

**Assemblée générale**

Distr. : générale

26 juillet 2014

Français

Original : anglais

**Comité préparatoire de la Conférence des Nations Unies
sur le logement et le développement urbain durable (Habitat III)****Première session**

New York, 17 et 18 septembre 2014

Point 6 de l'ordre du jour provisoire*

**Progrès accomplis dans la mise en œuvre des textes
issus de la deuxième Conférence des Nations Unies
sur les établissements humains (Habitat II) et
nouveaux défis à relever dans le domaine
du développement urbain durable****Progrès accomplis dans la mise en œuvre des textes issus
de la deuxième Conférence des Nations Unies
sur les établissements humains (Habitat II) et nouveaux défis
à relever dans le domaine du développement urbain durable****Rapport du Secrétaire général de la Conférence***Résumé*

La Conférence des Nations Unies sur le logement et le développement urbain durable (Habitat III), qui se tiendra en 2016, aura pour but que soient renouvelés les engagements politiques en faveur du développement urbain durable, en évaluant les progrès accomplis, en se penchant sur la question de la pauvreté, et en recensant et en traitant les problèmes urbains nouveaux dans un cadre mondial. À cette fin, la Conférence s'emploiera à réviser le Programme pour l'habitat, à y apporter des changements et à en améliorer la qualité, tout en se fondant sur les objectifs de développement arrêtés à l'échelon international, notamment les textes issus des grandes conférences et réunions au sommet organisées sous l'égide des Nations Unies.

L'Assemblée générale a décidé que la Conférence adopterait un document final novateur, concis, synthétique, prospectif et pragmatique, qui s'intéresse en particulier aux moyens de mettre davantage l'accent sur la façon de mettre en œuvre les objectifs, les principes, les engagements et le plan d'action d'un « Nouveau Programme pour les villes ». La Conférence Habitat III sera une importante occasion de concrétiser le programme de développement pour l'après-2015 et d'atteindre les objectifs fixés dans le manifeste « L'avenir urbain que nous voulons ». Elle sera aussi étroitement liée à la lutte contre les changements climatiques menée par les organismes des Nations Unies.

Soumis en application de la résolution 67/216 de l'Assemblée générale, le présent rapport passe en revue l'application du Programme pour l'habitat. Il résume les principaux problèmes actuels et nouveaux et s'attarde essentiellement sur le rôle important que l'urbanisation peut jouer pour les alléger ou les résoudre. Les questions abordées dans le rapport sont notamment les suivantes :

* A/CONF.226/PC.1/1.

a) L'urbanisation a contribué à assurer croissance et développement, notamment à réduire considérablement la pauvreté, à améliorer la croissance économique nationale, à faire largement progresser la liaison des établissements humains, ce qui aide à améliorer la productivité et la création d'emplois, à fusionner des villes et des agglomérations dans de nouvelles configurations régionales spatiales susceptibles d'accélérer les croissance économique et démographique, et à renforcer l'interdépendance entre les zones rurales et les zones urbaines, ce qui a permis de réduire la vulnérabilité des populations rurales et d'améliorer les perspectives d'un développement plus équitable;

b) Toutefois, l'urbanisation n'a pas pu relever de nombreux défis présents et nouveaux, tels que l'étalement des villes, l'encombrement, la pollution, les émissions de gaz à effet de serre, la pauvreté urbaine émergente, la ségrégation, les inégalités toujours plus importantes et autres effets externes négatifs qui, tous, sont associés à un modèle d'urbanisation non viable.

Le présent rapport indique en quoi renouveler les engagements politiques en faveur du développement urbain durable peut tirer parti du rôle positif de l'urbanisation en favorisant la croissance et la durabilité, relever les défis et atténuer les facteurs externes négatifs.

