

falloir orienter les efforts. Après une décennie où il a surtout été question de comprendre, il s'agit à présent de continuer d'agir. N'oublions pas que les limites des études d'hier sont aussi des bases de travail dont il ne faut pas se priver aujourd'hui.

Parce qu'au Cameroun, comme partout, le sida est loin d'être une fatalité.

**Fred Eboko**

*CEAN-IEP, équipe de recherche  
CNRS/Bordeaux II*

## Présences africaines à la conférence Habitat II Istanbul, juin 1996

**S**OUVENT considérée comme une « jachère » de l'économie-monde, l'Afrique était confrontée à un pari d'importance : utiliser la dernière rencontre onusienne du siècle pour affirmer une présence, fût-elle modeste, sur la scène internationale. L'occasion s'y prêtait. La ville constituait le thème central de la conférence d'Istanbul et nul n'ignore que le continent africain connaît depuis plusieurs décennies les rythmes d'urbanisation les plus rapides du monde. L'une des rares institutions onusiennes basées en Afrique (à Nairobi), le CNUEH (Comité des Nations unies pour les établissements humains), était en outre, chargé de l'organisation de la conférence. Enfin le secrétaire général des Nations unies et son délégué (M. Wally N'dow) chargé de l'organisation de la conférence viennent tous deux du continent africain.

Ces atouts auraient sans doute mieux joué si l'on ne s'était pas trouvé confronté assez rapidement à

une tentative de détournement de conférence. Comme à l'occasion des sommets précédents (en particulier le sommet du Caire sur la population et de Pékin sur les femmes), il a fallu batailler ferme pour éviter que la « Sainte-Alliance » (Vatican et Iran en tête) n'impose ses vues sur les droits des femmes et le respect des valeurs religieuses. Monnayant son soutien aux pays occidentaux contre des concessions sur la dette, le Sud (en l'occurrence le groupe des 77 où l'Afrique tient un rôle de figurant) a pris une position ambiguë mais compréhensible dans ces marchandages.

### L'Afrique était-elle concernée par les enjeux d'Istanbul ?

*La ville peut-elle devenir un acteur  
de la scène internationale ?*

Collectivités locales et ONG ont gagné plus qu'un strapontin en

étant effectivement présentes, avec les États, à la table de négociation de la déclaration finale. Même si une telle rupture dans les pratiques en vigueur au sein de la communauté internationale ne s'est pas accomplie sans grincements de dents, un pas a été franchi dans la promotion d'un partenariat entre États, autorités locales et société civile. L'AMVAL (Association mondiale des villes et des autorités locales) a préparé le travail et ménagé l'avenir en se dotant d'un secrétariat permanent qui sera basé à Genève.

En regard de ces ambitions légitimes, il faut bien constater le désarroi dans lequel se trouvent les gestionnaires des villes africaines. Dépassés par les mutations démographiques et technologiques contemporaines, ils maîtrisent très mal l'accrochage à la mondialisation. Dépourvus de ressources financières à la hauteur des enjeux, ils subsistent plus qu'ils ne dominent le diktat de la décentralisation. Non seulement la capacité de gestion au niveau local reste beaucoup plus limitée qu'en Amérique latine ou en Asie, mais les acteurs susceptibles de contribuer, à cette échelle, à la production de la ville restent à identifier. Comment s'étonner enfin de la méfiance que manifeste un corps social peu organisé vis-à-vis de ses édiles lorsque l'on constate que le pouvoir central camerounais vient, au mépris d'élections locales parfaitement régulières, de nommer des délégués à la tête des municipalités ?

### **Le droit au logement**

Sa reconnaissance et sa traduction en acte juridique constituait un enjeu fort de la conférence. L'opposition Nord-Sud s'est manifestée à propos

de cet enjeu, les Américains en particulier refusant absolument que l'on aille plus loin que la reformulation des vœux pieux exprimés lors des conférences précédentes. La déclaration finale d'Istanbul fait ainsi état, non des « obligations » mais des « responsabilités » des États en matière de droit au logement et rien ou presque ne fut dit sur la réorientation des flux financiers internationaux en faveur du développement urbain et du logement des plus pauvres.

En Afrique, les politiques publiques du logement (en particulier locatif) ont vécu. L'heure est, depuis le début des années 90, à la régularisation foncière dont on se demande si elle vise des objectifs de justice sociale ou d'efficacité fiscale. Moins encore que sur d'autres continents, le logement est reconnu comme secteur prioritaire, indissociable d'une politique globale de développement. Renvoyée à la sphère privée, la question du logement s'y trouve confrontée à l'absence à peu près totale de formules adaptées en matière de crédit et de promotion immobilière en direction des plus pauvres. Le « droit au logement » n'est pas, de toute évidence en Afrique, à l'origine d'initiatives populaires de quelque envergure et mobilise beaucoup moins les collectivités locales (et les structures régionales d'encadrement que sont le Programme de gestion urbaine et le Programme de développement municipal) que les questions d'infrastructures et de services.

### **L'avenir du CNUEH**

Il a été repêché *in extremis* et maintenu à Nairobi. Seule structure onusienne véritablement investie par les ressortissants du Sud, le CNUEH aura donc en charge l'exécution de l'agenda d'Habitat II. Aucune décision n'a en revanche été prise sur

l'entrée des partenaires non gouvernementaux dans ce Comité.

C'est un peu la place de l'Afrique dans le système international qui se jouait. L'enjeu était en effet d'importance pour les gouvernements africains dont l'implication est importante, non seulement dans le CNUEH lui-même, mais aussi dans le Programme de gestion urbaine, émanation du PNUD et de la Banque mondiale (reconduit pour une 3<sup>e</sup> phase de cinq ans) et dans le Programme de développement municipal (outil conjoint de la Banque mondiale et de certaines coopérations bilatérales).

