrain" pour élaborer et adapter les politiques et pratiques sur une base ininterrompue, alors les stratégies du logement auront toutes les chances de parvenir à leurs objectifs. Si cette capacité n'existe pas, aucune stratégie ne peut réussir, car il serait impossible qu'elle s'adapte à l'évolution de la situation, d'où la nécessité d'assurer un caractère "durable", c'est-à-dire la pérenni-

sation de leur capacité à planifier, surveiller et évaluer leurs propres programmes de développement, en conformité avec les valeurs et aspirations locales.

Les problèmes rencontrés dans la mise en oeuvre des stratégies nationales du logement et qui constituent une leçon fondamentale sur les 20 dernières années ont été soulignés ci-dessus. Les résultats des pays africains qui ont présenté des documents de stratégie sont variables. Certains (comme l'Ouganda et le Zimbabwe, avec l'assistance des donateurs) sont passés de l'approbation à l'exécution dans des délais tout à fait brefs, pendant que d'autres (comme le Congo, le Kenya et le Mali) n'ont pas mis en oeuvre les stratégies mais les ont utilisées comme fondement de leur future politique de développement (Struyk, 1990, 317). Des plans détaillés pour la mise en oeuvre (calendrier, rôle et responsabilités, implications financières, etc.) tendent à constituer la partie la plus faible dans la plupart des stratégies nationales du logement, même au Zimbabwe où la mission de liaison entre les différents ministères et organismes n'a pas été définie de la manière claire (UNCHS, 1990e, 15). Dans certains cas, l'exécution a été abandonnée en raison des changements concernant le régime politique (par exemple, le Rwanda et le Burundi) ou le soutien des donateurs, ce qui révèle l'importance cruciale de la continuité dans les deux sens. Les lacunes dans l'exécution ne sont naturellement pas un phénomène qui s'applique uniquement à ces dernières années : elles remontent à la Conférence de Vancouver et constituent une caractéristique commune à l'échec de toutes les déclarations sur les politiques du logement au cours des deux dernières décennies, dont la Stratégie mondiale du logement (UNCHS, 1991f). Une étude de la réglementation en matière de construction entreprise au Kenya entre 1978 et 1990 a mis plus de 10 ans avant d'être exécutée, de la même façon que la stratégie nationale qui l'a suivie n'a servi que de fondement pour un débat plus approfondi.

Un certain nombre de facteurs semblent mettre en relief les lacunes de l'exécution. D'abord, et c'est l'élément le plus évident, une pénurie de ressources caractérise les administrations municipales qui sont excessivement sollicitées, en matière de recherche, d'élaboration de politiques, de surveillance, etc. Les systèmes cadastraux et les systèmes d'information sur les ressources foncières inappropriées compromettent l'assiette de l'impôt et le recouvrement des coûts pour des services qui sont souvent de qualité inférieure. Les faiblesses constatées en ce qui concerne le capital de compétences des administrations municipales pour entreprendre des tâches essentielles complexes et exigeantes en vue de l'élaboration d'une approche favorable ont un lien avec les questions de ressources (assurer l'équilibre entre "la main invisible" du marché et la "main interventionniste" de l'Etat centralisé, comme décrit plus haut, est extrêmement difficile dans la pratique, dans la mesure où, en particulier, l'équilibre de "la main qui améliore", comme l'ont décrit Devas et Rakodi, 1993, varie avec le temps et d'une activité à l'autre). Les villes constituent également un foyer pour les choix, les conflits et les négociations entre intérêts divergents, et les autorités municipales doivent être en mesure de gérer ces négociations de manière effective, un thème qui sera abordé plus loin.

En outre, la centralisation excessive demeure un problème dans beaucoup de pays où l'on répugne à opérer un transfert d'autorité au niveau municipal, a fortiori au niveau du voisinage. Au Zimbabwe, par exemple, les responsabilités concernant les décisions politiques sont réparties entre quatre ministères distincts et l'exécution, entre deux niveaux de décision : les municipalités sont chargées, en principe, de l'exécution de projets et des

prestations de services, même si, dans la pratique, elles n'ont pas la capacité et les ressources pour s'acquitter correctement de cette tâche.

Le Plan d'action de Vancouver avait reconnu toutes ces questions et avait préconisé, dans ses recommandations, l'amélioration de la planification de la surveillance des établissements humains dans la limite des ressources disponibles localement. "La planification des établissements humains doit être fondée sur une évaluation et une gestion réalistes des ressources pouvant effectivement ou potentiellement servir aux fins du développement" (recommandation B.3). L'esprit de pragmatisme qui réapparaît tout au long du document constitue un contre-poids fondamental vis-à-vis des parties les plus visionnaires de la Déclaration de Vancouver et conserve toute son acuité aujourd'hui. Les stratégies orientées "construire ensemble" ou "construction de logement par les populations" au Ghana et en Namibie semblent avoir accompli d'énormes progrès en vue de la réalisation de cet objectif (voir encadré 3.18).

Encadré 3.18 : La Stratégie nationale ("construire ensemble") de la Namibie

La Namibie a approuvé une politique nationale du logement en 1991. Ce document analyse la situation du pays dans le domaine du logement et offre un cadre global d'action dans le secteur. Le document adopte l'essentiel des processus d'auto-assistance en matière de logement promulgués par la Stratégie mondiale du logement. Cependant, ce document ne s'est pas penché sur les stratégies et programmes, mais est allé loin depuis l'indépendance pour établir un diagramme de croissance du secteur du logement en Namibie. En 1992, le Gouvernement, avec l'assistance du PNUD et du CNUEH, avait préparé et lancé la stratégie en tant que programme national du logement intitulé "construire ensemble". Le programme était conçu comme un "processus populaire pour le logement" : les familles construisaient leurs propres logements en fonction de leurs besoins prioritaires et de leurs ressources (les populations ayant besoin d'un logement entreprennent une action, prennent des décisions au niveau local et exécutent le programme, le rôle de l'Etat consistant à appuyer ce processus).

Source : UNCHS (1996) : Best Practices (Nairobi).

Il est préférable d'assurer une exécution adéquate pour un petit nombre de mesures essentielles dans un contexte de pénurie de ressources que de mettre en oeuvre une large gamme de recommandations irréalistes qui conduisent à l'échec. Il a également été recommandé que "la planification [soit] un processus continu [qui] exige d'être coordonnée, surveillée, évaluée et suivie à différents niveaux et en vue de différentes fonctions et orientée en fonction des besoins exprimés par la population touchée" (recommandation B.16). En effet, la nécessité d'une large participation populaire dans la conception, la mise en oeuvre et la surveillance des politiques du logement apparaît clairement dans le Plan d'action de Vancouver (un signe avant-coureur de la Stratégie mondiale qui ne trompe pas) : "la participation populaire doit constituer un élément indispensable des établissements humains, en particulier aux stades de la planification, de la formulation, de l'exécution et de l'administration des stratégies; elle doit influencer sur les administrations publiques à tous les niveaux lors de la prise de décisions, afin de favoriser le développement politique, social et économique des établissements humains" (recommandation E.1). La participation populaire devait être "maximisée", une mention spéciale ayant été faite des groupes qui

"traditionnellement n'ont pas participé à la prise de décisions", c'est-à-dire les locataires, les femmes, les jeunes, les handicapés et les personnes âgées (UNCHS, 1976, 36). Peu de politiques du logement ont atteint ces objectifs au cours des dernières années, même si elles ont toutes tenté de le faire. Beaucoup de stratégies du logement ont accordé une large place à l'implication d'un grand nombre d'acteurs et d'intérêts dans la conception. Par exemple, l'élaboration des politiques nationales du logement au Ghana avait englobé la participation d'un grand nombre d'ONG et de mouvements populaires. Les programmes "construire ensemble" et "construction de logements par les populations" de la Namibie constituent un autre exemple d'efforts réellement consentis pour impliquer les populations dans la planification et l'aménagement de leurs établissements humains.

Jusqu'à la mise au point du Programme des indicateurs à la fin des années 80, des efforts considérables et bien coordonnés en vue d'une surveillance systématique de la situation des établissements humains, en particulier en Afrique, ont fait défaut. Les seuls indicateurs de progrès, ou leur absence, dans la situation des établissements humains, ont été notés dans les statistiques nationales et, même dans ce cas, beaucoup de pays ne disposaient toujours pas de données fiables ou pertinentes.

En Afrique, 24 pays sont en train, si ce n'est déjà le cas, de collecter des indicateurs relatifs au logement et à l'urbanisme. Le Programme des indicateurs en Afrique a été soutenu par la Banque mondiale (Egypte, Namibie et Nigéria), l'USAID (Kenya - voir encadré 3.19 -, Ouganda et Zimbabwe), le Gouvernement français (principalement les pays francophones dont : le Bénin, le Cameroun, la République centrafricaine, le Tchad, le Congo, la Côte d'Ivoire, Madagascar, le Mali, la Mauritanie, le Sénégal et le Togo), l'Italie (Angola, Erythrée, Ethiopie et Zambie), les Pays-Bas (Botswana, Libéria et Malawi), le Canada (Gambie, Tanzanie et Zambie). Shelter-Afrique et la Commission économique des Nations Unies pour l'Afrique (CEA) ont lancé la préparation d'un Atlas continental du logement pour illustrer les principaux indicateurs du logement et des établissements humains, grâce à des cartes et graphiques et, une autre action destinée à surveiller et à évaluer les tendances en Afrique concerne le Rapport sur la situation des établissements humains en Afrique.

Encadre 3.19 : Le programme des indicateurs au Kenya

Au Kenya, le système de surveillance de la performance des établissements humains avait englobé trois phases, à savoir : le Programme de données sur la ville, le Programme des indicateurs du logement et le Programme des indicateurs urbains. Lancé en 1994, le programme de données sur la ville comprenait un noyau de ministères clés et huit municipalités. Le Programme des indicateurs du logement avait été lancé en 1992, mais n'a été exécuté qu'entre janvier et septembre 1995. Le Programme des indicateurs urbains avait son siège à Nairobi.

Comme dans tous les pays, il est apparu que :

- *Le secteur du logement n'est pas bien appréhendé;*
- *Les politiques et programmes en matière de logement ne disposent souvent ni de données ni de chiffres;*

- *Des données considérables existent sur plusieurs indicateurs mais il est difficile de les obtenir;*
- *La circulation de l'information connaît des goulets d'étranglement institutionnels; et,*
- *La coordination au sein des institutions et entre elles dans le secteur du logement laisse à désirer.*

Source : UNCHS (1995), *Indicators Newsletter*, Vol. III, pp. 5.

3.10 Vers une stratégie du droit au logement

Il est de plus en plus reconnu sur la scène internationale que le logement constitue un besoin essentiel et un droit fondamental pour tous. Après la Charte de 1948, une déclaration perspicace avait été faite dans les principes directeurs contenus dans le Plan d'action de Vancouver (voir encadré 3.20), qui établissait pour la première fois un lien direct entre le caractère approprié du logement et les droits fondamentaux de l'être humain, et qui affirmait que l'Etat a l'obligation de garantir ces droits à la population. Cette question du logement comme droit fondamental de l'être humain est de plus en plus prise en compte dans les décisions internationales sur les établissements humains et a été confirmée par la Stratégie mondiale du logement jusqu'à l'an 2000 et le Chapitre 7 du programme Action 21.

Encadré 3.20 : un logement adéquat en tant que droit humain fondamental

Un logement et des services adéquats sont un droit humain fondamental et les gouvernements ont l'obligation de faire en sorte que toutes les populations en bénéficient, en commençant par fournir une assistance directe aux plus désavantagés grâce à des programmes d'entr'aide et à une action communautaire. Les gouvernements devraient s'employer à éliminer tous les obstacles empêchant la réalisation de ces objectifs.

Source : Nations Unies (1976) : *Rapport de Habitat, Conférence des Nations Unies sur les établissements humains (Vancouver 31 mai - 11 juin 1976)*, New York, Chapitre III, Principes d'action.

Un certain nombre de pays ont même inclus le droit au logement parmi les droits fondamentaux reconnus par la constitution.

A cet égard, la résolution 1993/77 de la Commission des droits de l'homme (ONU) en date du 10 mars 1993 est la déclaration la plus énergique et la plus importante sur les expulsions forcées et sur le droit au logement dans la mesure où elle affirme que "les expulsions forcées constituent une grave violation des droits humains, en particulier du droit à un logement convenable". Le CNUEDH (Habitat), à sa quatorzième session du 3 mai 1993, a adopté la résolution 14/6 relative au droit humain à un logement adéquat, réaffirmant la position de la Stratégie mondiale du logement jusqu'en l'an 2000 et de la Commission de l'ONU des droits de l'homme de 1993, et a recommandé que le Comité

préparatoire pour le CNUEH (Habitat II) soit convoqué en 1996 pour examiner la question du droit à un logement adéquat. Par la suite, "un logement adéquat pour tous" est devenu un thème essentiel de Habitat II.

L'adoption par la Commission des établissements humains de la résolution relative au droit humain à un logement adéquat a constitué un événement considérable. C'était la première fois que la Commission examinait de façon globale les implications du logement dans le domaine des droits humains.

Par ailleurs, certains organes juridiques de l'ONU tels que le Comité des droits économiques, sociaux et culturels (organe de l'ONU chargé d'étudier l'application du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels) ont de plus en plus pris l'habitude de déclarer ou de dire que certains pays ont violé les droits de leurs citoyens ("violateurs des droits humains") du fait de la fréquence des expulsions forcées. Par exemple, en 1993, la Commission des droits de l'homme a fait de telles déclarations sur deux pays africains, à savoir le Soudan et le Zaïre. La République d'Afrique du Sud avait auparavant fait l'objet d'une telle déclaration.

A la date de mai 1993, 119 pays (33 en Afrique tel qu'indiqué à l'encadré 3.21) avaient ratifié le Pacte et avaient ainsi sans équivoque accepté de respecter, protéger et réaliser le droit humain à un logement adéquat, d'améliorer constamment les conditions de vie et de soumettre tous les cinq ans des rapports sur les moyens ayant permis d'atteindre ce but. Le Comité des droits économiques, sociaux et culturels a élaboré "Directives concernant les rapports de situation" de façon à suivre dans quelle mesure les pays qui ont ratifié le Pacte respectaient leurs obligations en ce qui concerne le droit humain à un logement adéquat. Les collectivités de base, les ONG et d'autres peuvent utiliser ces directives pour élaborer des "rapports alternatifs" pouvant contenir une information que les gouvernements n'aimeraient pas fournir, notamment lorsqu'il s'agit de domaines où les gouvernements n'ont manifestement pas respecté pleinement les obligations juridiques découlant de la reconnaissance du droit à un logement adéquat. Etant donné que la plupart des gouvernements rechignent à admettre qu'ils ont violé les droits au logement ou d'autres droits humains, la présentation de rapports de remplacement faisant appel aux populations peut permettre de combler une lacune importante au niveau de l'information disponible. A la fin de 1993, le Kenya en Afrique s'était joint au Canada, à la Belgique et à la République dominicaine pour élaborer des rapports de remplacement.

Encadre 3.21 : Pays africains ayant ratifié le Pacte relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (mai 1993)

Algérie, Angola, Bénin, Burundi, Cameroun, Congo, Côte d'Ivoire, Gabon, Gambie, Guinée, Guinée-Bissau, Guinée équatoriale, Egypte, Kenya, Lesotho, Libye, Mali, Maroc, Maurice, Niger, Ouganda, République centrafricaine, Rwanda, Sénégal, Seychelles, Somalie, Soudan, Tanzanie, Togo, Zaïre, Zambie, Zimbabwe.

Source : Habitat International Coalition (HIC) (1993) : Forced Evictions and Human Rights: A Manual for Action (HIC, Mexico)

3.11 Appui international au développement national des établissements humains

Compte tenu de la faiblesse des ressources de la plupart des pays en développement et du programme exigeant qu'est le Plan d'action de Vancouver, le Plan d'action a assigné à la Communauté internationale le rôle d'appuyer les efforts nationaux pour le développement des établissements humains. Deux domaines d'appui international sont particulièrement importants, les flux de ressources financières et l'appui à la mise en place des capacités.

Flux de ressources financières. Le mode d'assistance extérieure montre que les flux de ressources ont toujours été faibles, ce qui est certainement le cas depuis 1976. Certains donateurs ont augmenté les ressources en faveur de certains domaines des établissements humains au cours des dernières années mais les pourcentages globaux demeurent faibles par rapport au chiffre comparable d'autres secteurs.

Cependant, au cours du temps, il y a eu un changement du type de flux de ressources du fait de l'évolution de la politique et des priorités en matière de logement. Au cours des années 70, l'aide extérieure est allée essentiellement à des projets de logement - programmes de viabilisation et programmes d'assainissement. Durant le début des années 80, la Banque mondiale a accordé moins d'importance à l'appui aux projets d'assainissement et de viabilisation pour mettre l'accent sur le financement du logement en tant qu'élément de programmes d'ajustement économique plus larges; entre 1980 et 1991, presque 50% des prêts non concessionnels au logement ont été ainsi utilisés. En 1989, la Banque avait commencé une troisième phase de prêts au développement du logement en mettant cette fois l'accent sur la gestion urbaine, la mise en place de capacités et les filets de sécurités sociaux dans les régions urbaines. Ces changements s'expliquent par les modifications de la politique en matière de logement (particulièrement la Stratégie mondiale du logement mettant un accent particulier sur l'environnement propice) et par les coûts sociaux plus élevés que prévu du processus d'ajustement dans les régions urbaines.

Des dons et prêts d'autres institutions multilatérales et de donateurs bilatéraux tels que le British Overseas Development Administration (ODA) et l'Agence suédoise pour le développement international ont suivi cet exemple, même si dans le cas des organismes bilatéraux, le financement tend toujours à être lié plus étroitement à des programmes particuliers de développement urbain intégré.

L'investissement dans l'infrastructure et les services se développe de façon générale (spécialement pour l'eau et l'assainissement, les soins de santé primaires et les filets de sécurités sociaux), comme les prêts et les dons pour la gestion urbaine, tandis que tous les organismes donateurs accordent une plus grande attention, en matière de logement, aux approches tenant compte des besoins des femmes et à des programmes reconnaissant les besoins particuliers des femmes.

Appui à la gestion urbaine et à la mise en place de capacités. Vers la fin des années 80, les organismes donateurs ont modifié leurs priorités, cessant de mettre l'accent sur les projets au logement et le financement du logement pour appuyer la mise en place

de capacités dans le cadre d'une approche propice. Les donateurs ont reconnu l'importance d'une gestion urbaine efficace pour l'élaboration et la permanence d'un cadre réglementaire juridique et financier "propice" et ont accordé une plus grande importance à la mise en valeur des capacités humaines nécessaires pour élaborer et évaluer la politique urbaine.

A cet égard, les principaux programmes ont consisté à appuyer l'élaboration de stratégies nationales pour le logement (les donateurs sont le CNUEH, le PNUD, FINNIDA, DANIDA et GTZ), le Programme de gestion urbaine financé par le CNUEH, le PNUD et la Banque mondiale, des contributions additionnelles étant fournies par des donateurs bilatéraux des Etats-Unis et d'Europe, le Programme sur les indicateurs en matière de logement, le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF), le Programme de services de base urbains et la GTZ d'Allemagne.

3.12 Incidences de Habitat I sur les politiques et stratégies en matière d'établissements humains

Avant de conclure ce bref rapport de situation depuis 1976, il convient d'examiner les incidences des politiques et pratiques en matière d'établissements humains sur des objectifs de développement plus généraux tels que l'équité, la durabilité et la conservation de l'environnement dans le contexte africain. La Déclaration et Plan d'action de Vancouver mentionne explicitement ces objectifs, mettant un accent particulier sur l'équité, tant au plan géographique et social qu'entre les sexes "les politiques en matière d'établissements humains devraient viser à améliorer les conditions dans les établissements humains grâce à la promotion d'une répartition plus équitable des fruits du développement ... et en faisant en sorte que ces avantages et services publics soient également accessibles à tous" (Recommandation A.4). Bien que par la suite, les politiques en matière de logement réaffirment l'attachement à l'équité, dans la pratique, des questions ont été posées pour savoir "qui réellement bénéficie", par exemple "des approches propices" comme John Turner (1992a, 17) l'a écrit : "dans les pays industrialisés à revenu élevé comme dans ceux qui s'urbanisent, les groupes supra-locaux et des sociétés semblent profiter davantage des politiques propices que ceux à qui elles s'adressent".

En Afrique, on se préoccupe du fait que l'équilibre entre les responsabilités publiques et les libertés privées en matière de logement et d'établissements est en passe de favoriser les derniers, le résultat étant que ceux qui ont moins de "pouvoir sur le marché" dans la ville, c'est-à-dire ceux qui vivent dans la pauvreté n'ont pas accès à un logement et à des services adéquats. Il en est ainsi du fait qu'on recourt de plus en plus au mécanisme du marché dans des sociétés très inégalitaires où les marchés sont imparfaits et l'appareil d'Etat faible. Des logements ne répondant pas aux normes, des loyers exorbitants, des travaux dangereux et des services sanitaires peu satisfaisants sont aussi fréquents que des marchés prospères des terres, du logement et de l'emploi. Ces conclusions ont des répercussions particulièrement graves pour les femmes.

En matière de stratégies de logement propices, le conflit latent entre la nécessité de libéraliser ("liberté de construire", incitations au secteur privé) et la nécessité de la réglementation (pour corriger les imperfections du marché et freiner la spéculation) dans les pays africains illustre le dilemme général qui se pose à toutes les économies qui veulent

être équitables et efficaces. La bonne application des recommandations faites à Vancouver dépend de la capacité des gouvernements et citoyens de trouver le juste équilibre entre ces deux séries de principes.

La durabilité est un problème cyclique en Afrique, du fait que les nombreuses innovations sont limitées quant à leur étendue et à leur durée à des projets particuliers et n'ont pas un effet durable sur les systèmes plus généraux de fourniture des terres, le financement des logements et l'infrastructure.