Table des matières

I.	Introduction	4
II.	Aperçu général	4
III.	L'ère urbaine et le pouvoir de transformation de l'urbanisation	5
IV.	Avancées en matière d'urbanisation durable et mesures prises par la communauté internationale	7
V.	Évaluation des résultats	8
VI.	Problèmes urbains existants et nouveaux	11
	A. Prédominance des habitats urbains.....	11
	B. Nouveaux facteurs favorisant l'urbanisation.....	11
	C. Morphologie de la ville.....	11
	D. Évolution démographique des villes : vieillissement des populations et poussée démographique des jeunes.....	12
	E. Crise due au manque d'accessibilité économique.....	13
	F. Concurrence effrénée des marchés foncier et immobilier	13
	G. Chômage : les jeunes et l'agitation sociale	14
	H. Rising inequalities in cities.....	14
	I. Nouvelles formes de pauvreté urbaine, de risque et de marginalisation dans les pays développés.....	15
	J. Amplification of different types of crises and associated protests	15
	K. Amplification des différents types de crises et des protestations connexes	15
	L. Urbanisation, changements climatiques et résilience des villes	16
	M. Persistance d'un modèle d'urbanisation non viable.....	16
VII.	Perspectives d'urbanisation durable : vers un nouveau programme pour les villes.....	17
VIII.	Conclusion and recommandations.....	18

I. Introduction

1. Dans sa résolution 66/207 sur l'application des décisions prises par la Conférence des Nations Unies sur les établissements humains (Habitat II) et le renforcement du Programme des Nations Unies pour les établissements humains (ONU-Habitat), l'Assemblée générale a décidé de tenir en 2016, dans le cadre du cycle vicennal (1976, 1996 et 2016), une troisième conférence des Nations Unies sur le logement et le développement urbain durable (Habitat III) pour relancer le mouvement mondial en faveur d'une urbanisation durable, qui devrait être consacrée à la mise en œuvre d'un « Nouveau Programme pour les villes » qu'il conviendrait d'établir en s'appuyant sur le Programme pour l'habitat¹, la Déclaration sur les villes et autres établissements humains en ce nouveau millénaire² et les objectifs de développement arrêtés au niveau international, dont ceux qui sont énoncés dans la Déclaration du Millénaire³ et la Déclaration de Johannesburg sur le développement durable⁴, et les documents finals d'autres grandes conférences et réunions au sommet des Nations Unies, en particulier la Conférence des Nations Unies sur le développement durable tenue à Rio de Janeiro (Brésil) en juin 2012, et également le programme de développement des Nations Unies pour l'après-2015 et l'action menée pour lutter contre les changements climatiques.

2. Dans sa résolution 67/216 sur l'application des décisions prises par la Conférence des Nations Unies sur les établissements humains (Habitat II) et le renforcement du Programme des Nations Unies pour les établissements humains (ONU-Habitat), l'Assemblée générale a décidé que la conférence aurait pour objectif de renouveler l'engagement politique en faveur du développement urbain durable et, pour ce faire, procéderait à une évaluation des progrès accomplis jusqu'alors, se pencherait sur la question de la pauvreté, et recenserait et examinerait les difficultés qui se faisaient jour. Dans ladite résolution, l'Assemblée a également décidé que la conférence adopterait un document final concis, cible, prospectif et axé sur l'action. Elle a en outre décidé qu'un comité préparatoire serait créé en prévision de la conférence.

3. Soumis en application de la résolution 67/216, le présent rapport tient lieu de premier rapport, qui définit les questions à aborder concernant les villes et autres établissements humains. Il examine les faits nouveaux d'importance survenus depuis la conférence Habitat II, tenue à Istanbul (Turquie), du 3 au 14 juin 1996.

II. Aperçu général

4. La deuxième Conférence des Nations Unies sur les établissements humains⁵ a abouti à l'adoption de la Déclaration d'Istanbul sur les établissements humains et du Programme pour l'habitat, documents énonçant des objectifs, des principes, des engagements et un plan d'action mondial visant à atteindre les deux objectifs d'ONU-Habitat, à savoir la fourniture d'un logement convenable pour tous et le développement durable des établissements humains dans un monde en pleine urbanisation. Bien que d'importants progrès aient été accomplis dans de nombreuses régions du monde sur la voie de la réalisation de ces objectifs, les gouvernements font plus que jamais face à de grands défis urbains, qui procèdent à la fois du fait que les politiques précédentes n'ont pas été appliquées ou des lacunes qu'elles comportaient et de la croissance d'une urbanisation rapide non planifiée.