### **Quels acteurs africains ont pu se faire entendre ?**

#### **Les États**

A Istanbul, 28 pays africains (dont 11 pays francophones) étaient représentés. Certaines absences comme celle de la Côte-d'Ivoire ont été remarquées mais l'observation la plus intéressante concernait le fort déséquilibre entre grosses délégations, surtout anglophones (Afrique du Sud, Kenya, Ghana, Namibie, Sénégal, etc.) et représentations symboliques, surtout francophones (une seule personne pour le Centrafrique, deux représentants pour Madagascar...). D'une manière générale, les représentations africaines n'étaient pas numériquement à la hauteur des représentations d'autres pays du Sud. Une telle faiblesse empêchait la plupart des pays africains (mais plus généralement nombre de pays du Sud) de s'exprimer dans les multiples commissions et sous-commissions tenues en parallèle dans le cadre de la conférence officielle. L'Afrique n'était pas non plus représentée par de véritables « poids lourds » comme l'Inde et la Chine

pour l'Asie, le Brésil et le Mexique pour l'Amérique latine.

#### **Les villes**

D'assez nombreux maires figuraient dans les délégations africaines officielles (dont ceux de Dakar, d'Accra, de Ouagadougou, de Libreville, de Nouakchott), mais ils ne se manifestèrent guère dans le cadre de l'AMVAL, il est vrai dominée par le Nord à travers les grandes fédérations internationales de villes.

Ce qui ressort d'Istanbul, c'est la conviction, du côté des ONG, d'avoir loupé le rendez-vous avec les maires africains. Une prise de conscience a toutefois progressé : il faut décidément réduire l'énorme poids de méfiance qui pèse en Afrique sur les relations entre la société civile et les hommes politiques, qu'ils soient de niveau central ou de niveau local.

Conscientes qu'elles devaient relever le gant, quelques villes africaines (parmi lesquelles Lagos !) ont donné leur accord pour mener un travail de recherche sur la bonne « gouvernance »...

#### **Les chercheurs**

Istanbul n'était pas une tribune où les chercheurs occupaient une place significative. Plusieurs délégations africaines officielles avaient néanmoins fait une place à des universitaires ou à des chercheurs (contrairement à la délégation française). Cette représentation officielle ne masquait-elle pas l'indigence du dispositif africain de recherche urbaine ? Il était intéressant, à cet égard, d'écouter le débat sur la gouvernance qu'organisait la GURI (Global Urban Research Initiative) (1) du Pr Stren juste avant

(1) Ce réseau international vient de consacrer quatre ouvrages au thème *Urban Research in the Developing World*. Le volume 2 est consacré à l'Afrique (Université de Toronto, 1994, 324 p.).

l'ouverture de la conférence officielle. Le seul intervenant africain francophone dans ce débat assume par ailleurs des responsabilités au sein du dispositif onusien (PGU) ; les autres intervenants étaient tanzanien, nigériens et sud-africain. Il est intéressant d'observer qu'aucun représentant du comité des ONG africaines ne figurait dans le panel ni même n'assistait à la séance.

### Les ONG

Omniprésentes à Rio en 1992 pour traiter des questions d'environnement, les ONG étaient à la fois moins représentées à Istanbul et manifestement moins à l'aise sur les problèmes urbains. Elles manifestèrent leur incapacité à présenter un front uni comme en témoigne l'éclatement prématuré (sur fond d'affrontement Nord-Sud) de leur structure coordinatrice (l'International Facilitating Group). La prestation des ONG africaines n'en est que plus remarquable. Le 5 juin, leur comité de liaison lançait dans une ambiance de fête son ouvrage, *Citoyenneté et développement urbain, des villes populaires pour les citoyens d'Afrique*. Cette manifestation ouvrait un cycle d'ateliers dont les contenus (gouvernance, liens entre chercheurs et ONG, méthodologies d'action, mégacités, citoyenneté) attestent des changements profonds intervenus sur le continent. Les ONG africaines ont donc fait montre à Istanbul d'un dynamisme et d'une unité sans précédent. Il faut rechercher les raisons de ce succès dans une préparation amorcée de longue date ; chaque sous-région avait désigné un leader, l'efficacité de la coordination reposant toutefois sur l'efficacité de l'axe Afrique du

Sud-Sénégal, avec, pour la première, la Fondation pour la recherche contemporaine et le National Housing Forum, et, pour le second, l'ENDA à qui avait été confiée la préparation et l'organisation d'Habitat II. Le plan d'action adopté par le comité des ONG africaines le 11 juin affirme que « les Africains doivent trouver les moyens de façonner leur propre vision du développement et défendre celle-ci dans le contexte international » et revendique pour les ONG le rôle d'interlocuteur des structures officielles de suivi de Habitat II.

Peu de voix africaines en revanche dans le concert des « sans-voix », c'est-à-dire des groupes communautaires de base auxquels la Fondation pour le progrès de l'homme offrait une tribune. Dans le cadre de la conférence officielle et du forum des ONG, la question des femmes regroupées au sein d'une Supercoalition a beaucoup retenu l'attention. La représentation africaine sur cette question (constituée par un Réseau d'information sur les établissements humains) venait d'Afrique de l'Est et du Sud et n'atteignait pas la masse critique des délégations asiatiques.

Il demeure qu'Istanbul a vu émerger une authentique représentation des ONG africaines rivalisant avec leurs consœurs asiatiques et latino-américaines dans l'animation du forum non gouvernemental. Les observateurs ont cependant relevé que, contrairement aux Latino-Américains, les Africains n'ont pas encore forgé dans les luttes urbaines un projet politique alternatif susceptible de guider leurs interventions sur le terrain...

*Émile Le Bris*