En résumé, les résultats enregistrés ces 20 dernières années en Afrique sont mitigés encore qu'il y ait eu une certaine continuité dans l'application des politiques en matière de logement et d'établissements humains et un grand nombre de succès au niveau des projets. A un niveau plus général, il convient de dire que de nombreux pays ont pris un assez bon départ en adoptant l'approche propice au logement et aux établissements humains définie à la réunion de Vancouver en 1976 et énoncée formellement en 1988 dans la Stratégie mondiale du logement jusqu'en l'an 2000. Le processus de l'élaboration d'une stratégie nationale du logement, qui s'est intensifié au cours des dernières années est particulièrement important du fait qu'il donne aux gouvernements et aux citoyens les moyens de relever les défis du "logement adéquat pour tous" et "des établissements humains et durables dans un monde qui s'urbanise" au cours du 21ème siècle. La tâche consistant à traduire la politique en action concrète demeure plus redoutable que jamais notamment en ce qui concerne les domaines les plus difficiles tels que les terres, le financement et les capacités institutionnelles dans la plupart des pays africains.

CHAPITRE QUATRE : EXAMEN DES CONTRIBUTIONS A LA MISE EN OEUVRE DE LA STRATEGIE MONDIALE DU LOGEMENT JUSQU'EN L'AN 2000 ET DU PROGRAMME ACTION 21

4.1 Examen des contributions à la mise en oeuvre de la Stratégie mondiale du logement jusqu'en l'an 2000

En décembre 1987, l'Assemblée générale des Nations Unies a adopté la résolution 42/191 sur la Stratégie mondiale du logement jusqu'en l'an 2000 afin de faciliter un logement adéquat pour tous d'ici l'an 2000. Ses objectifs reposaient sur deux principes. Premièrement, la Stratégie devait adopter une politique de "facilitation" prévoyant que les populations elles-mêmes se chargent de la construction effective par le biais du secteur privé informel ou formel, dans le cadre de coopératives ou autres formes d'associations bénévoles, d'organisations communautaires ou non gouvernementales, ou en tant que particuliers. Deuxièmement, la Stratégie portait un intérêt particulier aux groupes à faible revenu mais sans s'y limiter, elle englobait tous les secteurs demandeurs.

La politique opérationnelle de la Stratégie propose des principes directeurs détaillés dont doivent tenir compte les gouvernements pour définir le rôle des secteurs public, privé, des organisations non gouvernementales et communautaires chargées de la fourniture de logements dans un cadre propice.

En décembre 1988, l'Assemblée générale a adopté dans sa résolution 43/180 trois plans d'action et calendriers précis pour la mise en oeuvre de la Stratégie couvrant respectivement les périodes 1989-1991, 1992-1993 et 1994-1995. La cinquantième session de l'Assemblée générale devrait étudier le quatrième plan d'action couvrant la période 1996-1997.

Le présent rapport couvre la période 1991-1994. Il repose en grande partie sur les informations transmises par les Etats membres au Centre des Nations Unies pour les établissements humains (Habitat). Des informations supplémentaires ont été obtenues par le biais des programmes de la CEA et des contributions d'un certain nombre d'organisations intergouvernementales.

4.1.1 Mesures prises par le Système des Nations Unies

- a) Mesures prises par le Centre des Nations Unies pour les établissements humains (Habitat)

Le Centre, en tant qu'organisme chargé de coordonner la mise en oeuvre de la Stratégie mondiale du logement, a axé ses activités en Afrique sur l'utilisation d'indicateurs de performance dans le secteur du logement. Par exemple, des consultations à grande échelle ont eu lieu avec un certain nombre de pays dont le Burkina Faso, le Sénégal et l'Afrique du Sud. Des réunions régionales sur l'utilisation des indicateurs ont été organisées au Sénégal et d'autres sont prévues en Tunisie.

Le Centre met au point un système informatique, appelé Visual Settlement Planning, qui permettra d'établir des cartes thématiques servant à analyser un grand nombre de solutions pour les projets de rénovation d'établissements pour les établissements informels et à faible revenu. Ce système est expérimenté au Kenya.

Un Système communautaire d'information sur la gestion de l'environnement a été lancé au Ghana. Il vise à fournir aux membres de la communauté et aux autres acteurs l'information nécessaire pour planifier, mettre en oeuvre et gérer des interventions stratégiques dans les établissements humains à faible revenu.

Le Centre continue de publier deux fois par an le Journal of the Network of African Countries on Local Building Materials and Technologies. Un atelier du Network, organisé par le Centre à Nairobi en septembre 1993, s'est intéressé au renforcement des capacités locales dans le secteur des matériaux de construction ainsi qu'à la façon de consolider le Network.

Le Centre a organisé, en 1993, à Nairobi, un atelier spécial sur le logement et le développement en coopération avec l'Université catholique de Louvain, en Belgique, à l'intention de l'Afrique australe et de l'Afrique de l'Est.

Dans le cadre du Programme d'aide pour l'élaboration de stratégies nationales du logement, l'Ouganda et le Zimbabwe ont bénéficié d'une assistance technique pour formuler leurs stratégies nationales.

Djibouti, l'Egypte, le Malawi, l'Ouganda et le Zimbabwe ont bénéficié de services consultatifs sur l'utilisation d'ordinateurs pour des aspects choisis du secteur du logement.

Un programme à grande échelle concernant la formation à la participation communautaire est mis en oeuvre en Zambie avec l'Agence danoise de développement international (Danida).

En outre, le Centre et le PNUD ont aidé le Bénin, le Congo, la Guinée Bissau, le Mali, le Mozambique et la Namibie à formuler des stratégies nationales ou à élaborer des éléments clés d'une stratégie nationale.

b) Mesures prises par la Commission économique pour l'Afrique

La région a bénéficié d'une aide pour mettre en oeuvre ses stratégies nationales du logement en établissant les principes directeurs relatifs aux indicateurs de logement, permettant de formuler et d'évaluer les politiques nationales du logement en Afrique, dans le cadre de la Stratégie mondiale du logement jusqu'en l'an 2000.

Les gouvernements ont reçu une aide pour les projets de rénovation des logements et des services, renforçant la relation entre logement, emploi et lutte contre la pauvreté; la participation des femmes a été possible grâce au projet régional pour le développement des industries de matériaux de construction en Afrique, mis en oeuvre avec le concours financier du PNUD afin de démontrer la viabilité de la production commerciale et de

l'utilisation de briques en terre stabilisée au Sénégal, de tuiles en fibrociment au Cameroun et en Guinée et de la chaux en Ouganda.

Le Bulletin sur la situation des établissements humains en Afrique a été publié en 1993 afin de diffuser dans la région les informations nécessaires pour obtenir un environnement construit propice au bien-être général.

Des principes directeurs sur la formulation de politiques en matière d'établissements humains ont été élaborés afin de montrer les innovations visant à moderniser les établissements humains en Afrique dans le respect de l'environnement.

Une réunion spéciale de groupes d'experts sur la protection de l'environnement naturel et artificiel à travers une évaluation du développement des établissements humains a formulé des recommandations relatives à la construction de logements viables, à la planification géographique et à la gestion des ressources naturelles.

4.1.2 Mesures prises par les organisations multilatérales et intergouvernementales

Shelter-Afrique a organisé en Zambie, en mai 1993, un atelier sur les matériaux de construction locaux. L'African Housing Fund a lancé dans plusieurs pays un certain nombre de projets s'adressant aux populations les plus défavorisées et les plus vulnérables.

L'Organisation régionale africaine de normalisation a tenu sa huitième Assemblée générale au Caire, du 13 au 20 janvier 1992. Sa réunion a permis de souligner l'importance des normes de performance par rapport à la mise en valeur des capacités technologiques locales; ce qui, concernant les matériaux de construction locaux, nécessitera d'établir des normes pour les matières premières, des instructions pour les méthodes de contrôle, des principes directeurs pour les procédures de contrôle de la qualité relatives à la protection et des spécifications et codes de conduite.

4.1.3 Mesures prises par les Etats membres pour mettre en oeuvre leurs stratégies nationales du logement

La région accorde un grand intérêt à la mise en oeuvre de la Stratégie mondiale du logement. Dans de nombreux pays africains, la mise en oeuvre des stratégies nationales du logement, nouvelles ou révisées, se fait dans un contexte économique difficile compte tenu des programmes d'ajustement structurel. Pour encourager la participation du secteur privé, de nombreux pays se sont engagés dans un programme de privatisation et de décentralisation au profit des autorités locales. On trouvera ci-dessous un aperçu des mesures prises par les gouvernements durant 1991-1994 dans les principaux domaines approuvés par la Commission des établissements humains pour suivre les stratégies nationales du logement.

a) Volonté politique à l'égard du logement

La résolution 43/181 de l'Assemblée générale demande instamment à tous les gouvernements de s'engager à poursuivre les objectifs de la Stratégie mondiale du logement en adoptant et en appliquant des stratégies du logement conformes aux principes

directeurs définis dans la résolution, et à renouveler cet engagement chaque année en présentant, par exemple, lors de la Journée mondiale de l'Habitat les mesures concrètes à prendre et les objectifs à atteindre.

Un certain nombre de pays dont le Botswana, la Gambie, le Lesotho, le Malawi, la Tunisie et le Zimbabwe ont adopté officiellement et mettent en oeuvre des stratégies nationales du logement reposant sur des principes d'encouragement. Cependant, dans nombre de pays, la situation économique défavorable a réduit l'aptitude des Etats à mettre en oeuvre de nouvelles stratégies à une échelle suffisamment importante pour permettre une amélioration sensible du logement et des services à l'intention des pauvres et des groupes défavorisés. Au Bénin, au Congo, au Ghana, au Kenya, au Mali, au Mozambique, en Namibie, au Nigéria et en Ouganda, des politiques ou stratégies nationales du logement sont en cours ou en voie d'élaboration.

Certains pays dont le Cameroun, l'Egypte, Maurice et les Seychelles, revoient constamment leurs politiques de construction de logements et les intègrent dans leurs projets de développement national sans avoir à adopter officiellement une nouvelle stratégie nationale du logement.

Djibouti a publié pour examen public un document directif intitulé "Eléments pour une politique de l'Habitat". En Namibie, le nouveau ministère des autorités locales et du logement a élaboré un projet de politique du logement soulignant le rôle facilitateur de l'Etat qui doit aider et encourager les ménages, les communautés et le secteur non gouvernemental, tout en renforçant le rôle des agences du secteur public.

La Sierra Leone, dans un contexte économique très difficile, a élaboré une politique du logement dans le but de renforcer l'accès au financement, de réduire l'importation élevée de matériaux de construction et les coûts.

L'Afrique du Sud a adopté un code national de l'Habitat lors du Sommet national sur le logement organisé en octobre 1994 et réunissant toutes les parties prenantes. Le code qui comprend une politique d'encouragement pour la construction de logements, permettra à la stratégie nationale du logement de remplir l'objectif que s'est fixé l'Etat à savoir augmenter de 5% la part du logement dans le budget total de l'Etat afin de porter la construction de logements à un maximum de 350 000 unités par an dans un délai de 5 ans et d'arriver à 1 million de maisons en 5 ans. La politique générale du gouvernement en matière de logement vise à mobiliser et exploiter les ressources, actions et mesures des communautés, du secteur commercial privé et de l'Etat.

Le Swaziland a adopté une politique nationale du logement et a créé un ministère indépendant du logement et du développement urbain.

La Zambie met en oeuvre sa politique du logement révisée dans un contexte de démocratisation du système politique, de libéralisation économique, de restructuration du service public et de décentralisation du pouvoir au profit des autorités locales.

b) Des politiques de développement durable

S'inspirant de la politique adoptée à Rio de Janeiro en 1992 par la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement dans le programme - Action 21, certains pays ont intégré dans leurs politiques relatives au logement ou aux établissements humains un certain nombre de mesures afin de réaliser un développement durable.

En Egypte, le Gouvernorat d'Ismailia a évalué la durabilité des principales ressources naturelles (attractions touristiques, pêches, terres agricoles, terres mises en valeur et constructibles et eaux souterraines) et défini les grandes options relatives au développement en identifiant les conflits d'intérêts.

Le Ghana combat la détérioration des conditions écologiques à Accra et dans ses faubourgs, due à l'expansion rapide de la ville, en cherchant à renforcer les moyens locaux de planification, de coordination et de gestion du développement urbain et, plus particulièrement, en élargissant la participation multisectorielle et communautaire, en favorisant l'utilisation des ressources naturelles et en réduisant l'exposition aux dangers écologiques.

La République-Unie de Tanzanie a amélioré sa stratégie du logement et élaboré une Stratégie nationale de développement durable des établissements humains, à grande échelle et axée sur une stratégie de développement et de renforcement des autorités locales. Cette stratégie s'inspire des résultats positifs d'un projet visant à renforcer le développement et la croissance socio-économiques de Dar-es-Salaam, viables sur le plan écologique.

Certains pays formulent ou ont adopté un plan national d'utilisation des terres ou un plan d'établissements humains. L'Ethiopie élabore un plan national d'utilisation des terres qui intègre les activités rurales et urbaines. Le Nigéria a adopté une politique nationale de mise en valeur des terres et des établissements.

Certains pays ont adopté des normes et des procédures pour préserver la qualité de l'air et de l'eau. Le Kenya, par le biais d'un programme de vérification, a fixé des normes pour préserver la qualité de l'eau. Le Nigéria a créé une Agence fédérale pour la protection de l'environnement qui a publié des principes directeurs et des normes, actuellement appliqués pour lutter contre la pollution.

c) Les stratégies macro-économiques

Peu de pays ont réussi à intégrer leur politique du logement dans leur politique économique globale. Le Botswana, l'Egypte, la Namibie, la Tunisie, la République-Unie de Tanzanie et l'Ouganda font partie des pays qui ont créé des mécanismes institutionnels permettant de coordonner leur politique du logement et leur politique socio-économique générale. Le Kenya remanie sa politique du logement dans un contexte de réformes politiques et économiques et de programmes d'ajustement structurel.

Nombre de pays attachent de l'importance à la coordination des programmes du secteur du logement et des autres secteurs de l'économie. En Ethiopie, le plan de développement national prévoit la part qui, dans les investissements est consacrée au logement et au développement urbain. Au Ghana, le ministère des autorités locales a créé

une unité de planification stratégique dans le Département de planification urbaine et régionale. Cette unité a formulé un plan de développement stratégique, un projet d'investissement, des plans d'action régionaux et un plan d'application quinquennal adopté par toutes les institutions concernées. La Guinée a renforcé les moyens d'organisation, de gestion et de planification des secteurs économiques principaux dont le logement et le développement urbain. L'évaluation du secteur du logement a été suivie par l'élaboration d'une stratégie de développement du logement qui a été intégrée dans le plan de développement national. Coordonner les programmes entre le secteur du logement et les autres secteurs de l'économie est possible grâce à l'intégration de bases de données sectorielles permettant une plus grande contribution du secteur du logement au développement national. Au Kenya, le Ministère de la planification et du développement national coordonne l'ensemble du développement par le biais de plusieurs comités sectoriels, dont un pour le logement. Le Nigéria a créé un conseil national pour une politique du logement qui devra, notamment, coordonner les activités du secteur du logement et celles des autres secteurs de l'économie.

d) Liens entre les objectifs du secteur du logement et la gestion des établissements humains

Plusieurs pays essaient d'intégrer leurs stratégies du logement à la mise en valeur des établissements humains aux niveaux national et régional. En Ethiopie, l'Institut national de planification urbaine élabore des plans pour un système régional d'établissements urbains. La Guinée applique sa nouvelle politique du logement afin de mettre en place un programme pour Conakry, la capitale. La Jamahiriya arabe libyenne met en place un processus de planification d'établissements comme principal moyen de sa politique de développement. Elle actualise le National Physical Perspective Plan pour couvrir la période allant jusqu'en l'an 2010, en tenant compte des besoins en terrains de quelques 22 secteurs, dont le développement urbain et le logement. Le Malawi renforce ses dispositifs pour le suivi de l'application du Plan national de développement géographique afin d'assurer une coordination institutionnelle aux niveaux central, régional et local. Au Swaziland, un plan national de développement géographique a été élaboré pour fournir un cadre au développement géographique. Un comité ministériel s'occupe de la question de la future administration du Swaziland et une étude de faisabilité sur la création d'un système d'information concernant les sols a été achevée.

Le Maroc a entrepris de formuler une politique d'occupation des sols afin de réduire les écarts entre les régions, favoriser le développement et encourager la participation générale. Au Nigéria, des programmes relatifs au logement sont inclus dans le Programme de développement régional intégré. Les liens entre les objectifs du secteur du logement et la gestion des établissements humains ont été renforcés par l'adoption, en 1993, de la Politique nationale de développement urbain. On pense cependant, que la déréglementation de l'économie nigériane a eu un effet pervers sur le secteur du logement.

Certains pays mettent à profit les possibilités offertes par les petits et moyens établissements humains. Au Burkina Faso, un programme a été lancé visant à renforcer les capacités techniques des autorités municipales dans deux villes secondaires. Des unités techniques ont été installées dans dix villes de taille moyenne avec l'aide du Directeur national de planification urbaine, dans le but d'appliquer les nouvelles politiques de gestion

urbaine. Au Burundi, des plans structuraux ont été établis pour quatre centres urbains dans le but, notamment, de renforcer les institutions nationales chargées de la gestion de l'urbanisation et le rôle des centres urbains dans le développement économique. Le Kenya dispose d'une gamme de programmes de décentralisation du développement urbain dont la politique régionale pour le développement rural, la stratégie pour assurer l'équilibre entre zones urbaines et zones rurales et les projets de développement des petites villes. En Ouganda, la stratégie nationale sera reliée au développement des villes de marché. Dans son application il est notamment prévu de revoir les règles d'hygiène et de construction et de créer un bureau national de normalisation.

La révision des pratiques réglementaires, notamment celles appliquées par les autorités locales, est un élément capital du programme de réforme urbaine de l'Etat. Le Burkina Faso, Djibouti, l'Afrique du Sud et la Tunisie, entre autres, ont adopté de nouvelles politiques ou législations en matière de développement urbain. En Côte d'Ivoire, le cadre réglementaire régissant la planification urbaine, la construction et la mise en valeur des sols a été amélioré. En Gambie, les textes relatifs aux sols, au logement, à la planification et d'autres aspects de l'environnement construit ont été modifiés et le système central amélioré pour faciliter encore plus la gestion de l'environnement construit. Le Zimbabwe a créé un comité de déréglementation afin de rationaliser les règles freinant la participation des différents acteurs au secteur. Des normes minimales révisées et des conceptions novatrices et abordables en matière de logements et d'infrastructures sont appliquées dans tout le pays. Au Kenya, un programme de données urbaines contribue à renforcer les capacités de gestion urbaine des autorités municipales.

Dans la plupart des pays, il devient courant d'inclure un volet "logement" dans les programmes de développement rural intégré. En Ouganda, les populations des zones rurales ont créé des coopératives de construction et de matériaux de construction et institué des groupes de construction pour intégrer la construction de logements au reste des travaux de développement rural.

e) Participation et représentation

Un pilier de la stratégie mondiale est l'élargissement de la participation à d'autres acteurs dans le secteur du logement grâce au rôle d'incitateur du gouvernement. Ces acteurs sont, en général, les autorités locales, le secteur privé, les organisations communautaires et les ONG.

Le Burkina Faso, la Côte d'Ivoire, Madagascar, le Mali, le Swaziland, la Tunisie, l'Ouganda et la Zambie sont parmi les pays ayant récemment pris des mesures pour décentraliser une partie des responsabilités au profit des autorités locales. Au Burkina Faso, une nouvelle loi concernant le rôle, les responsabilités et les ressources selon les différents niveaux a été adoptée, renforçant les autorités municipales locales. La Côte d'Ivoire a abandonné le financement direct en matière de logement et a encouragé les autorités locales à prendre de plus grandes responsabilités dans les projets communautaires. Des infrastructures et des services urbains de base ont été mis en place dans des colonies de squatters et cette responsabilité a été transférée aux autorités locales. A Madagascar, les moyens des autorités locales ont été multipliés sur le plan technique et financier pour mettre en place des infrastructures.

Le Cap-Vert a accordé un plus grand rôle aux autorités locales dans le secteur du logement, mais l'application de la stratégie de facilitation est freinée par l'insuffisance de ressources humaines et matérielles.

Dans nombre de pays, dont le Bénin, la République centrafricaine, la Jamahiriya arabe libyenne et la Tunisie, le secteur privé prend une part de plus en plus active dans la production de logements; un certain nombre de mesures sont adoptées pour l'y encourager, entre autres le renforcement des marchés de capitaux, la réforme des politiques locatives, l'accès aux mêmes avantages que le secteur public, en particulier les prêts pour les logements locatifs et les dégrèvements d'impôts. En Tunisie, les textes sur la location de logements ont été revus et l'activité du secteur privé en matière de production de logements a été libéralisée. D'autres encouragements doivent être prodigués pour développer le partenariat entre les autorités locales et les promoteurs du secteur privé dans les domaines de la mise en valeur des sols, des ressources pour les infrastructures, de la construction et de la production de logements locatifs. L'Egypte applique une variété de programmes avec la participation active du secteur privé dans le domaine du logement, de la finance, de la fourniture de matériaux de construction, de la mise en valeur des sols et de la construction de logements. Les autorités locales sont renforcées pour assumer plus de responsabilités en ce qui concerne la construction et la gestion du logement et des infrastructures.

Une autre possibilité de privatisation est la vente du parc public de logements à usage locatif. C'est ce qui se fait en Côte d'Ivoire, dans le but de faciliter l'initiative privée en matière de logement et de limiter l'action de l'Etat aux infrastructures primaires et aux grands travaux.

Dans certains pays, les organisations non gouvernementales prennent une part active à la formulation des politiques nationales du logement. Par exemple, la Namibie teste actuellement dans le cadre du programme Build Together, avec l'aide d'ONG et d'organisations communautaires, les différents éléments susceptibles d'entrer dans la future stratégie nationale du logement. Le gouvernement a lancé ce programme pour réunir tous les acteurs intéressés par la question du logement, de la communauté aux autorités locales, en passant par le village. Le programme est supervisé par le Community Housing Development Group qui comprend des représentants communautaires, des responsables locaux et d'autres groupes intéressés. Il définit les communautés, planifie sur mesure, octroie et recouvre les prêts. Les résultats de ce programme serviront de base pour finaliser la stratégie nationale du logement.

Certains gouvernements, dans le cadre d'une politique et des programmes de décentralisation, font appel aux communautés locales pour concevoir et mettre en oeuvre des programmes de logement. Par exemple, le Ghana, l'Ouganda et la Zambie, dans le cadre de la décentralisation de la planification et du développement, font participer les communautés locales à des programmes de gestion communautaire qui serviront ensuite de base à leur politique nationale de gestion des communautés.