5. Les villes et autres établissements humains peuvent être les moteurs de la croissance économique et sont au centre des processus de production et de consommation et de la définition des relations sociales, politiques et économiques. Ils représentent 70 % du produit intérieur brut (PIB) des pays et constituent à l'heure actuelle l'habitat dominant de l'humanité. Et pourtant les villes – en particulier celles des pays développés – sont touchées par des niveaux de pollution élevés et une augmentation des émissions de gaz à effet de serre. Au fur et à mesure que le processus de mondialisation se développe, elles se heurtent à des problèmes de ségrégation sociale, à une augmentation du chômage et à des conflits sociaux. Tant dans le monde développé que dans le monde

¹ *Rapport de la Conférence des Nations Unies sur les établissements humains (Habitat II), Istanbul, 3-14 juin 1996* (publication des Nations Unies, numéro de vente F.97.IV.6), chap. I, résolution 1, annexe II.

² Résolution S-25/2, annexe.

³ Voir résolution 55/2.

⁴ *Rapport du Sommet mondial sur le développement durable, Johannesburg (Afrique du Sud), 26 août – 4 septembre 2002* (publication des Nations Unies, numéro de vente F.03.II.A.1), chapitre I, résolution 1, annexe.

⁵ *Rapport de la Conférence des Nations Unies sur les établissements humains (Habitat II), Istanbul, 3-14 juin 1996* (publication des Nations Unies, numéro de vente F.97.IV.6), chapitre I, résolution 1, annexe I.

en développement, les villes illustrent les enjeux du développement durable et les risques liés aux changements climatiques.

6. En 2001, à la vingt-cinquième session extraordinaire de l'Assemblée générale, un examen approfondi de la mise en œuvre du Programme pour l'habitat avait été mené et avait débouché sur l'adoption, le 9 juin 2001, de la Déclaration sur les villes et autres établissements humains en ce nouveau millénaire. Le caractère irréversible de l'urbanisation avait été confirmé et la croissance rapide de l'urbanisation reconnue. La principale mesure prise avait toutefois été de réaffirmer les engagements pris à Istanbul et de préconiser que les mesures décidées soient mises en œuvre plus rapidement afin d'atteindre les deux objectifs du Programme. Aujourd'hui, les problèmes auxquels doit faire face une part toujours croissante de la population mondiale se sont considérablement aggravés. Le rapport de forces ayant changé, de nouveaux problèmes et de nouvelles perspectives se sont fait jour, raison pour laquelle il faut remanier d'urgence le programme mondial pour les villes.

7. De plus, le changement du rôle, de la fonction et de la morphologie de la ville, l'émergence de forces nouvelles et de flux financiers et la révolution des technologies de l'information et de la communication ont eu des effets importants sur les objectifs énoncés dans le Programme pour l'habitat. Plusieurs pratiques spéculatives relatives à l'utilisation de l'espace et du territoire, de multiples crises, le chômage sans cesse croissant, les pressions exercées sur les institutions financières, l'insécurité et les différentes formes d'instabilité ont encore aggravé ces effets.

8. Il est donc nécessaire de faire le point sur les enseignements tirés et les objectifs atteints grâce à plusieurs politiques et stratégies, ainsi que sur les échecs. Il conviendrait en particulier de mettre l'accent sur les exigences suivantes :

- a) Tirer profit du rôle de l'urbanisation pour stimuler le développement durable;
- b) Modifier les relations entre les villes et l'environnement naturel, conformément aux récentes interventions répondant au lien plus fort entre la ville et l'environnement, en minimisant les empreintes écologiques, aux notions récentes d'économie verte et à la nécessité de dissocier la croissance urbaine de l'utilisation des ressources et ses incidences sur l'environnement;
- c) Transformer la notion d'urbanisation en passant d'une plateforme pour le changement à une force de changement;
- d) Donner plus d'importance à l'urbanisation durable dans le contexte global du développement durable;
- e) Veiller à ce que les mesures d'urbanisation soient favorables aux pauvres et fondées sur des mécanismes participatifs;
- f) Garantir la pleine jouissance des droits de l'homme, notamment les droits au logement, à l'eau et à l'assainissement, aux soins de santé et à l'éducation;
- g) Réduire les inégalités et offrir à tous les citoyens des possibilités égales;
- h) Garantir l'accès à un logement abordable.