Encadre 4.1 : Participation et coordination de tous les acteurs participant au logement - la Stratégie nationale de l'Ouganda en matière de logement (UNSS)

La Stratégie nationale de l'Ouganda en matière de logement a été élaborée durant la période 1990-1992 sous la coordination d'un Comité directeur interinstitutions avec la participation technique d'une équipe spéciale travaillant sous la direction du Ministère du logement et du développement urbain en tant qu'agent d'exécution et avec l'assistance technique du CNUEH (Habitat)/FINNIDA. Des organisations aux niveaux du pays et du district ont été identifiées pour participer à l'élaboration de la Stratégie, y compris les organisations gouvernementales, les ONG, les organisations commerciales et d'affaires, les responsables de l'information, les promoteurs privés, les entrepreneurs, les groupes de femmes, les écoles techniques et les sociétés de consultance. Durant les préparatifs pour la Stratégie, une phase pilote a été exécutée dans le district de Masaka. Pour la phase principale, quatre districts témoins représentant toutes les régions ont servi à élaborer la Stratégie en utilisant le modèle informatique Shelter. Des stages de formation en groupe ont été organisés pour les divers acteurs. L'équipe spéciale s'est inspirée de ces préparatifs pour rédiger les projets de stratégies en matière de logement. Les projets ont été examinés par des représentants des 38 districts de l'Ouganda au cours de deux stages, régionaux et d'un stage national. Au cours de ces stages la Stratégie a été approuvée en vue de son adoption au niveau national. Une stratégie d'exécution détaillée, le Programme national en matière de logement, a été élaborée et est maintenant en cours d'exécution.

Source : Rapport du deuxième Comité préparatoire pour Habitat II, Nairobi 24 avril - 5 mai 1995

Au Kenya, le Shelter Forum, l'organisation nationale des ONG pour le logement, ainsi que deux ONG importantes, dont la National Cooperative Housing Union, sont représentés au Comité interministériel national pour les établissements humains. L'Etat cherche à consolider la politique de facilitation en limitant son rôle à planifier l'occupation des sols, gérer et mettre en place des infrastructures, construire des logements à loyer modéré, faire des recherches sur les matériaux et les techniques de construction et à encourager le secteur privé et les organisations communautaires à participer à la production de logements. L'Ouganda a lancé des discussions à grande échelle entre les organisations gouvernementales, les ONG, les groupes influents communautaires et le secteur privé. Cette démarche a contribué à créer une organisation nationale regroupant ONG et organisations communautaires s'occupant de logements et de services.

Au Nigéria, le Comité pour la mise en oeuvre des politiques du logement compte des représentants du secteur privé, des organisations professionnelles et la Federal Mortgage Bank. La Zambie s'est engagée dans un programme de "travail contre nourriture" pour rénover les infrastructures et améliorer les conditions sanitaires dans les établissements spontanés à Lusaka et dans d'autres centres urbains. Le programme fait une large place aux ONG, aux organisations communautaires et aux habitants des établissements. La Zambie organise également un programme de formation à la participation communautaire dans sept localités pour les fonctionnaires du conseil, les dirigeants des collectivités et les représentants d'ONG dans des établissements choisis.

Dans certains pays, des groupes non gouvernementaux se sont constitués en organisations pour remédier aux carences du système de fourniture de logements ou pour atteindre d'autres objectifs particuliers. Au Bénin, par exemple, des ONG se sont créées pour défendre les droits des locataires.

Au Zimbabwe, les organisations privées, les promoteurs du secteur privé, les ONG, les coopératives de logement et autres organisations similaires sont encouragées à former des partenariats avec le gouvernement pour aménager les terrains et construire des logements.

f) Coordination institutionnelle

Les mesures prises à l'échelon national dans ce domaine portent à la fois sur la création de nouvelles institutions, ou leur restructuration, et sur la coordination entre le secteur du logement et les autres secteurs de l'économie. L'Angola a décidé de créer une agence pour gérer les 130 000 logements sociaux existants et un fonds pour le développement du secteur du logement. Ces décisions n'ont néanmoins jusqu'ici pas eu de suite à cause des troubles politiques agitant le pays.

Le Botswana a transformé son service du logement au Ministère des autorités locales des sols et du logement en un département du logement chargé de formuler les politiques, d'élaborer et d'appliquer le plan national du logement, le programme d'auto-assistance en matière de logement et de gérer le parc immobilier de l'Etat. A Djibouti, les derniers changements comprennent un meilleur fonctionnement des institutions et l'élaboration d'un code de l'urbanisme. Le Mali a revu le cadre institutionnel du secteur du logement et est en train d'appliquer un programme de décentralisation. Des organismes de soutien ont été créés pour appliquer les programmes d'infrastructures communautaires. Le Nigéria entreprend une réorganisation progressive de son cadre institutionnel afin d'appliquer la Politique nationale du logement adoptée en 1991. La Sierra Leone renforce les moyens institutionnels dont dispose le gouvernement pour appliquer la Politique nationale du logement grâce au soutien et à la collaboration des communautés locales.

La Zambie a créé au sein de son Ministère des autorités locales et du logement une Division de la planification chargée des infrastructures; les autorités locales ont créé des départements d'études. Le Mozambique renforce les moyens des secteurs public et privé, ce qui permet de planifier la coordination du développement urbain, avec un intérêt particulier pour la lutte contre la pauvreté, et de faciliter l'accès à un logement adéquat.

Dans le cadre d'une structure fédérale, l'Ethiopie a créé 14 autorités régionales chargées du développement au niveau local.

g) Mise en valeur des ressources humaines

Au Burundi, une formation complète a été donnée au personnel de l'Agence nationale pour la promotion du logement, notamment dans des questions telles que les opérations de crédit, les critères d'audit, les tracés des parcelles et des logements, le choix des bénéficiaires, la coordination et la supervision des travaux de construction, la gestion des crédits et le recouvrement des dépenses. Au Ghana, l'Institut de formation du Ministère

des autorités locales a lancé des programmes de formation pour familiariser les dirigeants des collectivités, les animateurs et les fonctionnaires à l'organisation communautaire et à la participation, en abordant, notamment, des thèmes comme la discrimination entre les sexes, les qualités de dirigeant, le règlement des différends, l'évaluation des besoins, l'information, la communication et l'évaluation. Le Kenya a organisé une série de séminaires nationaux pour tous les intéressés, notamment le secteur privé et les ONG, sur des thèmes divers comprenant l'amélioration des taudis, la sécurité de jouissance dans les colonies de squatters, l'épargne et les prêts, les technologies bon marché et la gestion des catastrophes dans le secteur du logement. En outre, l'Institut de formation du Ministère a lancé des programmes de formation pour les fonctionnaires des autorités locales.

Le Nigéria a développé les centres de formation professionnelle et mis en place des programmes de formation en matière de contrôle de qualité, dans le but de renforcer les moyens du National Housing Authority chargé de gérer un surcroît d'investissement pour la construction de logements. Une formation adaptée à la participation communautaire a été institutionnalisée. Elle cherche à sensibiliser les communautés et à les doter du savoir-faire qui leur permettra d'identifier leurs propres problèmes et priorités et de formuler des propositions pour améliorer leurs logements et établissements humains. L'Ouganda a lancé un vaste programme qui prévoit, outre la formation de formateurs et celle d'équipes de sensibilisation, des ateliers sur les méthodes de communication et d'évaluation destinés aux dirigeants des collectivités et au personnel municipal.

h) La gestion des terres

La Stratégie mondiale engage les gouvernements à mettre sur le marché une quantité suffisante de terrains viabilisés à des prix raisonnables et à reconnaître l'importance des marchés fonciers informels. Peu de pays ont fait état des mesures concrètes et des incitations prises pour libérer des terres. Le Bénin a progressivement libéralisé les opérations de mise en valeur des terrains pour le logement, entraînant de nouveaux projets de trames d'accueil comprenant l'eau et l'électricité. Au Botswana, l'Accelerated Land Servicing Programme a eu une incidence positive sur l'offre de terrains pour le logement.

En Guinée, le système de gestion des terres a été réorganisé et une nouvelle législation relative à la planification urbaine et à la construction est en cours d'élaboration.

Le Burkina Faso, le Lesotho, le Swaziland et la République-Unie de Tanzanie figurent parmi les pays qui ont entrepris de réviser entièrement leur législation foncière; les textes relatifs à l'exploitation des terres, au financement du logement et des loyers ainsi que le régime fiscal immobilier ont été révisés. Des programmes de trames d'accueil à grande échelle et la rénovation des établissements informels sont en cours d'application. Au Lesotho, le Land Act a été amendé pour améliorer le fonctionnement du marché foncier. Le rôle des institutions privées et publiques chargées de la fourniture de terrains et de logements est nettement défini et tous les groupes bénéficient des mêmes droits au logement. Au Swaziland, une commission a été chargée d'examiner la gestion des terres communales et de proposer diverses formules pour élargir l'accès aux terrains soumis jusqu'ici au droit coutumier. Le pays s'est engagé dans un projet de développement urbain afin de fournir des terrains viabilisés accompagnés d'une sécurité de jouissance à quelque 100 000 personnes vivant actuellement dans des établissements informels. Dans la

République-Unie de Tanzanie un Fonds auto-renouvelable pour la mise en valeur des terrains a été créé afin d'appliquer la nouvelle politique des promoteurs immobiliers nécessaires pour répondre aux coûts des infrastructures afférentes à la construction de logement. Une commission présidentielle chargée d'enquêter sur les questions foncières étudie la politique foncière et un nouveau Banking Act a été adopté pour, notamment, encourager la création d'institutions financières privées, dont les sociétés de prêts immobiliers.

Encadre 4.2 : Le projet Mabote : Moyens de faire face à l'urbanisation rapide à Maseru, Lesotho

En 1982, le projet Mabote a été lancé dans la ville de Maseru. Le projet est un important programme d'assainissement et d'installation dans le plus grand établissement informel de Maseru. Le projet s'est intéressé aux complexités liées à la propriété foncière traditionnelle et à l'occupation illégale des terrains. Ce faisant, le projet a mis en place un nouveau système d'occupation et d'immatriculation des terres du fait qu'on s'est rendu compte que les méthodes traditionnelles de propriété foncière ne permettaient pas de faire face à l'urbanisation rapide. Les enseignements tirés du projet Mabote ont été appliqués à d'autres centres urbains.

Source : UNCHS (Habitat) Best Practices, février 1996

Au Nigéria, les terrains sous contrôle de l'Etat sont attribués aux promoteurs privés pour la construction de logements à grande échelle. Le Programme national de renouvellement urbain garantit la sécurité de jouissance à tous ceux qui sont relogés et la priorité est accordée aux squatters installés sur les terrains appartenant à l'Etat. En Tunisie, des programmes de trames d'accueil ont été mis sur pied et des mesures sont prises pour optimiser l'utilisation des terrains en zone urbaines par le biais de mesures incitatives visant à la densification. De nouvelles lois relatives à la planification et à la gestion urbaine doivent être adoptées. Le Kenya applique un système permettant de transformer les permis d'occupation provisoires en baux emphytéotiques.

i) La gestion des infrastructures

Prévoir des infrastructures répondant à la demande est l'une des mesures de facilitation capitales que doivent prendre les gouvernements. Plusieurs pays ont accru l'investissement public destinés aux réseaux d'infrastructures pour le logement.

Le Bénin a mis sur pied un programme visant à fournir des infrastructures collectives de base aux populations à faible revenu dans 40 régions défavorisées du pays. Les infrastructures comprennent des écoles primaires, des maternités, des centres sociaux et médicaux. Le programme a permis de mobiliser le public et de récupérer une partie des dépenses. Au Tchad, un programme a été élaboré pour les interventions à court et à long termes en tenant compte de la construction et de l'entretien des infrastructures. La Gambie, plutôt que de les détruire, est en train de rénover et de réhabiliter les zones urbaines et les colonies de squatters dégradées. Ce programme comprend la conception et l'application d'un projet d'environnement urbain visant à utiliser des techniques à forte intensité de main d'oeuvre permettant de construire des infrastructures collectives.

En ce qui concerne la salubrité à faible coût, le Mozambique a créé une unité nationale qui conseille les communautés en matière de salubrité et de construction d'infrastructures suffisantes et à des prix raisonnables dans les zones urbaines périphériques. Le programme comprend la formation des artisans aux techniques de production et la création de petites entreprises chargées de produire des matériaux de construction dans les zones urbaines. Le Niger a lancé un programme dont le but est de créer des infrastructures de base dans la région de Yantala, à Niamey, la capitale. Les activités comprennent des routes, des systèmes de canalisations et d'assainissement, des facilités de crédit pour les propriétaires terriens et des mécanismes de recouvrement des dépenses occasionnées par la construction et l'entretien des infrastructures.

Au Nigéria, le Fonds de développement des infrastructures propose des prêts aux autorités locales et aux pouvoirs publics. Le pays dispose d'un programme d'études des priorités urbaines qui aide les autorités locales à reconnaître leurs priorités en matière de développement d'infrastructures urbaines et de besoins en entretien et à définir les moyens d'accroître leurs recettes. L'Ouganda a lancé un programme d'aide aux communautés et aux autorités locales pour renforcer et améliorer les programmes de rénovation communautaires au niveau du village ou du quartier. Le programme s'intéresse particulièrement aux stratégies de gestion communautaire, à la construction de services, à la rénovation de logements, à l'information et à la protection en matière d'environnement.

j) Le financement du logement

Certains pays cherchent actuellement à améliorer leur système de financement du logement. Au Burundi, le Fonds pour la promotion du logement urbain a été créé pour réunir des fonds pour le logement et octroyer des crédits, à la place de l'Agence pour la promotion du logement. Le Botswana étudie la possibilité de créer une institution de financement du logement. Un nouveau code de promotion des investissements pour la construction de logements a été adopté et une étude est menée au Burkina Faso pour créer de nouvelles institutions de financement du logement. Une Association de locataires et de consommateurs a été créée.

Au Kenya, le Conseil national des églises crée actuellement un Fonds autorenouvelable alimenté par l'épargne communautaire afin d'octroyer des crédits par le biais de petits prêts destinés à construire, rénover ou agrandir les logements. La Jamahiriya arabe libyenne a écarté le secteur public de la plupart des activités de construction de logements au profit du secteur privé qui est également encouragé à participer au système de financement du logement. On a obtenu une croissance considérable des activités de construction du secteur privé.

Madagascar a simplifié les procédures d'obtention de permis de construire et amélioré la mobilisation de l'épargne.

Le Nigéria a créé un Fonds national pour le logement octroyant des prêts à long terme à 251 grandes institutions de prêts immobiliers et à la Banque du développement urbain afin de prendre en charge la construction de logements et d'infrastructures à grande échelle. Le National Prototype Housing Programme a été lancé en 1994 pour construire 121 000 logements dans 30 Etats. En Afrique du Sud, les mécanismes de financement du

logement sont actuellement revus et consolidés en vue de développer les moyens de mener la lutte contre le déficit immobilier sur une période de 10 ans. Au Swaziland, des mesures sont prévues pour susciter une plus grande participation des institutions financières à l'octroi de financement aux personnes à faible revenu, leur permettant d'acquérir des terrains viabilisés. La République-Unie de Tanzanie a réorganisé la Banque tanzanienne du logement pour lui permettre d'attirer des sources institutionnelles de financement. La Zambie a créé le Fonds zambien de développement du logement chargé de collaborer avec d'autres sociétés et fonds. Le Zimbabwe adopte actuellement des mesures visant à réunir des fonds étrangers afin de compléter les ressources nationales destinées à accroître la construction de logements viables.

k) Techniques et matériaux de construction

La Stratégie mondiale pour le logement invite les gouvernements à prendre des mesures spéciales pour appuyer la production locale et l'utilisation de matériaux locaux, et encourage la production à petite échelle de matériaux de construction. Plusieurs pays consolident les petites industries locales du secteur des matériaux de construction. L'aide du Kenya aux petits producteurs de matériaux de construction du secteur informel revêt plusieurs aspects, dont l'établissement des spécifications nationales pour les tuiles en fibrociment et les briques en terre stabilisée dans le but de faciliter l'acceptabilité des produits. Le Malawi a entrepris de former les petits chefs d'entreprise à la production de matériaux de construction bon marché et aux techniques de construction de logements et les aide à obtenir de petits prêts pour s'établir.

Au Swaziland, des nouvelles normes de construction tenant compte de méthodes de construction traditionnelles ont été adoptées. La Zambie a examiné les résultats nationaux et régionaux des techniques et matériaux de construction bon marché et a formé les fonctionnaires et artisans locaux à la production de techniques et de matériaux de construction pour logements à loyer modéré.

l) Attribution appropriée des subventions

Certains pays facilitent l'accès des pauvres au logement par le biais de programmes de subventions multiples. Par exemple, en Guinée, dans le cadre de l'application de la nouvelle politique du logement, les prix des parcelles des programmes de développement urbain reposent sur un système de 2/3 qui prévoit des dispositions pour le subventionnement multiple en faveur des groupes à faible revenu. Au Swaziland, il a été décidé de n'adopter aucune forme de contrôle des loyers ni d'accorder des subventions au secteur du logement. Tous les grands ensembles seront construits sans aucune marge bénéficiaire, mais, afin de permettre aux ménages à faible revenu d'accéder au logement, un système de propriété proportionnelle avec l'Etat est à l'étude.

m) Surveillance du secteur du logement

Le Bénin et la Tunisie font partie des pays qui déclarent recueillir et mettre à jour régulièrement leurs informations relatives au secteur du logement. Le Kenya met actuellement en place son City Data Programme (programme de données urbaines) qui permettra de rassembler et d'actualiser toutes les données relatives aux indicateurs urbains et au

logement nécessaires aux décideurs et aux administrateurs. Certains pays dont le Congo et l'Ouganda ont demandé des indicateurs de performance choisis pour le secteur du logement. La Namibie, dans le cadre de la formulation de sa stratégie nationale du logement, met au point une base de données sur le logement et définit les indicateurs principaux pour suivre les résultats du secteur du logement. La Tunisie a mis au point un système informatique pour accélérer la classification et l'utilisation de données dans le secteur du logement, notamment pour renforcer l'application du Programme national d'intégration de logements rudimentaires.

4.1.4 Observations finales

Le bilan des activités entreprises aux niveaux national et international présenté dans ce rapport montre que de nombreuses mesures sont prises pour améliorer la fonctionnement du secteur du logement. Nombre de pays africains ont accompli des progrès en dépit d'un contexte économique difficile. La plupart des gouvernements ont abandonné la construction directe mais n'ont pas encore été capables de mobiliser le flux d'investissements publics et privés nécessaires pour pouvoir développer le rôle du secteur privé. Les grands changements juridiques institutionnels, financiers ou autres n'ont eu lieu que dans quelques pays.

Nombre de pays se sont tournés vers une politique de facilitation mais n'ont pas été capables d'intensifier les actions dans les trois domaines fondamentaux tels que l'accès à la terre, les infrastructures et le financement. L'évaluation même de la CEA admet avec réserve que si certains progrès ont été accomplis dans tel ou tel pays pour améliorer le logement des pauvres, les perspectives générales au niveau régional ne sont pas très encourageantes. La situation actuelle qui voit la majorité de la population encore dépourvue de logements adéquats est non seulement intolérable, mais risque d'être aggravée par l'effet pervers de facteurs compliqués supplémentaires tels que l'augmentation de la population, l'urbanisation rapide et les capacités économiques stagnantes, voire décroissantes, de nombre de pays africains.

Les gouvernements devraient appliquer des stratégies visant à construire, de manière durable, des logements adéquats à l'intention de populations à croissance rapide et des pauvres des zones rurales et urbaines qui en sont actuellement dépourvus, par le biais d'une politique d'encouragement à la construction et à la rénovation du logements qui soit écologiquement rationnelle. La formulation de ces stratégies devraient inclure: (i) la reconnaissance des problèmes de logement, (ii) un plus grand engagement politique, (iii) la désignation d'agences compétentes, (iv) l'étude et l'évaluation des politiques et résultats actuels du secteur du logement, des analyses de faisabilité sur diverses solutions au problème du logement, (v) l'harmonisation des besoins et des ressources dont les terres, le financement et la main d'oeuvre, (vi) la planification de la mise en oeuvre de la stratégie prenant en compte les responsabilités des acteurs principaux et le calendrier d'activités; la coordination des stratégies du logement avec celles de l'industrie de la construction et des secteurs connexes; (vii) le suivi et l'évaluation de la mise en oeuvre.

La formulation et/ou la révision régulière d'une stratégie nationale du logement, dans le but de créer des systèmes de fourniture de logements efficaces, est la condition sine qua non pour construire des logements adéquats à l'intention des populations à faible

revenu. Un principe fondamental dans la formulation d'une stratégie réaliste du logement est son interdépendance avec les stratégies de développement socio-économique générales. Les stratégies du logement, pour répondre à la diversité des besoins, ne devraient pas s'intéresser uniquement aux constructions nouvelles et à la propriété mais également à l'utilisation optimale du parc existant et des possibilités de location. Les stratégies devraient également répondre à la diversité des demandes provenant des pauvres, des femmes, des immigrés, des populations autochtones et autres groupes vulnérables.

Une attention spéciale doit être accordée à l'accroissement progressif de l'investissement public pour aider les groupes communautaires à créer leur propres services de logement. Des programmes et des projets de modernisation et d'auto-assistance peuvent être soutenus par les méthodes mises au point pour réunir les ressources et moyens des secteurs formel et informel. De nouvelles méthodes et institutions devraient être créées pour encourager et soutenir les activités bénévoles des services sociaux entreprises en collaboration avec les secteurs formel et informel.

4.2 Examen des contributions à la mise en oeuvre du Programme

Action 21

4.2.1 Questions et priorités

Les effets conjugués de la pauvreté et de la dégradation de l'environnement, sont l'une des plus grandes menaces au développement humain et économique en Afrique du fait qu'ils compromettent la vie des générations actuelle et future dans de nombreux pays.

Si dans les années à venir, la croissance de la population deviendra pratiquement synonyme de croissance urbaine, les efforts en matière de développement durable doivent porter essentiellement sur les régions urbaines dans la mesure où c'est là que vit et travaille la majorité de la population, que se déroule essentiellement l'activité économique, que la pollution est la plus forte et que la plupart des ressources naturelles sont consommées, avec des effets sur l'environnement et dans d'autres domaines qui se feront sentir bien au-delà des limites de la ville. Il en découle que les divers programmes sectoriels du programme Action 21 porteront essentiellement sur les établissements humains. C'est ici que les programmes devront être coordonnés, gérés et mis en application. C'est au niveau des établissements humains que la politique, en ce qu'elle affecte directement les gens et leurs intérêts, devient une affaire éminemment politique; les conflits devront être résolus et un consensus trouvé entre les intérêts divergents et les parties en conflit.

A mesure que l'environnement physique et naturel se détériore dans les villes et autour des villes, les plus touchés sont les pauvres des villes, dont le cadre de vie en dessous de la normale ne les protège pas des déchets urbains et autres et de toutes sortes de pollutions. Cette raison fait que pour les pauvres, les priorités les plus importantes en matière d'environnement sont l'accès à l'eau propre, des services d'assainissement et un logement sûr.

Certainement, l'accroissement rapide de la population a exacerbé les effets graves combinés de la pauvreté et des dégâts à l'environnement dans les établissements humains.

Les pauvres sont à la fois les victimes et les agents involontaires des dégâts à l'environnement. L'absence de systèmes d'évacuation des déchets et de services d'assainissement ne constitue pas seulement un risque pour la santé des pauvres, elle est aussi une cause de dégâts écologiques dans la mesure où les déchets humains et autres polluent les eaux souterraines et les cours d'eau.

Certains problèmes sont évidemment liés à l'absence de développement économique, de systèmes d'assainissement appropriés et d'une eau salubre, à la pollution de l'air intérieur du fait de la combustion de la biomasse et beaucoup de formes de dégradation des terres ont comme cause fondamentale la pauvreté. Ici le défi consiste à accélérer la croissance équitable des revenus et à promouvoir l'accès aux ressources et aux technologies. Cependant, de nombreux autres problèmes écologiques découlent du développement de l'activité économique. Ici la tâche consiste à tenir compte des problèmes écologiques et des ressources lorsqu'il s'agit de décisions aussi bien au niveau du gouvernement qu'à celui des affaires afin de promouvoir des technologies durables pour l'environnement et fournir une large gamme d'incitations par le biais de mesures fiscales et de cadres régulateurs.

Dans de nombreux pays africains, la gestion des établissements humains est déficiente et n'est pas du tout ce qu'il faut pour les tâches immédiates, pour ne pas parler des tâches futures. Le fonctionnement et l'entretien de l'infrastructure, la fourniture des services publics de base, la gestion financière et l'aménagement de l'espace et l'efficacité administrative sont des problèmes de plus en plus graves. D'autres contraintes institutionnelles à une bonne gestion sont les monopoles publics artificiels et des réglementations inadaptées ou excessivement rigides.

Certainement, il faudra changer d'approche en matière de gestion des établissements humains si l'on veut bien mettre en oeuvre le Programme Action 21 à un moment où les taux d'urbanisation sont de plus en plus élevés. Les éléments fondamentaux d'une telle approche nouvelle en matière de gestion urbaine sont les suivants : la décentralisation des pouvoirs et des responsabilités vers les administrations locales, réformes de l'administration et de la fonction publique ayant pour objet d'améliorer l'efficacité de l'administration et de la fonction publique, réformes budgétaires et fiscales pour améliorer la base financière des municipalités, réformes de la réglementation afin d'éliminer les obstacles au développement urbain et à l'initiative privée, renforcement de la capacité administrative au niveau local et élaboration d'indicateurs de réalisation. Seul un changement des orientations fondamentales permettra à des initiatives locales dans plusieurs secteurs et par plusieurs acteurs, tels que le Programme Action 21 de déboucher sur des résultats concrets.

Compte tenu de la transformation politique s'opérant en Afrique, le fait de négliger les besoins essentiels des gens pourrait déboucher sur le type d'instabilité politique et sociale qui pourrait, à moyen et à long termes, compromettre les autres objectifs du Programme Action 21 au niveau macro-économique et sur le plan de l'environnement. Faire participer les pauvres et leurs organisations représentatives - ONG, groupes communautaires et groupes de femmes, associations politiques - signifie effectivement non pas leur faire partager les responsabilités mais aussi les associer à d'autres activités telles que les décisions sur l'utilisation du sol, les allocations budgétaires et les priorités en matière de fourniture de services, aidant par là les villes à utiliser les ressources efficacement. Le

programme d'auto-assistance et l'initiative privées acquerront une plus grande importance dans la fourniture des services urbains et de l'infrastructure urbaine durant les prochaines décennies, du fait spécialement de la demande de plus en plus forte et de la limitation des ressources publiques. Les organismes gouvernementaux en tant que catalyseurs en matière d'organisation de la communauté seront absolument essentiels à l'avenir pour la réalisation d'un développement durable, eu égard à l'évolution du climat politique dans les pays africains.

4.2.2 Evaluation des progrès réalisés en ce qui concerne le développement d'établissements humains durables

L'accent mis dans le Chapitre 7 sur la planification, la gestion des établissements humains et la mise en place des capacités, la fourniture de l'infrastructure pour l'environnement, les services de base et le logement, l'aménagement de l'espace et la gestion, une utilisation plus efficace et des systèmes de transport de l'énergie plus efficaces, et des activités de constructions durables montre qu'on a reconnu que tous ces programmes sont essentiels pour la réalisation des objectifs globaux du Programme Action 21. Tout au long du chapitre, les programmes préconisent une approche propice ainsi que la coopération avec une vaste gamme de partenaires publics, privés et au sein de la communauté pour la réalisation du développement durable. L'accent est mis sur l'amélioration de l'administration, une participation très large et sur une approche inter-sectorielle intégrée de la gestion et du développement des établissements humains.

Environ trois années se sont écoulées depuis la Conférence de Rio et le lancement du Programme Action 21 par la communauté internationale en tant que Plan d'action global et concerté pour réaliser le développement durable. Etant donné que le Programme Action 21 en est à sa phase initiale, on ne peut faire qu'une évaluation initiale des progrès réalisés dans la mise en oeuvre du Chapitre 7.

Cette évaluation initiale montre que la plupart des activités des organismes de l'ONU relatives au Chapitre 7 portent essentiellement sur trois de ses huit domaines d'activités : gestion des établissements humains, infrastructure environnementale et mise en place de capacités. Il ne semble pas que de nouveaux efforts soient déployés dans deux domaines qui sont cruciaux pour la réalisation des objectifs du Chapitre 7 : gestion des ressources en terres et transport urbain. De même, bien qu'il y ait un accord général sur le fait que le logement est une question importante qu'il faut examiner, cela ne s'est pas traduit par une accélération des activités pour la mise en oeuvre de la Stratégie mondiale du logement jusqu'en l'an 2000.

a) **Domaine d'activité 1 : fournir un logement adéquat à tous**

L'évaluation de la mise en oeuvre de ce programme figure à la section 4.1 qui couvre les activités menées dans le cadre de la Stratégie mondiale du logement jusqu'en l'an 2000.

b) **Domaine d'activité 2 : Amélioration de la gestion des établissements humains**

L'initiative stratégique principale lancée au sein du système des Nations Unies pour améliorer les moyens en matière d'établissements humains demeure le Programme de

gestion urbaine, entrepris conjointement par le CNUH (Habitat), la Banque mondiale et le PNUD. Ayant un lien avec le programme, en tant qu'antenne opérationnelle dans le domaine de l'environnement, il y a le programme des villes durables qui fournit aux autorités locales et à leurs partenaires de meilleurs moyens de planification et de gestion de l'environnement, dans le cadre de projets de démonstration. Un autre programme complémentaire majeur est le Programme de développement municipal pour l'Afrique, un programme lancé par la Banque mondiale (avec le concours du Gouvernement italien) et exécuté en Afrique de l'Ouest et en Afrique de l'Est à partir de bureaux situés à Cotonou et à Harare respectivement.

Encadré 4.3 : Programmes de villes durables à Dar-es-Salaam et Ismaila

Dar-es-Salaam, en République-Unie de Tanzanie, a commencé à élaborer et à appliquer de nouvelles approches en matière d'aménagement et de gestion urbains avec un accent explicite sur le développement urbain durable. Les principales activités sont la gestion des déchets solides, la fourniture de services pour les terres urbaines, l'amélioration de la qualité de l'air et des eaux de surface, la gestion des ressources des zones côtières, des ressources récréatives et touristiques et le développement de l'agriculture urbaine. De nouvelles techniques d'aménagement urbain ont été adoptées en coopération avec les autorités locales. Le programme associe aussi le secteur privé et les communautés au processus de planification et d'aménagement et ce faisant, a contribué à mobiliser les ressources du secteur privé et de la communauté. Le nouveau processus de planification du développement durable élabore aussi des plans stratégiques, des plans d'action et procède à des combinaisons d'investissement se renforçant mutuellement. Cette initiative a également poussé le Gouvernement de la République-Unie de Tanzanie à lancer un programme national d'aménagement durable pour appliquer les enseignements tirés à Dar-es-Salaam à huit autres villes. L'administration municipale de Dar-es-Salaam et le Gouvernement tanzanien sont appuyés par le programme par pays du PNUD et par le Programme relatif aux villes durables.

Ismaila, Égypte : Ismaila est une importante capitale administrative dans la région du Canal de Suez, avec une population de 750 000 habitants. Le Projet relatif aux villes durables a élaboré un profil sur l'environnement et un système intégré de gestion de l'environnement urbain. Un atelier sur l'examen de la stratégie en matière d'environnement urbain coordonne les stratégies de gestion et de planification en se fondant sur les recommandations faites par les groupes de travail sur :

- *l'aménagement des terres pour le développement agricole*
- *l'aménagement du lac Timsah*
- *le développement industriel*
- *la planification stratégique urbaine, avec la mise en valeur des ressources humaines comme question non sectorielle, une attention particulière étant portée à la création d'emplois pour les jeunes et aux besoins et priorités des femmes.*

Le processus débouche sur l'élaboration de projets d'investissement détaillés, y compris des études de faisabilité et sur l'identification de sources nationales et internationales de financement.

Sources : Eigen, J. (1995): "Our Cities, Our Future: Cities, Interagency Cooperation, and Sustainable Development", Habitat Debate, Vol. 1, No.3, UNCHS (Habitat), Nairobi. Document préparé pour la Commission du développement durable, Centre des Nations Unies sur les établissements humains (Habitat).

Au niveau régional, la CEA a élaboré des principes directeurs pour améliorer la gestion des ressources humaines en vue d'assurer un développement durable et améliorer les conditions de vie dans les Etats membres.

Avec l'assistance de l'Agence canadienne pour le développement international (CIDA), la Fédération des municipalités canadienne a lancé son programme Afrique 2000, qui finance des échanges techniques inter-villes pendant une période pouvant aller jusqu'à trois ans. Chaque ville canadienne participante doit fournir trois administrateurs ou techniciens municipaux qui travailleront en Afrique pendant une courte période et accueillir pendant trois semaines deux professionnels ou plus venant de la communauté africaine.

c) **Domaine d'activité 3 : Promouvoir l'aménagement et la gestion durable de l'espace**

Le programme de gestion urbaine permet d'élaborer de meilleurs programmes d'assistance technique. Les activités actuelles consistent, entre autres, en une assistance consultative aux gouvernements sur l'utilisation des terres et sur les moyens d'améliorer le cadastre au Ghana et à Madagascar; une assistance au Ghana pour l'établissement d'un meilleur système d'information sur les terres et une assistance aux gouvernements du Cameroun, de Madagascar et du Rwanda pour l'élaboration de politiques et de mécanismes pour l'utilisation des terres. La Banque mondiale fournit actuellement un appui pour des activités relatives à un système d'information sur les terres dans les régions urbaines du Cameroun, du Mali, du Nigéria et de la Tunisie.

Les organismes bilatéraux semblent offrir, de plus en plus, une assistance aux pays africains dans plusieurs domaines de la planification et de la gestion des terres. Dans ce domaine, l'assistance de la Finlande est allée à l'Angola et à l'Egypte et l'Agence des Etats-Unis pour le développement international (USAID) appuie des activités similaires en Egypte. La British Overseas Development Administration (ODA) a parrainé des études sur les systèmes de fourniture de terres en Zambie pour définir les principales questions qui, dans les politiques foncières et les questions opérationnelles/de procédure ont trait à l'application des politiques.

d) **Domaine d'activité 4 : Promouvoir la fourniture intégrée de l'infrastructure écologique : eau, assainissement, système d'égouts et gestion des déchets solides**

Une importante initiative prise par le PNUD, après la CNUED, dans le domaine de l'infrastructure écologique urbaine est la phase II du Programme d'aménagement urbain. Le phase II s'inspire des enseignements tirés de la phase I grâce à un partage des expérience

dans les divers pays dans les domaines de la planification, du financement et de la gestion de l'infrastructure.

La Stratégie mondiale pour l'eau et l'assainissement de l'environnement actuellement élaborée par l'UNICEF consiste à intégrer l'eau, l'assainissement et l'éducation à l'hygiène; la Stratégie envisage des plans d'action nationaux mettant l'accent sur la participation communautaire, les ONG et la coopération du secteur privé ainsi que sur la participation des femmes. Les principaux éléments de la Stratégie sont l'évaluation et la gestion des risques pour l'environnement, les systèmes d'information, le renforcement des initiatives communautaires et la mise en place de capacités.

Certains pays africains sont actuellement obligés de revoir le rôle des organismes gouvernementaux dans la gestion des biens publics et sont en train d'examiner les tâches qui pourraient être mieux exécutées par d'autres agents tels que le secteur privé.

Encadré 4.4 : Récupération des ressources par le secteur informel

Au Caire, un groupe d'éboueurs du secteur informel, connus sous le nom de zabbaleen et d'entrepreneurs locaux, appelés wahis, s'est transformé en une société privée pour la protection de l'environnement. Cette société a signé un contrat pour le ramassage des ordures en plusieurs endroits de la ville. Bien que pendant longtemps, la gestion des déchets solides ait été assurée conjointement par la voirie municipale et les zabbalen, c'est la formation de la Société pour la protection de l'environnement (SPE) qui a fait des wahis et des zabbaleen les acteurs clés dans le programme du gouverneur local visant à rationaliser la gestion des déchets solides au Caire. Les wahis administrent le système, commercialisent les services de la société, perçoivent les redevances des ménages et supervisent la prestation des services. Les zabbaleen rassemblent et transportent les déchets, fournissent leur force de travail en échange du droit de recyclage des déchets. Après avoir établi la SPE, les wahis ont accru leurs revenus et les zabbaleen ont pu disposer de revenus supplémentaires et ont pu réduire de 3 à 50% le temps que prenait le ramassage. Le Gouvernorat du Caire cherche à étendre les services de la SPE à d'autres zones de la ville.

Source : Environment Quality International

Encadré 4.5 : Gestion privée des services de fourniture

Un accord d'eau est conclu entre le Gouvernement et une société privée pour assurer la fourniture d'eau en Côte d'Ivoire. Le Gouvernement s'occupe de l'investissement, de la planification et de la construction. Une société privée, la SODECI (Société des eaux de Côte d'Ivoire) exploite et entretient le réseau d'Abidjan et de 240 autres grandes et petites villes. La SODECI avait originellement été fondée par une société française mais actuellement la société est possédée à 53% par des locaux et à 47% par des Français. Le contrat a défini le montant des redevances et la part qui revient à la SODECI et au Gouvernement. Le SODECI arrête la politique en matière de personnel mais c'est le Gouvernement qui définit la réglementation en ce qui concerne les niveaux de service et la qualité de l'eau.

Source : Banque mondiale

Encadré 4.6 : Prestation de services par le secteur privé

L'Agence d'exécution de travaux d'intérêt public (AGETIP) est une entreprise privée à but non lucratif qui exécute, sur la base d'un contrat avec le Gouvernement du Sénégal, des travaux d'infrastructure urbaine et des services urbains (des agences similaires opèrent au Bénin, au Burkina Faso, au Mali, en Mauritanie et au Niger et d'autres se constituent au Tchad, en Gambie, à Madagascar et au Togo). La municipalité et le gouvernement signent des accords de gestion déléguée de contrat avec l'AGETIP chaque fois qu'ils soumettent un sous-projet pour exécution. AGETIP engage les consultants pour élaborer les plans techniques et les appels d'offres et superviser les travaux, public les appels d'offres, évalue et attribue les marchés, signe les contrats, évalue les progrès, règle les entrepreneurs et représente le propriétaire lors de la remise de l'ouvrage exécuté. Jusqu'en janvier 1993, AGETIP du Sénégal avait exécuté 330 projets d'un coût total de 55 millions de dollars. Ces projets se trouvent dans 78 municipalités et ont créé 50 600 emplois temporaires et 1 500 emplois permanents. Plus de la moitié des projets exécutés ont porté sur l'environnement (système d'égouts, ramassage d'ordures, nettoyage de canaux, aménagement de trottoirs et entretien des routes). Le modèle AGETIP a permis de créer des emplois pour les groupes à faible revenu grâce à des méthodes à forte intensité de main-d'oeuvre. La formule des "contrats avec l'extérieur" a créé une demande de services des entrepreneurs et des sociétés de consultance locaux, ce qui a stimulé leur développement et fait augmenter les dépenses dans l'économie locale. Son processus d'appel d'offres ouvert, qui élimine les opérateurs dispendieux et inefficaces, son système intégré de gestion efficace et le sens des responsabilités qui fait que les décisions sont prises au moment voulu - inspirent d'autres organismes et les incitent à améliorer leurs résultats.

Source : Banque mondiale

- e) **Domaine d'activité 5 : Promouvoir des systèmes d'approvisionnement énergétique et de transport durables dans les établissements humains**

Au niveau régional, la CEA a élaboré des directives pour le développement de systèmes d'approvisionnement énergétique et de transport durables dans les établissements humains. Les questions relatives au transport urbain, aux effets sur l'environnement et à leur interaction avec l'utilisation du sol, seront traitées dans le contexte des activités entreprises dans le cadre de la deuxième Décennie des Nations Unies pour les transports et les communications en Afrique, 1991-2000 (UNTACDA II).

- f) **Domaine d'activité : Promouvoir la mise en valeur des ressources humaines et la mise en place de capacités pour les établissements humains**

Avant la CNUED, le CNUEH (Habitat) a élaboré une stratégie de mise en place de capacités pour appuyer la gestion et le développement des établissements humains. A ce jour, la stratégie a été adaptée à l'environnement institutionnel local et régional, adoptée et mise en oeuvre par le biais d'un certain nombre de programmes, dont les plus importants sont le programme de gestion urbaine et le Programme des villes durables; le Programme de développement municipal pour l'Afrique subsaharienne; le Programme CNUEH/Gou-

vernement des Pays-Bas pour appuyer les instituts de formation municipaux en Afrique de l'Est et en Afrique australe et en Asie du Sud.

4.2.3 Observations finales

Ce que les activités à différents niveaux montrent, c'est que les établissements humains sont de plus en plus le centre des activités entreprises pour la mise en oeuvre du Programme Action 21. Compte tenu de l'importance de la bonne gestion des terres et d'un bon aménagement de l'espace pour assurer le succès d'autres programmes du Chapitre 7, il est clair que la terre ne bénéficie pas de la priorité qu'elle mérite.

La planification sectorielle qui est toujours l'approche la plus répandue en matière d'utilisation du sol, de construction de routes, de fourniture de transports publics et de services de base, comporte des insuffisances sérieuses pour ce qui est de trouver des solutions économiques et sans danger pour l'environnement. L'absence de méthodes pratiques et applicables pour l'évaluation des demandes réelles des communautés et des capacités locales pour prendre en considération ces demandes dans le processus de planification, constitue toujours un grave obstacle au développement d'une infrastructure durable. Il est important de mentionner la question des ressources dans la mesure où l'absence de mécanismes de financement adéquats compromet gravement l'expansion de l'infrastructure et des services.

Les organismes donateurs, souvent les mêmes que ceux qui ont élaboré la décentralisation et la réforme administrative, au lieu de chercher à mettre en place des capacités au niveau local, recourent aux organismes du gouvernement central dans leurs efforts visant à intégrer le développement de l'environnement à la conception et à la mise en oeuvre des projets.

4.2.4 Orientations futures : Grandes options

Diverses activités sont entreprises par des organismes des Nations Unies et d'autres acteurs privés et publics pour réaliser les objectifs en matière d'établissements humains énoncés au Chapitre 7 et dans d'autres chapitres du Programme Action 21. En dépit d'un certain nombre d'activités et d'initiatives prometteuses, les résultats globaux obtenus sont insuffisants au regard des problèmes immenses des établissements humains dans les pays africains. Par ailleurs, la croissance phénoménale des régions urbaines complique les problèmes intimement liés de l'environnement et des établissements humains. De ce fait les objectifs fondamentaux du Programme Action 21 ne seront réalisés que s'il y a une bonne gestion du développement des établissements humains. En d'autres mots, le défi global du développement durable sera en fait un défi en matière d'établissements humains et c'est dans ce domaine qu'il faudra relever le défi.

L'examen et l'évaluation qui précèdent semblent laisser à penser que les questions prioritaires mentionnées ci-après doivent être examinées pour faciliter la mise en oeuvre du Chapitre 7.

- Ré-examiner la nature intersectorielle des établissements humains. Sensibiliser les responsables et planificateurs nationaux et la communauté internation-

ale à la nature intersectorielle des établissements humains, constituera un pas important pour le développement durable.

- Mettre en place un cadre macro-économique au niveau national qui réponde aux besoins des établissements humains. Les programmes d'ajustement structurel appliqués par plusieurs pays africains ont eu de graves conséquences sur les installations et services en matière d'établissements humains avec une diminution des niveaux de service auxquels les pauvres n'ont plus accès comme auparavant. Les futurs ajustements macro-économiques devraient analyser les effets néfastes de ces programmes sur les établissements humains et protéger contre ces effets, s'agissant notamment de l'équité sociale et de la qualité du cadre de vie : deux éléments cruciaux de la durabilité.
- Approche égale et équilibrée quant à tous les programmes du Chapitre 7, avec un accent plus important sur des domaines essentiels tels que le logement, la gestion des ressources en terres et le transport urbain, qui ont été relativement négligés jusqu'ici, mettant en question même l'objectif du développement d'établissements humains durables.
- Une plus grande place à l'établissement de mécanismes financiers et à la mobilisation de ressources intérieures pour le développement des établissements humains dans les domaines d'activités du Chapitre. Ces efforts devraient aller de pair avec la promotion active de la décentralisation des responsabilités et de l'autorité vers les différents échelons de l'administration locale.
- Meilleure méthode de gestion. L'amélioration devrait d'abord porter sur les compétences de base en matière de gestion et d'organisation; ensuite sur les compétences techniques; les efforts devraient se concentrer sur des interventions stratégiques (telles que la gestion des terres) et une grande importance accordée à la bonne administration et à une participation très large. La promotion d'une bonne méthode de gestion devrait s'accompagner de mesures pour renforcer les pouvoirs et la base financière des autorités locales afin qu'elles soient libres d'exploiter les opportunités de développement locales.

CHAPITRE CINQ : CADRE D'UNE ACTION REGIONALE POUR UN LOGEMENT ADEQUAT POUR TOUS ET LE DEVELOPPEMENT D'ETABLISSEMENTS HUMAINS DURABLES

De l'examen des tendances actuelles dans la région en matière d'établissements humains et des politiques et programmes mis en oeuvre par les pays africains pour exécuter les plans d'action nationaux depuis Habitat I, la Stratégie mondiale du logement jusqu'en l'an 2000 et le Programme Action 21, il est clair que l'Afrique entre dans une nouvelle phase d'urbanisation pour le 21ème siècle. Il faut pour cela un nouveau cadre pour une action régionale afin que tous les pays de la région puissent réaliser les objectifs que sont un logement adéquat pour tous et le développement durable. Ces objectifs sont conformes aux objectifs de la deuxième Conférence des Nations Unies sur les établissements humains (Habitat II) qui se tiendra à Istanbul (Turquie) en juin 1996 en application de la résolution 47/180 de l'Assemblée générale des Nations Unies en date de décembre 1992.

Dans la Déclaration de Johannesburg du 18 octobre 1995 concernant une position africaine commune sur Habitat II des ministres africains responsables des établissements humains, il est dit :

"Lance un appel aux institutions/organisations régionales (OUA, CEA, BAD, Shelter-Afrique, etc) pour qu'elles appuient et/ou continuent à appuyer les activités préparatoires de la deuxième Conférence Habitat II menées dans les pays africains et d'aider à renforcer les programmes de développement des établissements humains et d'assainissement dans la région après Istanbul et d'appuyer et de maintenir l'établissement d'un institut régional de formation et de recherche sur les établissements humains."

En réponse à cet appel des pays africains, la CEA a élaboré le présent cadre d'action régionale pour compléter les plans nationaux d'action et le Plan d'action mondial figurant au programme HABITAT. En élaborant le cadre d'action régionale pour les deux prochaines décennies, il est important que tous les pays de la région africaine continuent d'être les acteurs principaux dans la mise en oeuvre et le suivi du programme HABITAT, en partenariat avec la communauté internationale, y compris toutes les institutions et organisations régionales africaines.

Le cadre d'action régionale préconise ce qui suit :

- De nouvelles orientations en matière d'aménagement urbain et rural;
- Des innovations dans le domaine de la gestion des terres;
- Fourniture et gestion intégrées de l'infrastructure de l'environnement;
- Systèmes durables d'approvisionnement de l'énergie pour les établissements humains;

- Stratégies en matière de transport appuyant le développement d'établissements humains durables;
- Logement adéquat, infrastructure et services pour tous;
- Financement pour un logement adéquat et pour un développement durable des établissements humains;
- Protection de l'environnement et gestion des ressources;
- Industrie de matériaux de construction durables;
- Innovations et engagements au niveau international.

5.1 Nouvelles orientations en matière d'aménagement urbain et rural

Cadre d'action. Les établissements urbains et ruraux en Afrique constituent le cadre de travail de toutes les personnes, y compris celles appartenant aux groupes pauvres et vulnérables, spécialement les femmes et les jeunes. On estime qu'en Afrique le taux d'urbanisation est de 4,8% par an, l'un des taux les plus élevés dans le monde et que la population urbaine actuelle de 225 millions (35% de la population totale de 700 millions) sera de 705 millions (soit 52% d'une population totale de 1 milliard 468 millions) en l'an 2020. Cette urbanisation rapide qui varie selon les sous-régions appelle de nouvelles orientations en matière d'aménagement et de gestion urbains et ruraux en vue d'assurer un développement durable des établissements humains en Afrique.

Objectifs. L'objectif global des établissements humains est d'améliorer la qualité sur les plans social, économique et écologique des établissements urbains et ruraux ainsi que la vie et les cadres de travail pour les générations actuelle et future en Afrique grâce à un développement durable. Le Sommet mondial sur le développement social (ONU, 1995) a déclaré que le développement économique, le développement social et la protection de l'environnement sont des éléments interdépendants et se renforçant mutuellement du développement durable, qui constituent le cadre des actions ayant pour objet d'améliorer la qualité de vie de toutes les personnes.

Activités. Au niveau régional, les pays africains devraient bénéficier d'une assistance pour définir et mettre en pratique de nouvelles orientations en matière d'aménagement et de gestion urbains et ruraux grâce aux activités suivantes :

- Politiques en matière d'établissements humains, programmes d'aménagement et de gestion tournés vers l'avenir;
- Modèles stratégiques d'aménagement et de gestion urbains pour les autorités locales;
- Aménagement et gestion des quartiers bâtis en dotant les communautés de moyens d'établir des quartiers durables;

- Améliorer les techniques de zonage pour l'utilisation des terres forestières pour les résidences, le commerce, l'industrie, l'agriculture;
- Améliorer les normes et réglementations en matière d'aménagement, de logement et de construction sur la base des résultats obtenus plutôt que sur des normes et des réglementations prescriptives.

5.1.1 Politiques, en matière d'établissements, aménagement et gestion

Les gouvernements devraient, à tous les niveaux, créer un environnement politique propice et promouvoir des politiques et stratégies en matière d'établissements, spécialement grâce aux mesures suivantes :

- Poursuivre la réforme législative et la mise en place/le renforcement des institutions, en ce qui concerne notamment les terres et le financement;
- Accroître la participation du secteur privé, des organisations communautaires, des organisations non gouvernementales et des autorités locales pour la fourniture d'un logement adéquat pour tous et un développement durable des établissements humains;
- Examiner simultanément les besoins des établissements urbains et ruraux et rendre les régions rurales plus attrayantes grâce aux actions suivantes :
 - Fournir l'infrastructure, l'emploi et les services pour réduire au minimum la tendance actuelle de migration rapide vers les centres urbains où les services sont déjà surchargés et insuffisants;
 - Promouvoir des liens se renforçant mutuellement entre établissements urbains et ruraux en fournissant les incitations directes appropriées au secteur privé afin qu'il investisse dans les régions rurales;
 - Encourager et appuyer le développement durable grâce à un réseau national intégré d'établissements hiérarchisés avec des liens économiques, sociaux et environnementaux se complétant mutuellement;
 - Explorer, concevoir et appliquer de nouvelles méthodes et approches en matière d'aménagement qui tiennent compte de la demande des sociétés selon les situations, qui renforcent le pouvoir des collectivités et les responsabilisent davantage;
 - Elaborer des politiques et plans de développement urbain et régional qui intègrent les régions rurales aux métropoles et villes et promouvoir des programmes en vue d'une large coopération entre les communautés locales en vue de trouver des solutions globales en ce qui concerne l'utilisation des terres, les activités rémunératrices, les problèmes de transport, d'énergie et d'environnement dans un contexte urbain-rural;

- Elaborer et mettre en oeuvre des politiques et programmes de protection et de conservation de l'environnement, y compris la préservation du patrimoine historique, culturel et religieux comme moyen de préserver la culture et la civilisation africaines dans les établissements humains.

5.1.2 Aménagement urbain stratégique et gestion

Les gouvernements et les autorités locales devraient adopter des méthodes d'aménagement et de gestion urbains stratégiques pour les villes, les centres ruraux et les villages, notamment grâce aux actions suivantes :

- Consolider le développement économique, le développement social et la protection de l'environnement à tous les niveaux de la hiérarchie urbaine nationale en vue d'assurer un développement et une croissance soutenus;
- Elaborer et appliquer des schémas efficaces de l'utilisation des terres urbaines grâce à des plans intégrés de l'utilisation des sols;
- Maintenir et développer une infrastructure efficiente, notamment l'approvisionnement en eau, l'assainissement, l'élimination des déchets, les transports, l'énergie, les communications et l'information, grâce à l'utilisation de technologies appropriées;
- Promouvoir des systèmes novateurs de financement du développement urbain aux niveaux national et local, y compris des partenariats efficaces entre les secteurs privé et public, des incitations financières et fiscales pour le développement urbain;
- Renforcer une capacité administrative et de génération de revenus rationnelle à tous les niveaux du gouvernement, grâce des politiques et à une législation visant à encourager les initiatives privées au bénéfice du public, notamment des partenariats et la participation populaire en aidant les gens à comprendre et à exercer leurs droits et responsabilités et en assurant la transparence et l'obligation de rendre compte au sein des autorités locales;
- Promouvoir une décentralisation plus poussée vers les autorités locales en tenant dûment compte de la situation particulière des pays, en ce qui concerne spécialement la génération de revenus et la gestion financière tout en renforçant la capacité du gouvernement à tous les niveaux de superviser les tâches et responsabilités des autorités locales dans l'intérêt national;
- Intensifier l'éducation civique des populations et les informer davantage sur leurs droits, y compris le droit à la vie et au logement et leur responsabilité dans l'exercice des droits du fait de leur responsabilité en ce qui concerne la protection des biens publics et communautaires et de l'environnement, les relations avec d'autres membres de la communauté et du groupe social pour prévenir ou réduire les tensions entre groupes, les conflits ouverts et la violence;

- Considérer le logement social comme un secteur essentiel dans la dimension sociale des programmes d'ajustement structurel en tant qu'aspects fondamentaux du développement économique, social et de l'environnement.

5.1.3 Aménagement et gestion des unités de voisinage construites

Pour établir des unités de voisinage durables, les gouvernements, les autorités locales et les communautés, le secteur privé moderne et informel devraient :

- Approuver la politique d'engagement civique, le partenariat, l'initiative locale et la mobilisation interne grâce à la responsabilisation des personnes en tant que principale force motrice dans la réalisation des objectifs déclarés que sont le logement adéquat pour tous et le développement durable des établissements humains;
- S'engager à réduire la pauvreté, à améliorer l'accès à la terre, à développer l'infrastructure et les services de base, à protéger l'environnement et à assurer un plus grand accès aux sources publiques et privées de financement pour un développement durable des unités de voisinage.
- Assainir les unités de voisinage existants, les tandis dans les villes, les colonies de squatters et les zones péri-urbaines pour en faire des quartiers plus durables grâce à la planification, au développement et à la gestion intégrés avec la participation directe des habitants sur les lieux à tous les niveaux;
- Procéder à la relocalisation des quartiers dangereux pour l'environnement seulement lorsque l'assainissement et la rénovation ne sont pas faisables et les mesures de relocalisation sont le choix final des habitants actuels d'aller dans d'autres quartiers viables;
- Promouvoir la planification et l'aménagement des unités de voisinage structuré en vue du développement de nouvelles unités de voisinage durables grâce à la coopération étroite des planificateurs avec les communautés pour répondre à leurs besoins et aspirations réels, notamment des groupes pauvres et vulnérables.

5.1.4 Amélioration des techniques de zonage

Pour améliorer les techniques de zonage à des fins d'usage résidentiel, commercial, industriel, agricole et forestier dans et autour des établissements urbains et ruraux, les gouvernements en collaboration avec les autorités locales, le secteur privé et les communautés, devraient :

- Elaborer et adapter une politique foncière ayant pour objet de créer un cadre de vie et de travail sûrs, sains et efficaces grâce à une approche d'aménagement intégré qui intègre les villes et les régions environnantes de façon telle que les zones résidentielles soient situées près des lieux de travail;

- Elaborer et adopter une politique de localisation industrielle pour prévenir tout danger pour la santé humaine et l'environnement du fait d'activités industrielles et commerciales en les classant d'après leur effet nocif sur l'environnement découlant de la technologie, du volume de production, de la nature et de la quantité de facteurs influant sur la qualité de l'environnement et
- Améliorer les techniques de zonage, y compris la fourniture de zones tampons ou sanitaires et d'utilisations mixtes des terres, par rapport à des activités nocives et dangereuses (Catégorie 1); des activités industrielles qui ne produisent pas des polluants industriels mais exigent des voies de garage (Catégorie 2) et des activités industrielles qui ne produisent pas des polluants avec les technologies appliquées, ne requièrent pas et ont un faible volume de mouvement de marchandises (Catégorie 3).

5.1.5 Amélioration des normes et réglementations

Les gouvernements, en collaboration avec les autorités locales le secteur privé et les communautés, devraient prendre les mesures suivantes :

- Réviser et modifier, selon que de besoin, les normes et réglementations en ce qui concerne le planification, le logement, la construction, l'infrastructure et les services pour qu'elles soient compatibles avec les ressources locales, adaptables à la culture et aux conditions locales et fondées sur les résultats afin de répondre aux technologies et matériaux qui évoluent;
- Réévaluer et, si nécessaire, périodiquement adapter la législation et les cadres réglementaires concernant l'aménagement et la construction, en prenant en considération les nouveaux établissements humains et les politiques en matière d'environnement;
- Revoir les cadres juridiques et réglementaire assurant des droits égaux aux hommes et aux femmes pour ce qui est de l'accès à la terre, au financement, aux matériaux et aux technologies pour un logement adéquat et le développement d'établissements humains durables dans les régions urbaines et rurales;
- Revoir les cadres juridique et réglementaire ainsi que les normes en ce qui concerne les régions sujettes aux catastrophes, les personnes handicapées et jeunes et celles qui n'ont pas accès au transport motorisé pour participer pleinement à la vie dans les établissements urbains et ruraux.

5.2 Innovations en matière d'aménagement des terrains

Cadre d'action. La terre constitue l'une des ressources de base la plus importante pour la fourniture d'un logement décent pour tous et le développement durable des établissements humains. En Afrique, il existe une variété de politiques en matière de terre: systèmes juridique et de réglementation ayant trait à l'administration et à la gestion de la terre; régime de propriété foncière; planification de l'utilisation du sol et procédures

d'allocation des terres; conditions d'évaluation et d'enregistrement des terrains ainsi que la fourniture de terres et les procédures de demande entre autres caractéristiques. Selon les estimations, dans les zones urbaines, entre 30 et 40% des ménages vivent sur des terrains en location où illégalement occupées, malgré la disponibilité des terres et leur faible utilisation dans la plupart des pays. Dans les zones urbaines, le coût élevé des terrains constitue l'un des obstacles qui empêche les pauvres d'accéder convenablement à la terre.

Dans les zones rurales, des pratiques inadéquates telles que l'exploitation des terres marginales et l'empiétement sur les forêts et les zones écologiquement fragiles par des populations rurales sans terres et par des intérêts commerciaux, ont entraîné la dégradation de l'environnement ainsi que la baisse de revenus des populations rurales pauvres, en particulier celles qui vivent sur des terres arides et semi-arides.

Objectifs : L'objectif est d'élaborer des politiques en matière des terres visant à fournir des terrains adéquats pour tous les ménages, leur permettant de participer activement au développement des logements et des établissements humains à travers une planification physique et une utilisation des terres favorables à l'environnement avec une attention particulière accordée aux besoins des femmes, des populations locales et des groupes vulnérables.

Activités : Au niveau régional, les pays africains devront être assistés dans la mise au point et la mise en oeuvre des innovations relatives à dans la gestion de la terre à travers les activités ci-après :

- Planification, développement et gestion innovatrices d'utilisation du sol;
- Amélioration de la propriété foncière et régularisation des procédures de transactions foncières;
- Application des systèmes d'information géographique (GIS) et des systèmes d'information en matière de terre dans la planification et la gestion de l'utilisation du sol;
- Infrastructure et programmes et projets de développement de la terre en particulier pour les pauvres; et
- Propriété et gestion foncière en faveur des femmes.

5.2.1 Aménagement de l'espace, développement et gestion innovateurs

Les gouvernements à tous les niveaux, y compris les autorités locales devront entreprendre, avec le soutien des institutions régionales et internationales compétentes, les activités ci-après:

- Réviser en cas de nécessité le système juridique et réglementaire de l'administration et de la gestion de la terre en vue de promouvoir la planification; le développement et la gestion innovatrices de l'utilisation du sol, afin de satisfaire les besoins de tous les ménages urbains et ruraux en matière de terre.

- Accorder la priorité à la réforme du régime foncier en vue d'assurer, à toutes les composantes de la population, un accès équitable à la terre, en particulier pour les pauvres, les groupes désavantagés, les femmes et les travailleurs émigrés;
- Promouvoir une planification intégrée de l'utilisation du sol et du transport en vue d'encourager des structures d'établissements humains qui permettent de réduire la demande pour des moyens de transport à coût élevé;
- Adapter les nouveaux concepts aux systèmes et techniques efficaces d'utilisation du sol, d'information en matière de terre et de cartographie pendant la modernisation des établissements existants et la planification des nouveaux établissements dans les zones urbaines et rurales; et
- Incorporer les tendances du marché foncier formel et informel, en particulier en zones urbaines, dans la planification, le développement et la gestion des établissements.

5.2.2 Amélioration du régime foncier et des procédures de transaction

Les gouvernements, y compris les autorités locales, les secteurs privés formels et informels ainsi que les communautés devront entreprendre les actions ci-après :

- Examiner et modifier conjointement les systèmes fonciers et les procédures de transaction et adopter une législation appropriée visant à orienter la mise en oeuvre des politiques foncières pour le développement durable des établissements humains urbains et ruraux, y compris les établissements existants, qui ne sont ni planifiés ni contrôlés;
- Adopter et mettre en oeuvre des politiques foncières qui visent à fournir davantage de terres légalement immatriculées à ceux qui n'ont pas droit au régime foncier, y compris par l'utilisation de la terre communautaire, de titres et de crédits fonciers, des programmes et de viabilisation de modernisation des établissements;
- Réduire et/ou minimiser le nombre et la complexité des procédures de transactions foncières à travers la gestion intégrée des terres par l'utilisation des systèmes de cartographie et d'information en matière de terre disponibles dans les bureaux de cadastre afin d'assurer une meilleure transparence et une meilleure efficacité;
- Examiner et amender les règles compliqués d'enregistrement et de transfert de titres fonciers, en particulier pour les pauvres vivant dans des établissements non planifiés des zones urbaine et rurale; et
- Etablir des structures institutionnelles décentralisées et appropriées, y compris des commissions et tribunaux en matière de terre au niveau local, basés sur les pratiques traditionnelles locales afin d'appliquer les lois et règlements sur la

gestion foncière et rendre cette application, les actes d'appel et les transactions plus efficaces, transparentes et en assurant une participation plus élevée de la communauté.

5.2.3 Systèmes d'information géographique (GIS) et systèmes d'information sur les terres (LIS)

Les gouvernements, à travers leurs ministères chargés des questions foncières et les autorités locales, à travers leurs départements de planification et du contrôle du sol, et avec l'appui des institutions régionales et internationales devront entreprendre les actions ci-après :

- Evaluer leurs besoins pour les systèmes GIS et LIS, en vue de renforcer leur capacité institutionnelle pour la planification et la gestion de l'utilisation du sol;
- Examiner et évaluer les différents progiciels GIS et LIS disponibles sur le marché et appliquer les systèmes appropriés afin de satisfaire les besoins spécifiques présents et futurs;
- Améliorer et renforcer leur capacité institutionnelle à travers des programmes appropriés de développement des ressources humaines.

5.2.4 Infrastructure et mise en valeur des terres

Pour réussir à étendre la portée et la quantité des infrastructures et des programmes et projets de mise en valeur de la terre, en particulier pour les pauvres en zones urbaine et rurale et les plus affectés par les programmes d'ajustement structurel, les gouvernements, par le biais des autorités locales, le secteur privé formel et informel, les communautés, les ONG et les CBO devront entreprendre les actions suivantes :

- Elaborer des plans et programmes et mettre en oeuvre des programmes et projets de modernisation des établissements en vue de garantir, aux populations vivant sur un terrain la propriété foncière, mettre en valeur la terre à travers sa subdivision des titres fonciers, permis d'occupation, des levés cadastraux et l'amélioration des infrastructures et services existants, y compris l'eau, l'hygiène, les routes, les ordures, la santé et l'éducation;
- Elaborer des plans et programmes et mettre en oeuvre de nouveaux programmes et projets de développement des établissements dans le but de fournir de façon légale, davantage de parcelles aménagées de différentes dimensions en faveur des programmes de location, de propriété, de logements sociaux et de logements coopératifs, basés sur les besoins et l'accessibilité des groupes cibles aux différents niveaux d'infrastructure et de services à travers un développement progressif;
- Elaborer des plans et programmes et mettre en oeuvre des programmes et projets de crédit foncier sur des terrains péri-urbains en vue d'installer des

infrastructures et des services inter-urbains dans des grandes zones non mises en valeur qui seront plus tard développés par le secteur privé pour le réaménagement organisé des taudis urbains surpeuplés: et

- Privatiser et commercialiser, au cas par cas, des infrastructures et services urbains, dans le but de développer les projets de coentreprises d'aménagement de terrain entre le secteur privé, les propriétaires terriens et les occupants sans bouleverser grandement les conditions de vie et de travail, en particulier pour les établissements à faible revenu.

5.2.5 Le "genre" et la propriété foncière

Les gouvernements, en étroite collaboration avec les autorités locales et le secteur privé devront entreprendre les actions suivantes :

- Promouvoir la planification des établissements humains rural et urbain en faveur des femmes à travers l'adoption des lois, des normes et des règlements qui prennent en compte les besoins équitables mais différents des hommes et des femmes, des filles et des garçons ainsi que ceux des personnes âgées;
- Eliminer les barrières juridiques et coutumières qui limitent l'accès des femmes à la terre y compris le droit à l'héritage et à la propriété foncière et des biens tant dans les zones urbaines que rurales;
- Assurer l'équilibre entre les sexes à tous les niveaux, dans l'élaboration et l'examen des politiques en matière de terre, de planification de l'utilisation du sol, d'administration et de gestion de la terre, des programmes et des projets de mise en valeur de la terre; et
- Améliorer la capacité des femmes/filles et des institutions de femmes/filles à travers des campagnes de formation, d'éducation et de sensibilisation appropriés pour une participation totale et équitable des hommes et des garçons dans la mobilisation et l'utilisation du sol en vue de réaliser l'objectif du logement adéquat pour tous et du développement des établissements humains durables dans les zones urbaines et rurales.

5.3 Fourniture et gestion intégrées des infrastructures environnementales

Cadre d'action. Les infrastructures environnementales de l'Afrique sont les moins développées du monde avec 52% seulement de la population ayant accès à l'eau potable sur 680 millions d'habitants; 43% ayant accès à l'hygiène; une consommation de 1,037 Kw heure d'électricité par habitant et par an; 1,9 téléphone pour 100 habitants et 12,55 millions de récepteurs de téléphone; le taux de la mortalité infantile est de 86 pour 1000 naissances vivantes et 21% des enfants souffrent de malnutrition; le taux d'alphabétisation est de 53% et le taux net d'inscription à l'école primaire de 58%. Tous ces indicateurs soulignent la nécessité cruciale pour la mise en place et la gestion intégrée des infrastruc-

tures environnementales tant dans les zones urbaines et rurales afin de pouvoir réaliser les objectifs du logement adéquat pour tous et le développement d'établissements humains durables.

Objectifs. L'objectif principal est d'étendre, de manière significative, en Afrique la fourniture adéquate et intégrée des infrastructures dans les établissements, au cours des deux prochaines décennies, afin que toutes les populations accèdent à des conditions de vie décentes à travers le développement durable.

Activités. Pour mieux réussir cet objectif, les pays africains devront être assistés dans la mise en place et la gestion intégrées des infrastructures environnementales dans les zones urbaines et rurales à travers les activités ci-après :

- Elaboration et mise en oeuvre des plans d'action nationaux d'environnement;
- Mise en place des facilités d'infrastructures environnementales adéquates dans tous les établissements humains;
- Amélioration de la capacité institutionnelle et de gestion pour la mise en place et l'entretien des facilités d'infrastructures environnementales; et
- Rôles et responsabilités intégrés du public, du privé et des organisations à base communautaire dans la mise en place, l'entretien et la gestion des infrastructures de l'environnement.

5.3.1 Plans d'action nationaux pour l'environnement

Pour élaborer et mettre en oeuvre des politiques et des plans d'action sur les infrastructures de l'environnement, les gouvernements devront, en collaboration avec les autorités locales, le privé et les organisations à base communautaire et avec le soutien de la communauté régionale et internationale, entreprendre les actions suivantes :

- Elaborer et mettre en oeuvre des plans d'action nationaux en matière d'environnement qui intègrent le développement social et économique à la protection de l'environnement en vue de garantir le développement durable des infrastructures de l'environnement dans tous les établissements urbain et rural;
- Soutenir toutes les autorités locales dans l'élaboration et la mise en oeuvre des plans d'action locaux de l'Agenda 21 pour la mise en place, l'entretien et la gestion intégrée des infrastructures de l'environnement (eau, hygiène, route et assainissement, ardue, énergie, transport, santé, éducation, loisir) dans leurs juridictions respectives à travers des approches de planification et de développement favorables à l'environnement; et
- Améliorer la capacité institutionnelle du gouvernement et des structures d'administration locale en vue de mieux appliquer les technologies appropriées en matière d'environnement, les derniers résultats des recherches scientifiques ainsi que le suivi et l'évaluation des solutions innovatrices.

5.3.2 Fourniture d'infrastructures adéquates pour l'environnement dans les établissements humains

Les autorités locales, sous la coordination des gouvernements et en étroite collaboration avec le secteur privé formel et informel et les organisations à base communautaire, devront entreprendre les actions ci-après :

- Elaborer des plans, programmes et mettre en oeuvre des programmes et projets intégrés d'infrastructures de l'environnement qui minimisent la dégradation de l'environnement;
- Assurer que les décisions pertinentes sont précédées de l'évaluation de l'impact sur l'environnement et prendre également en compte les conséquences écologiques des projets d'infrastructures;
- Promouvoir le développement, en conformité avec les pratiques et connaissances locales et adopter des technologies qui s'adaptent aux conditions locales;
- Renforcer la capacité institutionnelle afin de recouvrer le coût de toutes les facilités d'infrastructures en tenant compte de leur accessibilité par les populations vivant dans la pauvreté et les autres groupes vulnérables; et
- Sensibiliser le public, à travers l'éducation et l'information sur l'environnement, sur les meilleures pratiques des programmes et projets d'infrastructures de l'environnement, qui favorisent la participation communautaire et le partenariat avec le secteur privé.

5.3.3 Gestion des infrastructures en matière d'environnement

Les autorités locales, sous la coordination des gouvernements et en étroite collaboration avec le secteur privé formel et informel et les organisations à base communautaire devront entreprendre les actions suivantes :

- Examiner et réformer/renforcer les structures d'organisation chargées de la fourniture, de l'entretien, de la collecte des revenus et de la gestion de toutes les infrastructures de l'environnement dans leur juridiction respective pour une meilleure garantie d'efficacité, de transparence et de responsabilité;
- Examiner et améliorer les termes et les conditions de travail du personnel des départements et des sociétés publics en vue de les aligner sur celles des organisations du secteur privé;
- Privatiser et/ou commercialiser l'entretien et la gestion des infrastructures publiques existantes sur une base du cas par cas, en particulier, la gestion des ordures solides, l'électricité, l'éclairage des rues et le transport;

- Mettre en place un cadre des professionnels compétents dans la planification des services d'infrastructures intégrées et d'entretien des systèmes peu consommateurs de ressources, favorables à l'environnement, sains et socialement acceptables; et
- Adopter des instruments juridiques et réglementaires appropriés y compris des arrangements de subvention croisée, en vue d'étendre les avantages des infrastructures adéquates et accessibles en matière d'environnement aux groupes de population non servis, en particulier ceux qui vivent dans la pauvreté.

5.3.4 Rôle des secteurs public et privé et des organisations communautaires dans les infrastructures pour l'environnement

Les gouvernements, en collaboration avec les autorités locales, le secteur privé, formel et informel et les organisations à base communautaire devront entreprendre les actions suivantes :

- Chercher, sur le plan national, des solutions conjointes aux problèmes d'infrastructures pour l'environnement qui influent sur les établissements humains locaux;
- Promouvoir des politiques, programmes et projets intégrés d'infrastructures pour l'environnement, qui sont basés sur la participation multisectorielle, l'analyse de coûts/bénéfices et l'évaluation de l'impact sur l'environnement;
- Mettre au point des méthodes d'évaluation de la "demande effective" pour les diverses structures de l'environnement à travers l'utilisation des données et d'indicateurs en matière d'environnement et de développement comme critères pour le choix des technologies appropriées; et
- Adopter des instruments juridiques et réglementaires qui définissent clairement les rôles et les responsabilités du public, du privé et des organisations à base communautaire dans la fourniture, l'entretien et la gestion intégrées des infrastructures en matière d'environnement.

5.4 Systèmes d'énergie durables pour les établissements humains

Cadre d'action. L'Afrique est confrontée à un besoin à savoir accroître la production d'énergie pour accélérer le développement et élever les niveaux de vie des populations des zones rurale et urbaine et en même temps réduire d'une part les coûts de la production de l'énergie et d'autre part la pollution engendrée par les dérivés énergétiques. En Afrique, la majorité des ménages, en particulier, ceux qui vivent dans les zones rurales ne disposent que du bois de chauffe comme principale source d'énergie (ce qui n'est pas favorable à l'environnement) dont la consommation moyenne par habitant est de 428 kg. En Afrique, l'énergie équivalente en pétrole, est de loin très en dessous des niveaux de consommation d'énergie dans les autres régions développées et en voie de développement, en termes d'énergie commerciale et non commerciale produite dans le

monde. Réduire la pollution et promouvoir les sources d'énergie renouvelables, d'utilisation efficace de l'énergie, demande non seulement une action nationale mais aussi une action régionale et internationale afin de mieux assurer une protection globale de l'environnement vis-à-vis du développement.

Objectifs. Les objectifs visent le développement et la promotion de sources d'énergie de remplacement/renouvelables; l'application étendue des technologies peu consommatrices d'énergie et la minimisation des impacts négatifs de la production et de la consommation d'énergie sur la santé humaine et l'environnement aux niveaux local, national, régional et global.

Activités. Pour mieux réaliser les objectifs susmentionnés, les pays africains devront être aidés pour développer et à promouvoir les systèmes d'énergie durables dans les zones urbaines et rurales à travers les activités ci-après :

- Mettre au point des technologies peu consommatrices d'énergie et des sources d'énergie de remplacement/renouvelables; et
- Promouvoir des programmes et projets de développement durables d'énergie qui réduisent au minimum les impacts négatifs sur la santé, l'environnement des établissements humains.

5.4.1 Fourniture de technologies peu consommatrices d'énergie et de sources d'énergie de remplacement/renouvelables

Pour réussir à fournir une technologie peu consommatrice d'énergie et assurer des sources d'énergie de remplacement/renouvelables, les gouvernements africains, en collaboration avec les autorités locales, le secteur privé et les organisations à base communautaire et avec le soutien de la communauté régionale et internationale, devront entreprendre les actions suivantes:

- Adopter une approche globale du développement des établissements humains pour favoriser la promotion du développement durable de l'énergie au niveau local et national à travers des politiques, des programmes et des projets appropriés;
- Améliorer les programmes et projets nationaux de reforestation en vue de satisfaire les besoins en énergie en biomasse des ménages ruraux et urbains, en particulier ceux qui vivent dans la pauvreté ou les ménages qui ont pour chefs de famille des femmes;
- Adopter et fournir des technologies qui consomment peu d'énergie, qui économisent l'énergie et à partir de sources d'énergie renouvelable en particulier pour la biomasse/énergie de bois de chauffe, hydro, géo-thermale, solaire et éolienne y compris une diffusion et une commercialisation élargie; et
- Entreprendre davantage de programmes de formation et de diffusion d'information destinés aux fabricants et aux utilisateurs en vue de promouvoir des

technologies d'économie d'énergie et des appareils peu consommateurs d'énergie pour des sources d'énergie renouvelables et non renouvelables.

5.4.2 Programmes de développement de l'énergie durables pour les établissements humains

Pour réussir des programmes de développement de l'énergie durables pour les établissements humains, les autorités locales, sous la coordination des gouvernements et en étroite collaboration avec le secteur privé formel et informel, les organisations à base communautaire et les ONG, devront entreprendre les actions suivantes :

- Elaborer des programmes et projets d'action en matière d'énergie locale qui tiennent compte de la demande, qui soient en faveur des sources d'énergie locales, qui fomentent la promotion des technologies peu consommatrices d'énergie et qui encouragent la conservation de l'énergie;
- Promouvoir le partenariat et les projets de co-entreprise entre les CBO, les ONG, les secteurs privés et les autorités locales en matière de technologies qui économisent l'énergie et de sources d'énergie renouvelables telles que les fourneaux améliorés, les chauffe-eau solaire, les moulins à vent, les installations de biogaz et les lampes à faible énergie pour les ménages et l'éclairage des rues entre autres appareils;
- Elaborer des plans et programmes et mettre en oeuvre des projets de développement intégrés et durables de l'énergie en vue de satisfaire les besoins des différents quartiers, en particulier les populations pauvres et mal servies en énergie;
- Encourager les fabricants et les utilisateurs des équipements et des réseaux peu consommateurs d'énergie par la réduction des taxes et des redevances -utilisateur; et
- Sensibiliser le public à travers l'éducation sur l'environnement et la diffusion de l'information sur les avantages des programmes et projets peu consommateurs d'énergie au niveau communautaire et local, y compris la planification urbaine et les plans de construction qui utilisent des techniques de production, de consommation et de conservation rationnelles d'énergie.

5.5 Stratégies de transport appuyant le développement des établissements humains durables

Cadre d'action. L'Afrique est très en retard sur les autres régions en ce qui concerne la fourniture des moyens de transport adéquats pour tous y compris les routes, les chemins de fer, l'eau et les transports aériens pour les populations et les produits. Avec une moyenne de routes bitumées de 872 km par million d'habitant et 115 personnes par véhicule à moteur, la plupart des pays africains ne pouvaient satisfaire les besoins de transport de la majorité des populations, en particulier celles qui vivent dans la pauvreté

et dans des établissements reculés. La motorisation accélérée et l'insuffisance d'investissement dans la planification des transports, la gestion du trafic ainsi que la mise au point et l'entretien des infrastructures dans les zones urbaines et rurales ont entraîné des problèmes sérieux et sans cesse croissants en terme d'accidents et de blessures, de santé, de bruit et de la pollution de l'air, d'embouteillages et de baisse de productivité chez les travailleurs urbains et ruraux.

Objectifs. Les objectifs visent à promouvoir des systèmes de transport favorables à l'environnement qui puissent relier tous les établissements humains et les zones environnantes pour la réalisation du développement durable et à améliorer la planification et la gestion du transport urbain en vue de fournir le transport adéquat à tous.

Activités. Pour réussir cet objectif, il faudra aider les pays africains à développer et mettre en oeuvre des stratégies de transport en soutien au développement durable des établissements humains à travers les activités ci-après :

- Promouvoir des systèmes, des politiques et des programmes de transports favorables à l'environnement aux niveaux local, national et régional; et
- Améliorer la planification et la gestion du transport urbain par plus d'efficacité, une réduction de la pollution et des systèmes et réseaux de transport en commun plus sûrs.

5.5.1 Systèmes de transport sans risques pour l'environnement

Les gouvernements, en collaboration avec les autorités locales, le secteur privé formel et informel, les organisations à base communautaire et avec le soutien de la communauté régionale et internationale devront entreprendre les actions suivantes :

- Elaborer et mettre en oeuvre des politiques et stratégies intégrées de transport conformes aux politiques et stratégies des établissements humains en vue de permettre un accès facile et local aux besoins fondamentaux tels que le logement, le travail, les produits et services en liant l'utilisation du sol/de l'espace à la planification du transport;
- Promouvoir des systèmes de transport favorables à l'environnement qu'il s'agisse de routes, chemins de fer, transports aériens qui soient rentables, plus efficaces, moins polluants, sans risque et économiques pour le développement;
- Faciliter l'accès à tous les niveaux, aux technologies de transport sans risque, efficaces, peu consommatrices de ressources, moins polluantes et appropriées aux pays en développement, y compris la mise en oeuvre de programmes de recherche et de formation appropriés; et
- Renforcer la collecte, l'analyse des données sur le transport et l'échange d'information sur les relations entre le transport, les établissements humains, l'environnement et le développement en vue de réduire les impacts négatifs du transport sur l'environnement au niveau national, sous-régional et régional y

compris la convocation de conférences et d'ateliers régionaux destinés à trouver des solutions communes.

5.5.2 Planification et gestion du transport urbain

Les autorités locales, sous la coordination des gouvernements et en collaboration avec le secteur privé formel et informel et les organisations à base communautaire, devront entreprendre les actions ci-après :

- Elaborer ou renforcer des mécanismes appropriés en vue d'intégrer la planification du transport à la planification des établissements urbains et ruraux dans le but de réduire les impacts négatifs du transport sur l'environnement;
- Analyser et évaluer de manière appropriée la mise au point des systèmes de transport de remplacement, rentables et moins polluants, y compris les transports en commun, les réseaux routiers favorables à l'environnement, les moyens de transport non motorisés en particulier pour ceux qui vivent dans la pauvreté, les groupes vulnérables et les invalides;
- Prendre des mesures administratives, sociales et économiques en vue d'encourager l'utilisation de moyens de transport qui réduisent l'impact sur l'atmosphère y compris le bruit et la pollution de l'air;
- Décourager la croissance du trafic et de l'embouteillage qui sont défavorables sur le plan environnemental, économique et social, et qui gênent les autres formes efficaces de transport urbain tel que la marche, la bicyclette, et le transport public de masse; et
- Réduire l'embouteillage causé par le trafic motorisé à travers la planification et la gestion des prix, du trafic, du parking et de l'utilisation du sol pour alléger le trafic et à travers également la fourniture et/ou l'encouragement de moyens de transport efficaces et accessibles en particulier dans les zones les plus surpeuplées.

5.6 Logement adéquat pour tous

Cadre d'action. Les pays africains ont reconnu le droit au logement adéquat pour tous, comme droit fondamental de l'homme énoncé dans la Déclaration universelle des droits de l'homme, le Pacte international sur les droits économiques, sociaux et culturels, l'Habitat : Conférence des Nations Unies sur la Déclaration des principes régissant les établissements humains (Vancouver 1976) et dans la Stratégie globale pour le logement pour tous d'ici à l'an 2000. Un logement adéquat et sain est essentiel pour le bien-être physique, psychologique, social et économique et constitue une composante fondamentale du développement durable. Ceci signifie une intimité adéquate, un espace adéquat, une sécurité adéquate, une stabilité et une durabilité structurelles adéquates, un éclairage et une ventilation adéquats, des infrastructures de base adéquates tels que l'eau, l'hygiène et la

gestion des ordures ainsi qu'une localisation adéquate en ce qui concerne le travail et les facilités de base, le tout, à un prix accessible.

Cependant, en dépit de tout cela, il a été estimé que 25 millions de personnes en Afrique n'ont pas accès à un logement adéquat tant dans les zones urbaines que rurales. Ce nombre augmentera dramatiquement d'ici à la fin du siècle si une action appropriée n'est pas prise aux niveaux local, national, régional et international. Un soutien politique, financier et matériel est urgentement nécessaire afin de permettre aux pays de réaliser l'objectif du logement adéquat pour tous dans les deux prochaines décennies.

Objectifs. Les objectifs visent à fournir des logements adéquats pour tous à travers des politiques et stratégies nationales de logement basées sur une approche permettant de créer des systèmes de fourniture de logement efficaces et effectifs plutôt qu'une offre nationale directe de logement; et à promouvoir de nouveaux partenariats pour la mise au point et la gestion des logements, des infrastructures et des services.

Activités. Pour réaliser ces objectifs, il faudra aider les pays africains à réaliser l'objectif de logement adéquat pour tous à travers les activités suivantes :

- Elaboration et mise en oeuvre des politiques et stratégies nationales en matière de logement basées sur une approche permettant d'établir des systèmes de fourniture de logement efficaces et effectifs plutôt qu'une approche limitée sur une offre nationale directe de logement;
- Promouvoir des programmes et politiques de sensibilisation aux problèmes des femmes en matière de logement en vue de favoriser un accès équitable au logement adéquat à la fois pour les femmes et les hommes, y compris l'accès à la terre, au crédit, aux matériaux et aux technologies pour le développement de logement;
- Réaliser progressivement l'objectif du droit au logement pour tous plutôt que la satisfaction limitée des besoins en logement pour quelques groupes cibles; et
- Promouvoir de nouveaux partenariats entre les gouvernements, les autorités locales, le secteur privé, les ONG, les CBO et les autres partenaires pour le développement et la gestion des logements, des infrastructures et des services.

5.6.1 De la fourniture d'un logement à la capacité d'acquérir un logement

Les gouvernements à travers une approche participative à base élargie devront entreprendre les actions ci-après :

- Réexaminer, adopter et/ou renforcer des politiques et stratégies nationales en matière de logement avec des objectifs qui doivent être réalisés dans les cinq à vingt prochaines années basées sur une approche dynamique tels qu'ils sont énoncés dans la Stratégie mondiale du logement jusqu'en l'an 2000;

- Entreprendre des actions immédiates permettant de fournir de logements à ceux qui vivent dans la pauvreté dans les zones urbaines et rurales en leur favorisant l'accès à la terre, au crédit, aux matériaux et aux technologies afin de pouvoir construire progressivement leurs propres logements dans le cadre de l'ensemble des actions nationales visant à réduire la pauvreté, en particulier chez les personnes marginalisées, les ménages qui ont pour chef de famille des femmes et les invalides afin de réduire au minimum les impacts négatifs des mesures d'ajustement structurel;
- Permettre aux autorités locales d'établir des systèmes de fourniture de logement appropriés, efficaces et effectifs au niveau local en facilitant la participation et la collaboration active avec les communautés locales et le secteur privé formel et informel; et
- Adopter et/ou adapter les codes et règlements de planification et de construction existants en vue de faciliter l'accès au logement sain et adéquat à ceux qui vivent dans des taudis et des établissements informels à travers la régularisation et l'amélioration des projets et programmes avec la participation active des populations concernées.

5.6.2 Vers des politiques et programmes en matière de logement soucieux de l'équité entre les sexes

Les actions suivantes devront être entreprises :

- Les gouvernements, à travers une approche participative et consultative à base élargie devront réexaminer les politiques et programmes nationaux en matière de logement en vue d'éliminer les barrières juridiques et sociales qui entravent l'accès équitable au logement adéquat à la fois pour les hommes et les femmes y compris l'accès à la terre, au crédit, aux matériaux et aux technologies pour les programmes et projets de construction de logement;
- Les gouvernements et les autorités locales devront reconnaître la situation critique des femmes dans les établissements urbains informels, en particulier les femmes chefs de famille et leur permettre d'accéder équitablement à un logement adéquat;
- Les gouvernements et les autorités locales devront élaborer des mécanismes pour la protection des femmes qui courent le risque de perdre leurs logements et leurs biens après la disparition de leurs conjoints;
- Les autorités locales devront tenir compte des besoins selon les sexes au cours de la planification, de la programmation et de la mise en oeuvre des programmes et projets de développement des logements;
- Les gouvernements et les autorités locales devront assurer l'équilibre entre les sexes aux niveaux de l'élaboration de la politique, de la prise de décision, de la mise en oeuvre et de la gestion des programmes en matière de logement.

5.6.3 Des besoins en logements aux droits au logement

Les gouvernements et tous les secteurs de la société, y compris le secteur privé, les organisations non gouvernementales, les autorités locales, avec le soutien de la communauté internationale, dans le contexte général d'une approche adéquate, devront entreprendre des actions appropriées visant à promouvoir, à protéger et à faciliter la réalisation progressive de l'objectif du droit au logement adéquat. Ceci inclut sans limitation.

- La fourniture d'une protection juridique adéquate et l'abolition effective de toute forme de discrimination en matière de logement ayant trait à la race, à la couleur, au sexe, à la langue, à la religion, à la politique ou à d'autres opinions, à la citoyenneté, à l'origine sociale, à la propriété, à la naissance et à d'autres statuts;
- La fourniture d'une sécurité juridique de bail et un accès équitable à la terre pour tous, y compris les femmes et ceux qui vivent dans la pauvreté, ainsi qu'une protection effective contre les expulsions forcées illégales;
- L'adoption de politiques visant à rendre les logements plus habitables, plus abordables et plus accessibles y compris pour ceux qui ne peuvent se procurer un logement adéquat à par leurs propres moyens, par entre autres, les actions ci-après :
 - Accroître la fourniture de logements abordables à travers des mesures appropriées et des encouragements du marché;
 - Accroître l'accessibilité à travers la fourniture des subventions à la location et autres formes d'assistance en matière de logement en faveur des populations pauvres;
 - Soutenir les programmes de logement à base communautaire, de coopératives de location à but non lucratif et de propriété;
 - Promouvoir des services de soutien aux sans abris et aux groupes vulnérables;
 - Mobiliser des ressources financières innovatrices et autres ressources publiques et privées pour le développement de la communauté et des logements;
 - Créer et promouvoir des incitations basées sur le marché en vue d'encourager le secteur privé à mettre au point des logements accessibles en location et en propriété;
 - Promouvoir des structures de développement spatial et des systèmes de transport durables qui améliorent l'accessibilité aux produits, aux services, aux équipements et au travail à des coûts abordables; et

- Entreprendre un suivi et une évaluation effectives des conditions de logement, y compris l'étendue du manque et de l'inadéquation des logements et en consultation avec les populations touchées, élaborer et adopter des politiques appropriées de logement et mettre également en oeuvre des stratégies et plans efficaces permettant d'attaquer ces problèmes.

5.6.4 Nouveaux partenariats pour le logement adéquat pour tous

Les gouvernements à tous les niveaux devront entreprendre les actions ci-après :

- Utiliser des mécanismes de participation et de consultation à base élargie impliquant la participation des secteurs public et privé, des organisations non gouvernementales, des coopératives et de la communauté dans toutes les phases du processus de logement y compris l'élaboration des politiques et stratégies, ainsi que l'élaboration, la mise en oeuvre et la gestion des programmes et des projets;
- Promouvoir l'engagement civique, l'initiative locale et la mobilisation interne avec l'autonomisation des populations comme principale force conduisant à la réalisation des objectifs de logement adéquat pour tous et du développement des établissements humains durables, par l'encouragement et le soutien de la participation populaire et du renforcement du partenariat, entre les gouvernements, les autorités locales, le secteur privé, les organisations non gouvernementales, les organisations à base communautaires, les associations des femmes et des jeunes et des sociétés de coopérative de logements;
- Améliorer l'efficacité du secteur privé qui s'occupe des différents aspects des questions de logement et des établissements humains en particulier des assemblages de terrain, l'entretien, la mobilisation des ressources et la construction de logements, en encourageant et en soutenant le secteur privé et les partenariats entre les gouvernements à travers des cadres juridique, administratif et réglementaire adéquats.
- Evaluer les besoins et les impacts du secteur informel sur les systèmes de fourniture de logement en vue de faciliter la transition du secteur informel au secteur formel à travers des cadres administratif, juridique et réglementaire appropriés.

5.7 Ressources financières pour le développement d'établissements humains durables et un logement adéquat pour tous

Cadre d'action. Le développement économique et social et la protection de l'environnement sont intimement liés et constituent des composantes essentielles du renforcement mutuel du développement durable. En Afrique, il se pose l'urgente nécessité d'accélérer le développement économique, social et des ressources humaines. La dimension sociale de ces programmes d'ajustement était que de nombreuses populations, en particulier celles qui vivent dans la pauvreté et autres groupes vulnérables dans les zones

urbaines et rurales, avaient beaucoup souffert de la baisse de leurs revenus réels et de l'augmentation du coût de la vie. De nombreux ménages avaient d'énormes difficultés à se procurer des logements adéquats de location et/ou de propriété ainsi que des services connexes.

D'autre part, les institutions financières publiques et privées existantes chargées de la mise en valeur des logements et des établissements humains n'avaient pas toujours répondu adéquatement aux différents besoins financiers de nombreuses couches de population, y compris celles qui vivent dans la pauvreté et les autres groupes vulnérables. D'où la nécessité urgente d'élaborer et de mettre en oeuvre des mécanismes financiers innovateurs ainsi que de renforcer l'efficacité des dispositions existantes pour la mobilisation des ressources à court, moyen et long termes visant la mise en valeur des établissements humains durables et de logement adéquat pour tous.

Objectifs. Les objectifs visent la mobilisation des ressources financières internes et externes pour la mise en valeur des établissements humains et le financement de logements adéquats pour tous; l'établissement d'une nouvelle autorité locale de financement, à travers la décentralisation et la diversification; la promotion d'un partenariat actif entre le public et le privé dans le financement des programmes et projets de co-entreprise; l'amélioration des programmes ONG/CBO pour le financement des logements, des infrastructures et des services; l'élaboration et le financement des programmes et des mécanismes qui tiennent compte des disparités existant entre les hommes et les femmes.

Activités. Pour réaliser ces objectifs, il faudra aider les pays africains à mobiliser davantage de ressources financières intérieures, régionales et internationales pour la mise en valeur des établissements humains durables et le financement de logements adéquats pour tous à travers les activités ci-après :

- Elaboration et mise en oeuvre de politiques et programmes pour le financement et la mise en valeur des établissements humains;
- Etablissement d'une nouvelle autorité locale de financement à travers la décentralisation et la diversification;
- Promotion de partenariats entre les secteurs public et privé pour le financement des programmes et projets de co-entreprise;
- Amélioration des programmes ONG/CBO pour le financement des projets de logement, des infrastructures et des services dans les zones urbaines et rurales; et
- Développement et/ou renforcement, selon le cas, du financement des programmes et des mécanismes qui tiennent compte des disparités existant entre les hommes et les femmes.

5.7.1 Programmes du gouvernement pour le financement du développement des établissements humains

Les gouvernements, à travers une approche participative et consultative à base élargie, devront :

- Equilibrer les politiques monétaires et fiscales en vue de promouvoir la compétition dans la mobilisation des ressources financières; faciliter l'octroi de davantage de crédits, à travers les institutions financières privées et publiques existantes, à ceux qui vivent dans la pauvreté et maintenir la solvabilité des systèmes de crédit;
- Elargir les sources de revenu des autorités locales, y compris l'introduction d'une politique fiscale locale efficace ainsi que des procédures effectives de collecte de revenus, de comptabilité et de vérification;
- Assurer des pratiques saines et d'éthique dans les transactions financières à travers des cadres juridiques et réglementaires adéquats.
- Encourager le secteur privé et les initiatives indépendantes dans la mobilisation des ressources en vue de satisfaire les nombreuses demandes de logement, y compris de logement de location et de propriété dans les zones urbaine et rurale, à travers des cadres juridiques et réglementaires appropriés; et
- Améliorer le partenariat avec les organisations régionales, internationales, multilatérales et bilatérales pour le financement de logement adéquat pour tous et le développement d'établissements humains durables.

5.7.2 Formes nouvelles et autres de financement de l'administration locale, y compris la décentralisation et la diversification

Les gouvernements et les autorités locales devront :

- Décentraliser et renforcer les fonctions et les responsabilités des autorités locales en vue d'augmenter l'autonomie locale dans la prise de décisions, la mise en oeuvre, la mobilisation et l'utilisation des ressources, en particulier en ce qui concerne les ressources humaines, techniques et financières ainsi que le développement des entreprises locales dans le cadre général des politiques et stratégies nationale, sociale, économique et d'environnement;
- Renforcer les ressources financières des autorités locales à travers :
- La facilitation de l'accès aux institutions de financement et aux marchés de capitaux;
- La rationalisation de la répartition des revenus entre les autorités locales et les gouvernements;

- Le paiement, par les gouvernements, des taxes aux autorités locales tout comme les autres détenteurs de biens; et
- La réduction par les autorités locales des coûts de fonctionnement de leurs administrations de collecte des revenus auprès des sources existantes;
- La diversification de la base de revenu des autorités locales par l'identification de nouvelles sources de revenu, la privatisation et la commercialisation des services sur une base du cas par cas et l'investissement dans des activités économiques plus viables; et
- Le renforcement des mesures visant à combattre la corruption et à assurer une meilleure transparence et une responsabilité accrue concernant les finances des autorités locales.

5.7.3 Partenariat entre les secteurs public et privé

Les gouvernements, les autorités locales et le secteur privé devront :

- Promouvoir et renforcer le partenariat dans le financement des co-entreprises de logement et des programmes et projets de développement des établissements, y compris la réhabilitation des quartiers deshérités et des quartiers périphériques, l'amélioration des taudis, des programmes de viabilisation, des logements de coopérative, des logements sociaux, des logements de location et de propriété pour toutes les couches des populations;
- Renforcer l'efficacité des systèmes existants de financement des logements privés et améliorer leur accès à ceux qui vivent dans la pauvreté ainsi qu'à d'autres groupes vulnérables;
- Mobiliser les caisses de retraite, les fonds d'assurance et d'obligations, les fonds d'épargne traditionnels formel et informel et les fonds des coopératives de crédit à travers des cadres juridiques et réglementaires appropriés de logement et des programmes et projets de développement des établissements; et
- Décentraliser les opérations d'épargne et de prêt en vue de permettre un meilleur accès au crédit en particulier dans les zones rurales et reculées.

5.7.4 Programmes des ONG/OCA pour le financement de logements, des infrastructures et des services

Les ONG, les organisations commerciales et d'affaires (OCA), les clubs et les associations bénévoles ainsi que les institutions religieuses et charitables, devront :

- Assurer une coordination effective entre les gouvernements et les autorités locales pendant le développement et le financement des programmes et projets de logement, des infrastructures et des services;

- Promouvoir le partenariat entre le secteur privé, les autorités locales et les gouvernements dans le but d'améliorer leurs ressources financières afin d'élaborer des plans, programmes et mettre en oeuvre des programmes et projets de développement durable en particulier pour les pauvres, les femmes, les jeunes, les enfants des rues et les autres groupes vulnérables; et
- Accroître la participation populaire dans la mobilisation et l'utilisation des finances et d'autres ressources en vue d'assurer la transparence et la responsabilité dans les programmes et projets de financement des ONG/CBO

5.7.5 Programmes de financement tenant compte des préoccupations des femmes

Les gouvernements et les autorités locales, en collaboration avec les organisations appropriées des femmes, du privé et des communautés, devront :

- Réexaminer et amender les politiques et stratégies fiscales ainsi que les cadres juridique et réglementaire qui ne favorisent pas un accès équitable au financement et au crédit, tant pour les hommes que pour les femmes;
- Encourager des programmes et mécanismes de financement traditionnel et non traditionnel qui tiennent compte des disparités entre les sexes dans le financement du logement et dans le développement des établissements; et
- Garantir l'équité en matière de logement et des programmes et projets de développement des établissements urbains entre les chefs de famille hommes et femmes.

5.8 Protection de l'environnement et gestion des ressources

Cadre d'action. La protection de l'environnement constitue une composante intégrale du développement durable conforme au développement économique et social. Les objectifs de développement des établissements humains durables et du logement adéquat pour tous, ne peuvent se réaliser sans assurer la protection de l'environnement et une gestion saine des ressources pour les générations présentes et futures. Plusieurs pays africains font l'expérience de la dégradation de l'environnement en raison de la faiblesse des politiques et programmes de protection de l'environnement ainsi que de l'inadéquation des stratégies et plans d'action de la gestion des ressources. Des ressources naturelles, en particulier les forêts ont été exploitées, sans discrimination et des zones écologiquement fragiles empiétées par des intérêts commerciaux, laissant la plupart des ménages sans terre ou sans abris; accélérant la migration des zones rurales vers les zones urbaines et multipliant les risques de catastrophes naturelles et humaines, y compris les guerres civiles, les réfugiés et les personnes déplacées, entre autres problèmes de l'environnement.

En Afrique, selon les indications, la couverture totale de la forêt représentant 22% de la terre est dévastée à un taux annuel de 0,3%; le taux annuel d'urbanisation est de 4,8%; 25,7 millions de personnes sont des réfugiés ou des personnes déplacées à l'intérieur des pays et 9,6 millions de personnes ont souffert des catastrophes naturelles et humaines

pendant les 15 dernières années. Les figures montrent des tendances alarmantes pour le futur si des actions adéquates et appropriées ne sont pas entreprises par les gouvernements et la communauté régionale et internationale afin d'assurer la protection de l'environnement et la gestion des ressources pour le développement durable des établissements humains et le financement de logements adéquats pour tous.

Objectifs. Les objectifs visent à assurer la protection de l'environnement et une gestion saine des ressources pendant la réalisation du développement durable des établissements humains et la fourniture de logement adéquat pour tous; à appliquer les évaluations de l'impact de l'environnement dans les programmes et projets de développement des établissements humains et de financement de logement pour un développement équilibré des établissements des zones urbaines et rurales; à utiliser les connaissances locales dans la planification de l'action et dans la gestion des ressources en matière d'environnement; à promouvoir l'éducation et la participation communautaire en matière d'environnement et à renforcer la planification et la gestion des établissements humains dans les zones prédisposées aux catastrophes et dans les établissements des réfugiés.

Activités. Pour réaliser ces objectifs, il faudra aider les pays africains à assurer la protection de l'environnement et une gestion saine des ressources à travers les activités ci-après:

- Conduire et appliquer les résultats des évaluations de l'impact de l'environnement dans les programmes et projets de développement des établissements humains et de logement pour le développement équilibré et soutenu des zones urbaines et rurales;
- Documenter et utiliser les connaissances locales dans la planification de l'action et la gestion des ressources en matière d'environnement;
- Promouvoir l'éducation et la participation communautaire en matière d'environnement dans tous les établissements; et
- Renforcer la planification et la gestion des établissements humains dans les zones prédisposées aux catastrophes et dans les établissements humains.

5.8.1 Evaluations de l'impact sur l'environnement des programmes et projets pour le développement des établissements humains

Les gouvernements et les autorités locales, en étroite collaboration avec le secteur privé et les communautés devront :

- Adopter et/ou adapter des politiques et programmes de développement durable qui assurent un développement équilibré des établissements urbain et rural à travers l'intégration des questions relatives à la protection de l'environnement ainsi que des stratégies et plans d'action de la gestion des ressources.
- Entreprendre et appliquer les évaluations de l'impact de l'environnement des programmes et projets de développement des logements et des établissements

humains en vue de réduire au minimum les impacts négatifs du développement sur l'environnement urbain et rural et sur les ressources naturelles, en particulier les écosystèmes fragiles;

- Promouvoir la recherche et la diffusion des résultats des travaux de recherche pour l'utilisation des technologies traditionnelles, nouvelles et améliorées dans l'agriculture, la foresterie et l'agro-foresterie destinées à améliorer la production agricole, la commercialisation et la gestion des produits agricoles dans les zones rurales et urbaines; et
- Utiliser les systèmes GIS, LIS et EIA et les technologies de communication dans la planification de développement physique, social et économique dans les zones urbaines et rurales et les régions écologiques géographiques.

5.8.2 Connaissances locales et gestion des ressources

Les gouvernements et les autorités locales, en étroite collaboration avec les communautés et le secteur privé devront :

- Documenter et utiliser les connaissances indigènes dans les plans d'action et la gestion des ressources en matière d'environnement;
- Etablir des priorités pour les investissements dans les infrastructures de l'environnement des zones urbaines et rurales et pour le développement, sur la base des connaissances locales, l'équité sociale et des opportunités pour la reprise économique; et
- Supprimer les activités néfastes à l'environnement dans la localisation et la distribution des terres d'utilisation industrielle, agro-industrielle, agricole, pour la foresterie, de commerce et la construction de logements à travers des plans d'action local et national en matière d'environnement, des plans de développement structurel physique et des plans de localisation industrielle qui incluent que les ressources soient connues des communautés locales.

5.8.3 Education sur l'environnement et participation communautaire

Les gouvernements et les autorités locales, en étroite collaboration avec les communautés et le secteur privé, devront :

- Arrêter des procédures de la participation totale des populations rurales et urbaines ainsi que celle des communautés locales dans la définition des priorités pour la formulation des politiques, des programmes et des projets de développement équilibrés et écologiquement viables;
- Entreprendre à tous les niveaux, des programmes et activités d'éducation, de sensibilisation et de diffusion d'information en matière de développement en vue de promouvoir la protection de l'environnement et la gestion des ressources

dans le financement de logements et le développement des établissements humains; et

- Améliorer l'accès à l'information sur l'environnement et les établissements humains aux individus, aux média électroniques, aux communautés, au public et au secteur privé à travers des cadres juridiques et réglementaires appropriés.

5.8.4 Planification et gestion des établissements humains dans les zones prédisposées aux catastrophes et dans les établissements de réfugiés

Les gouvernements et les autorités locales, en étroite collaboration avec les communautés et le secteur privé et avec le soutien de la communauté régionale et internationale, devront :

- Améliorer la prévention, l'alerte et l'atténuation des catastrophes, à travers les actions suivantes :
- Elaborer et renforcer la planification, les normes de construction, les lois et les règlements appropriés en matière d'utilisation du sol, basées sur des évaluations approfondies de risque et de vulnérabilité;
- Encourager la mobilisation continue des ressources intérieures en réaction immédiate aux catastrophes avec le soutien des ressources nationales et internationales si nécessaire;
- Mettre en oeuvre des programmes de formation et de diffusion d'information en faveur des concepteurs, des entrepreneurs et des constructeurs sur les méthodes et les technologies de construction de logements, des immeubles et des travaux publics résistant aux catastrophes; et
- Etablir un système d'information complet, y compris la gestion du risque et la télédétection qui permette d'identifier et d'évaluer la magnitude des risques dans les zones prédisposées au risque, afin de l'intégrer dans la planification et la gestion des établissements humains.
- Renforcer et/ou mettre au point des systèmes d'alerte précoces aux niveaux global, régional, national et local destinés à alerter les populations en cas de catastrophes;
- Définir clairement les rôles et les responsabilités en matière de réseaux de communication entre les différentes fonctions cruciales de préparation et de prévention des catastrophes y compris l'évaluation, le suivi, la prédiction, la prévention, l'aide, la réinstallation et la réaction aux catastrophes;
- Mettre au point des systèmes de planification, de gestion et de mobilisation de fonds en cas d'évènement imprévu et prendre des dispositions spéciales d'octroi de crédit pour la réhabilitation, la reconstruction et la réinstallation des

populations affectées par les catastrophes, des réfugiés et des personnes déplacées à l'intérieur des pays; et

- Réinstaller et réintégrer les communautés touchées et promouvoir des relations harmonieuses et équitables entre les différents groupes sociaux afin de réduire l'impact des catastrophes naturelles et de celles provoquées par l'homme et assurer ainsi le passage harmonieux des programmes et activités d'aide à des programmes et activités de réinstallation.

5.9 Industrie du bâtiment et des matériaux de construction durables

Cadre d'action. L'industrie du bâtiment et des matériaux de construction fournit 5,4% du produit intérieur brut total (PIB) en Afrique et emploie 4,4% de la population économiquement active, notamment des hommes, des femmes et des jeunes. Les activités du secteur du bâtiment et des matériaux de construction sont essentielles à la réalisation du développement durable et des objectifs que sont un logement adéquat pour tous et un développement durable des établissements humains, du fait qu'elles fournissent le cadre bâti nécessaire au développement humain, y compris l'emploi dans les zones urbaines et rurales. Toutefois, ces activités peuvent être une source majeure de dégâts à l'environnement en ce sens qu'elles provoquent un épuisement de la base de ressources naturelles, une dégradation des éco-zones fragiles, une pollution chimique, de l'eau et de l'atmosphère et font recours à des matériaux et à des techniques de construction préjudiciables à la santé de l'homme.

Objectifs. Les objectifs visent à explorer de nouveaux défis et possibilités dans l'industrie du bâtiment et des matériaux de construction grâce à l'adoption de politiques et de techniques de construction appropriées qui permettent d'éviter les effets secondaires préjudiciables à la santé de l'homme et à promouvoir des programmes de formation, de recherche - développement et d'établissement de réseaux concernant les technologies de construction appropriées, notamment des techniques à forte intensité de main-d'oeuvre pour promouvoir la création d'emplois dans le secteur du bâtiment et des matériaux de construction.

Activités. Pour réaliser les objectifs susmentionnés, il faudrait aider les pays africains à développer l'industrie du bâtiment et des matériaux de construction en entreprenant les activités ci-après :

- Identifier de nouveaux défis et possibilités dans le secteur du bâtiment et des matériaux de construction, y compris dans le secteur non structuré;
- Promouvoir des programmes de formation, de recherche-développement et d'établissement de réseaux concernant les technologies de construction appropriées et les techniques de construction à forte intensité de main-d'oeuvre.

5.9.1 Nouveaux défis et possibilités dans l'industrie du bâtiment et des matériaux de construction

Les gouvernements devraient, en partenariat avec le secteur privé, les communautés et les autorités locales :

- Stimuler de façon significative la croissance dans l'industrie du bâtiment et des matériaux de construction grâce aux mesures ci-après :
 - Elaborer et mettre en oeuvre des programmes visant à promouvoir l'utilisation des matériaux de construction locaux qui ne soient pas préjudiciables à la santé de l'homme et qui soient écologiquement sans risque;
 - Promouvoir le recours à des technologies de construction et de maintenance à forte intensité de main-d'oeuvre, qui créent des emplois dans le secteur pour la population active sous-employée et au chômage tout en encourageant la mise en valeur des compétences dans le secteur du bâtiment;
 - Formuler des politiques et des pratiques pour atteindre les constructeurs du secteur non structuré et les auto-constructeurs en adoptant des mesures visant à rendre les matériaux et les technologies de construction plus abordables pour ceux qui vivent dans la pauvreté dans les zones urbaines et rurales, grâce à des plans de crédit, à l'achat et à la production en gros de matériaux de construction par les collectivités locales et les petits constructeurs;
 - Octroyer des contrats aux collectivités et, le cas échéant, au secteur informel du bâtiment pour les services de construction, de maintenance et de rénovation des logements et pour les services locaux, en particulier dans les établissements à faible revenu, avec un accent particulier sur les avantages à court et à long termes d'une participation des collectivités locales;
 - Adopter des normes, codes et autres mesures réglementaires qui favorisent le recours accru à des modèles et des technologies qui économisent l'énergie ainsi que l'utilisation rationnelle des ressources naturelles grâce à des techniques appropriées aux plans économique et de l'environnement;
 - Appuyer les groupes professionnels en offrant une assistance technique multisectorielle dans la conception, la planification, la construction, la maintenance, la rénovation et la gestion de l'habitat et le développement des établissements humains et offrir, le cas échéant, des subventions aux organisations populaires, aux organisations non gouvernementales et autres groupes s'occupant de programmes et de projets d'auto-assistance;
 - Donner aux ONG, aux organisations populaires et autres groupes s'occupant d'activités en faveur des femmes des possibilités additionnelles

d'assurer la participation des femmes à la planification, à la conception et à la construction de logements ainsi qu'à la mise en place de l'infrastructure et des services communautaires pour répondre à leurs besoins spécifiques.

5.9.2 Programmes de formation, de recherche-développement et d'établissement de réseaux

Les gouvernements devraient, en partenariat avec le secteur privé, les communautés, les autorités locales et avec l'appui des communautés régionale et internationale :

- Promouvoir des programmes de formation, de recherche-développement et d'établissement de réseaux concernant les technologies de construction appropriées et les techniques de construction à forte intensité de main-d'oeuvre en construisant des instituts de recherche, des écoles polytechniques et des établissements d'enseignement supérieur et des universités;
- Encourager le libre échange de l'information et les réseaux sur les activités de construction dans tous leurs aspects sur les plans de l'environnement et de la santé, y compris l'élaboration et la diffusion d'indicateurs et de bases de données sur les effets néfastes des matériaux de construction sur l'environnement;
- Renforcer l'échange d'informations et le transfert de technologies appropriées pour une gestion des ressources dans le domaine du bâtiment, en particulier en ce qui concerne les ressources non renouvelables;
- Faciliter la recherche dans les industries du bâtiment et autres activités connexes et établir et renforcer les institutions dans le secteur, notamment en appliquant les conclusions des travaux de recherche-développement à la production commerciale;
- Revoir et réviser régulièrement les normes et les réglementations en matière de planification et de construction à la lumière des normes en vigueur en matière de génie civil, des pratiques en matière d'architecture et de planification et compte tenu des conditions locales dans le domaine de la construction et de la gestion des marchés;
- Encourager et promouvoir le recours à des technologies de fabrication et à des pratiques d'extraction et d'exploitation de carrière à faible consommation d'énergie, écologiquement saines et sans risque, grâce à des normes appropriées et des mesures de réglementation efficaces;
- Promouvoir et renforcer les réseaux locaux, nationaux, régionaux et internationaux, y compris les instituts de recherche et de formation, s'occupant de la fourniture d'un logement adéquat pour tous et du développement durable des établissements humains.

5.10 Innovations et engagements au niveau international

Cadre d'action. L'impact à long terme des plans nationaux, régionaux et internationaux d'action visant à réaliser les objectifs d'un logement adéquat pour tous et d'un développement durable des établissements humains en Afrique ainsi que dans toutes les autres régions, dépendra de la mise en oeuvre des mesures et du suivi et de l'évaluation de ces mesures au cours des 20 prochaines années et au-delà. Il incombe d'abord aux gouvernements de mettre en oeuvre ces plans d'action. Etant les partenaires principaux, il leur faudra établir et renforcer des partenariats véritables avec les familles, les communautés, les autorités locales, le secteur privé, les organisations non gouvernementales, les organisations populaires, les femmes, les jeunes, les personnes âgées, les personnes vulnérables et les autochtones dans chaque pays.

Aux niveaux régional et mondial, toutes les institutions et organisations régionales et internationales compétentes, notamment les institutions sous-régionales, régionales, bilatérales, multilatérales, les institutions de Bretton Woods et autres organisations et organes du système des Nations Unies devront établir et renforcer des partenariats véritables avec les gouvernements pour mettre en oeuvre et suivre les mesures visant à réaliser les objectifs d'un logement adéquat pour tous et d'un développement durable des établissements humains en Afrique de même que dans toutes les autres régions.

Les Etats Membres africains des Nations Unies, l'Assemblée générale des Nations Unies, le Conseil économique et social, la Commission des établissements humains et le Centre des Nations Unies pour les établissements humains (Habitat), la Commission économique pour l'Afrique (CEA) et tous les autres programmes et les institutions spécialisées du système des Nations Unies s'occupant d'activités relatives à la fourniture d'un logement adéquat pour tous et au développement durable des établissements humains dans un monde urbanisé, devront appuyer et/ou continuer d'appuyer la mise en oeuvre et le suivi du Programme d'Habitat qui doit être adopté à la deuxième Conférence des Nations Unies sur les établissements humains (Habitat II) à Istanbul (Turquie) en juin 1996.

Les Etats membres africains de l'Organisation de l'unité africaine (OUA), la Banque africaine de développement (BAD), Shelter-Afrique et tous les autres programmes et institutions spécialisées régionaux africains s'occupant d'habitat et d'établissements humains en Afrique devront appuyer et/ou continuer d'appuyer la mise en oeuvre et le suivi du Programme d'Habitat, ainsi qu'il a déjà été préconisé dans la Déclaration de Johannesburg sur la Position commune africaine pour la deuxième Conférence des Nations Unies sur les établissements humains (Habitat II), par les ministres africains responsables des établissements humains d'octobre 1995.

Objectifs. Les objectifs consistent à assurer une mise en oeuvre et un suivi efficaces des plans d'action nationaux, régionaux et mondiaux pour la fourniture d'un logement adéquat pour tous et le développement durable des établissements humains en Afrique par le canal des gouvernements qui, en tant que partenaires principaux, établiront et renforceront des partenariats véritables avec tous les acteurs clés aux niveaux local, national, sous-régional, régional et mondial et à promouvoir des innovations et des engagements

aux niveaux régional et mondial pour aider les pays africains à réaliser les objectifs d'un logement adéquat pour tous et d'un développement durable des établissements humains.

Activités. Pour réaliser les objectifs susmentionnés, il faudrait aider les pays africains à réaliser les objectifs d'un logement adéquat pour tous et d'un développement durable des établissements humains grâce à ce qui suit :

- Innovations et engagements aux niveaux régional et mondial.

5.10.1 Innovations et engagements aux niveaux régional et mondial

Les gouvernements devraient établir et renforcer des partenariats véritables avec toutes les institutions et organisations communautaires régionales, sous-régionales et internationales compétentes en prenant les mesures ci-après :

- Appuyer et/ou continuer d'appuyer et renforcer les institutions, organisations et programmes régionaux et sous-régionaux existants s'occupant de fournir un logement adéquat pour tous et d'assurer le développement durable des établissements humains en Afrique avec la participation active de l'OUA, de la BAD, de Shelter-Afrique et des différentes entités du système des Nations Unies, y compris la CEA, le CNUEH (Habitat) et le PNUE;
- Revoir, modifier et adopter le Cadre d'action régional proposé pour la réalisation d'un logement adéquat pour tous et du développement durable des établissements humains en Afrique, qui devrait être transformé en un plan d'action régional traitant de questions prioritaires spécifiques au contexte régional. Le plan d'action régional adopté devrait, entre autres, permettre d'entreprendre les activités suivantes :
 - Le renforcement des mécanismes régionaux qui assurent une coordination axée sur le progrès, y compris la planification et les consultations préalables avec les organismes des Nations Unies, les institutions et organisations financières régionales ainsi qu'avec les Etats membres en vue de l'élaboration de programmes et projets régionaux dans le cadre du Plan d'action régional.
 - Le renforcement des procédures qui permettent de définir les vraies priorités. De telles procédures devraient viser à identifier, à l'intention des Etats membres et des organisations internationales, les priorités relatives à accorder aux différents éléments du Plan d'action régional.

La CEA, dans le cadre de son mandat :

- apportera une assistance dans la formulation et l'élaboration de politiques coordonnées qui serviraient de base pour les actions nationales, sous-régionales et régionales visant à promouvoir un développement durable des établissements humains et un logement adéquat pour tous dans la région.

- jouera un rôle de catalyseur crucial dans la coordination et l'exécution de programmes et projets inter-Etats visant à renforcer la coopération et l'intégration économique régionales qui offrent la possibilité d'une meilleure utilisation des ressources et qui peuvent promouvoir un développement durable accéléré des établissements humains et assurer un logement adéquat pour tous afin de résoudre trois des problèmes les plus graves de la région : pauvreté croissante, chômage et sous-emploi et désintégration des sociétés.

La coordination et la coopération pourraient consister à :

- Etablir un mécanisme régional interinstitutions de coordination.
- Elaborer et diffuser des calendriers pour les activités régionales en cours et prévues afin d'éviter les conflits entre les calendriers des organisations participantes.
- Présenter un aperçu des activités régionales et fournir une assistance aux Etats membres en vue de mettre en relief la pertinence des différents programmes par rapport à leurs plans nationaux.

Dans l'élaboration des programmes régionaux de coopération technique, tous les organes compétents du système des Nations Unies devraient coordonner leurs activités avec celles de la CEA dans le cadre du Plan d'action régional, en vue d'assurer une utilisation plus rationnelle des ressources disponibles et une plus grande cohérence au niveau des mesures.

La CEA donnera des avis sur les tendances dans la région, analysera l'information recueillie par le CNUEH (Habitat) au niveau national et renforcera les relations existant au niveau régional entre le CNUEH (habitant) et le PNUD pour la mise en oeuvre du Programme d'Habitat.

Les programmes régionaux que la CEA doit entreprendre sont, entre autres, les suivants : création d'une base de données régionale sur les établissements humains et les questions de logement; échange de l'information, mise en valeur des ressources humaines dans le cadre d'ateliers régionaux de formation, d'ateliers d'orientation et de visites d'étude présentant un intérêt pour deux ou davantage de programmes nationaux; promotion de travaux de recherche conjoints et comparatifs sur des questions telles que l'allégement de la pauvreté, la planification et la gestion des établissements et le développement de l'habitat.

La CEA devrait renforcer les réseaux régionaux dans le domaine des établissements humains, grâce auxquels les Etats membres peuvent échanger des données d'expérience et des informations, fournir des services consultatifs et organiser des séminaires et des ateliers régionaux de formation, en entretenant des relations étroites avec les différentes entités du système des Nations Unies par le biais, par exemple, de réunions régionales de groupes de représentants résidents/coordonnateurs résidents.

La CEA devrait établir des liens étroits avec les institutions financières compétentes aux niveaux régional et mondial et mettre au point des mécanismes financiers novateurs pour le développement de l'habitat et des établissements humains dans la région africaine.

- La CEA peut fournir, sur demande, une assistance technique et d'autres types d'assistance aux Etats membres pour réaliser les objectifs de la Conférence.

REFERENCES ET BIBLIOGRAPHIE

- Anand & Ravallion (1993): Human Development in Poor Countries: Role of Private Incomes and Public Services, *Journal of Economic Perspectives*.
- Amis, P. (1994): "Long-run Trends in Nairobi's Informal Housing Market", paper presented to the 2nd Symposium on Housing for the Urban Poor, Birmingham.
- Amis, P., and Lloyd, P (eds) (1990): *Housing Africa's Urban Poor* (Manchester, Manchester University Press/International African Institute).
- Amis, P and Rakodi, C (1994), "Urban poverty: Issues for Research and Policy", *Journal of International Development*.
- Ayogu, M.D. (1995): "Structuring a Market-Oriented Housing Finance System in Africa", Commissioned by Shelter Afrique, Nairobi.
- Bamberger, M. (1982): *Evaluation of Sites and Services in Zambia*, Staff Working Paper 548 (Washington, D.C., The World Bank).
- Baross, P., and Van Der Linden, J. (eds) (1990): *The Transformation of Land Supply Systems in Third-world Cities* (Aldershot, Avebury-Gower).
- Buckley, R. and Mayo, S. (1989): "Housing Policy in Developing Economies: Evaluating the Macro-economic Impacts" *Reviewing of Urban and Regional Development Studies*, Vol. 2, 27-46.
- Campbell, J. (1990): "World Bank Urban Shelter Projects in East Africa: Matching Needs with Appropriate Responses?" in Amis, P., and Lloyd, P (eds.), *Housing Africa's Urban Poor* (Manchester, Manchester University Press/International African Institute).
- Chana, T.S. & Yahya, S.S, (1995): "Environmental Pollution and Waste management in Relation to Industry, Population and Human Settlements in Kenya", ECA/IHSD Workshop.
- Clarke, G. (1991): "Urban Management in Developing Countries - a Critical Role", *Cities*, vol. 8., 93-107.
- Cohen, M. (1990): "Macro-economic Adjustment and the City", *Cities*, Vol. 7, 49-60.
- Devas, N. and Rakodi, C. (1993): *Managing Fast-growing Cities: New Approaches to Urban Planning and Management in the Developing World* (London, Longman).
- Development Planning Unit (DPU) (1991): *Evaluation of Government of Finland/UNCHS Support Programme for Preparing National Shelter Strategies* (London, DPU).

- Doebele, W. (1994): "Urban Land and Macro-economic Development: Moving from Access for the Poor to Urban Productivity" in Jone, G. and Ward, P. (eds.), *Methodology for Land and Housing Market Analysis* (London, UCL Press).
- Edwards, M (1990): "Rental Housing and the Urban Poor: Africa and Latin America Compared", in Amiss, P. and Lloyd P (eds), *Housing Africa's Urban Poor* (Manchester, Manchester University Press/International African Institute).
- Habitat International Coalition (HIC) (1993a): *Forced Eviction and Human Rights: A Manual for Action* (HIC, Mexico City).
- HIC (1993b): *Forced Evictions: Violations of Human Rights* (HIC, Mexico City).
- Halfani, M. (1995): "The Challenge of Urban Governance in Africa: Institutional Adjustments and the Knowledge Gaps", paper presented to the Second African Urban Forum, organised by the African Research Network for Urban Management (ARNUM) and UNCHS, Nairobi.
- ILO/UNCHS (1995): *Shelter Provision and Employment Generation* (UN, Geneva/Nairobi).
- Ghana, Government of (1993): *A National Strategy for Sustainable Human Settlements in Ghana*, Ministry of Local Government, Accra.
- Ghana, Government of (1994b): **National Shelter Strategy, Ministry of Works and Housing**, Accra.
- Ghana, Government of (1994b): *Ghana - Vision 2000*, Accra.
- Gilbert, A. (1992): "Third World Cities: Housing, Infrastructure and Servicing". *Urban studies*, Vol, 29, Nos 3/4, 435-460.
- Jones, G. and Ward, P. (1994): "Tilting and Windmills: Paradigm shifts in World Bank orthodoxy", in Jones, G. and Ward, P. (eds.), *Methodology for Land and Housing Market Analysis* (London, UCL Press).
- Kharoufi, M. (1995): "Governance of Urban Society in North Africa: Morocco, Algeria, Tunisia and Egypt", paper presented at the Second Urban Forum, organised by African Research Network for Urban Management (ARNUM) and UNCHS, Nairobi.
- Kiamba, M. (1992): "Regeneration of Low-income Housing and Squatter Settlement Areas in Nairobi: Partnership Relation Between State and Capital, in L. Kilmartin & H. Singh (eds.), *Housing in the Third World: Analysis and Solutions*, Concept Publishing: New Delhi.

- Kiamba, M. (1994): "The Dynamics of Urbanization and Urban Development Policy in Kenya", in K.H. Wekwete & C.O. Rampanapasi (eds.), *Planning Urban Economies in Southern and Eastern Africa*, Avebury-Ashgate Publishing Limited: Aldershot.
- McAuslan, P. (1994): "Land in the City: the Rule of Law in Facilitating Access to Land by the Urban Poor", background paper for the Global Report on Human Settlements.
- Olowu, D. & Akinola, S. (1995): "Urban Poverty and Urban Governance in Nigeria", in Onibokum, A. & Faniran, A. (eds.), *Governance and Urban Poverty in Anglophone West Africa*, Monograph No. 4, CASSAD, Ibadan.
- Stren, R. (1990), "Urban Housing in Africa: the Changing Role of Government Policy", in Amis, P. and Lloyd, P. (eds.), *Housing Africa's Urban Poor* (Manchester, Manchester University Press/International African Institute).
- Stren, R. (1991), "Old Wine in New Bottles? An Overview of Africa's Urban Problems and the Urban Management Approach to Dealing with them", *Environment and Urbanization*, Vol.3, No.1, 9-22.
- Stren, R. and White, R. (1989): *African Cities and Crisis: Managing Rapid Urban Growth* (Boulder, Westview Press).
- Struyk, R. (1990): "Early Experience with Enabling National Housing Strategies", *Cities*, November, pp 315 -322.
- United Nations (UN) (1992): *Agenda 21: Promoting Sustainable Human Settlements Development* (United Nations, New York).
- UN (1995): *The Copenhagen Declaration and Programme of Action: World Summit for Social Development*, 6-12 March 1995, (United Nations, New York).
- United Nations Centre for Human Settlements (UNCHS) (1976): *The Vancouver Declaration on Human Settlements and the Vancouver Action Plan* (Nairobi, UNCHS).
- UNCHS (1987), *Global Report on Human Settlements 1986* (Oxford University Press for UNCHS).
- UNCHS (1990a): *The Global Strategy for Shelter to the Year 2000* (Nairobi, UNCHS).
- UNCHS (1990b): *Roles Responsibilities and Capabilities for the Management of Human Settlements: Recent Trends and Future Prospects* (Nairobi, UNCHS).
- UNCHS (1990c): *Finance for Shelter and Services as the Component of the Global Strategy for Shelter to the Year 2000* (Nairobi, UNCHS).
- UNCHS (1990d): *Shelter: From Projects to National Strategies* (Nairobi, UNCHS).

UNCHS (1990e): *Developing a National Shelter Strategy: Lessons from Four Countries* (Nairobi, UNCHS)

UNCHS (1990f): *People, Settlements, Environment and Development* (Nairobi, UNCHS)

UNCHS (1991a): *Integrating Housing Finance into the National Finance Systems of Developing Countries: Exploring the Potentials and the Problems* (Nairobi, UNCHS).

UNCHS (1991b): *Global Strategy for Shelter to the Year 2000: Implementation of the First Phase* (Nairobi, UNCHS)

UNCHS (1991d): *Assessment of Experience with the Project Approach to Shelter Delivery for the Poor* Nairobi, UNCHS).

UNCHS (1991f): *Evaluation of Experience with Initiating Enabling Housing Strategies* (Nairobi, UNCHS).

UNCHS (1991g): *The Management of Secondary Cities in Sub-Saharan Africa: Traditional and Modern Institutional Arrangements* (Nairobi, UNCHS).

UNCHS (1992g): *Global Strategy for Shelter to the Year 2000: GSS in Action* (Nairobi, UNCHS).

UNCHS (1993a): *UNCHS (Habitat) in Sub-Saharan Africa* (Nairobi, UNCHS).

UNCHS (1993b): *The Management of Human Settlements: The Municipal Level* (Nairobi, UNCHS).

UNCHS (1994a): *National Experiences with Shelter Delivery for the Poorest Groups* (Nairobi, UNCHS).

UNCHS (1994b): *Sustainable human Settlements: Implementing AGENDA 21* (Nairobi, UNCHS).

UNCHS (1994c): *A Reappraisal of the Urban Planning Process* (Nairobi, UNCHS).

UNCHS (1995): *Johannesburg Declaration on African Common Position for the Second United Nations Conference on Human Settlements (Habitat II)* by African Ministers Responsible for Human Settlements, 18 October 1995, Johannesburg, South Africa.

UNCHS (1996): *Draft Statement of Principles and Commitments and Global Plan of Action: The Habitat Agenda* (A/CONF. 165/PC. 3/4) PrepCom III, Second United Nations Conference on Human Settlements (Habitat II), 5-16 February 1996, United Nations, New York, 1996.

- UNCHS/World Bank (1992): *The Housing Indicators Program: Preliminary Findings* (Nairobi, UNCHS).
- United Nations Economic Commission for Africa (ECA) (1994a): *Manual on Human Settlements Planning and Management in Disaster-Prone Areas* (ECA/IHSD/HUS,76,1994).
- United Nations Economic Commission for Africa (ECA) (1994b): *African Population Profile: A Charthook* (3rd Edition, ECA: Addis Ababa).
- United Nations Economic Commission for Africa (ECA) (1994c): *Report of the Ad-hoc Expert Group Meeting on Location and Distribution of Industrial and Environmental Hazardous Activities in relation to Environmentally Sensitive Zones, 1 - 4 August 1995*, ECA, Addis Ababa.
- United Nations Economic Commission for Africa (ECA) (1995a): *Economic and Social Survey of Africa, 1994-95* (ECA: Addis Ababa).
- United Nations Economic Commission for Africa (ECA) (1996): *Continental Shelter Atlas 1996* (ECA/Shelter Afrique, Addis Ababa/Nairobi) .
- UNDP (1991): *Cities, Poverty and People: Urban Development Co-operation for the 1990s* (New York, UNDP).
- UNDP (1995): *Human Development Report 1995* (New York, UNDP).
- Wakely, P., Ramirez, R. & Mumtaz, B. (1992): "The Formulation of National Shelter Strategies: Six Case Studies", Working Paper No 59, Development Planning Unit, University of London, London.
- World Bank, The (1980): *Shelter: Poverty and Basic Needs* (Washington, D.C. The World Bank).
- World Bank, The (1983): *Learning by Doing: World Bank Lending for Urban Development 1972-82* (Washington, D.C. The World Bank).
- World Bank, The (1991): *Urban Policy and Economic Development: an Agenda for the 1990s* (Washington, D.C. The World Bank).
- World Bank, The (1993): *Housing: Enabling Markets to Work* (Washington, D.C. the World Bank).
- World Bank, The (1995): *World Development Report 1995, Workers in an Integrating World* (Washington,D.C., the World Bank)

World Bank/UNDP/UNCHS (1995): "Urban Land Management Regularization Policies and Local Development in Africa and the Arab States: Summaries of Case Studies", Abidjan, 21-24 March, 1995.

Yankson, P.W.K. (1995): "Urban Governance and Urban Poverty in Ghana", in Onibokum, A. & Faniran, A. (eds.), Governance and Urban Poverty in Anglophone West Africa, Monograph No. 4, CASSAD, Ibadan.