9. Dans les premières décennies du XXI^e siècle, il est urgent de remanier le Programme pour l'habitat et sa mise en œuvre en vue de façonner un nouveau programme pour les villes qui permette de tirer le meilleur parti des avantages de l'urbanisation afin de rendre les villes plus prospères et d'avoir des pays plus développés. Ce nouveau programme pour les villes devrait s'attaquer aux questions laissées en suspens dans le cadre du Programme pour l'habitat et aux objectifs du Millénaire pour le développement, et devrait proposer des stratégies et des mesures pour éliminer à tout jamais les taudis, éradiquer la pauvreté et traiter des inégalités persistantes que l'on continue d'observer dans de nombreuses villes. Le nouveau programme pour les villes doit poser les conditions d'un changement radical vers des modes d'urbanisation plus durables, en cherchant les moyens de parvenir à un développement mondial inclusif, axé sur les populations et durable.

III. L'ère urbaine et le pouvoir de transformation de l'urbanisation

10. Il est remarquable qu'il y a un siècle seulement, à peine 20 % de la population mondiale résidaient dans des zones urbaines. Dans les pays les moins avancés, il n'y en avait que 5 %. Depuis, le monde s'est rapidement urbanisé et en 2008, pour la première fois dans l'histoire, la population urbaine a dépassé la population rurale. En conséquence, on peut considérer que le monde est désormais entré dans un millénaire urbain; d'ici à 2050, 70 % de la population pourraient vivre dans des centres urbains.

11. Avec plus de la moitié de l'humanité qui vit dans les villes et l'augmentation du nombre de résidents urbains de près de 73 millions chaque année, il est évident que leurs façons de travailler, de penser et d'agir ne sont pas les mêmes que par le passé – c'est-à-dire qu'elles reposent sur ce que l'on pourrait appeler une « mentalité urbaine ». L'urbanisation favorise lentement mais sûrement le changement culturel, ce qui se traduit également par des modifications du milieu de vie, qui est passé d'un contexte de petites exploitations agricoles à un lieu de production, de consommation et de services à grande échelle. La configuration et les fonctions des espaces urbains ont également évolué du point de vue de la quantité et de la densité, tout comme dans la composition de leurs groupes sociaux, culturels et ethniques.

12. Les centres urbains attirent les investissements et créent la richesse. Ils permettent de renforcer le développement social et de mobiliser les ressources humaines et technologiques, entraînant des gains indéniables en termes de productivité et de compétitivité. En fait, les villes sont devenues les dépositaires des connaissances et des agents du changement social, politique et économique. Or, lorsqu'elles ne sont pas convenablement conçues et gérées, les villes payent souvent le prix élevé des coûts externes négatifs tels que l'encombrement, la pollution et de grandes inégalités.

13. Le fait que la majorité de la population mondiale vit désormais en zone urbaine a une importance qui va au-delà de sa dimension quantitative. Cela signifie qu'un rôle beaucoup plus important est désormais joué par le pouvoir stimulant de la proximité et par les économies d'échelle – qui constituent tous la base du pouvoir de transformation de l'urbanisation. La mondialisation des relations économiques a également provoqué l'apparition de nouvelles fonctions spécialisées à différents niveaux hiérarchiques, de mégalofoles aux petits villages, dans une immense toile urbaine interconnectée par les nouvelles technologies de l'information et de la communication.

14. L'urbanisation est au cœur de la créativité et de l'esprit d'invention de l'humanité et de l'ensemble de son activité économique. On estime que les zones urbaines représentent 70 % du produit intérieur brut du monde et un pourcentage similaire de création de nouveaux emplois. L'urbanisation a donc été à l'origine de la croissance économique et de la prospérité de beaucoup de gens.

15. Le pouvoir de transformation de l'urbanisation est visible même dans les régions les moins urbanisées du monde : en Afrique, et dans la région de l'Asie et du Pacifique. En Afrique, 41 % de la population totale vivent maintenant en zone urbaine, ce qui représente 400 millions de personnes et constitue une masse critique de résidents qui a une incidence majeure sur le développement. Avec un taux de croissance annuel estimé à 3,4 % au cours de la période allant de 2015 à 2020, les zones urbaines africaines se développeront à un taux de 1,8 fois supérieur au taux enregistré pour le monde entier⁶. La population de certaines villes doublera en 15 ans et encore plus vite dans d'autres. Ces chiffres témoignent de la dynamique qualitative libérée par les forces d'urbanisation dans une région qui deviendra surtout urbaine – réalisant ce qui peut être appelé sa « transition urbaine » – en un peu plus de deux décennies (2035). Bien que les zones urbaines d'Afrique n'accueillent actuellement que 41 % de sa population, plus de 60 % du PIB du continent y est produit.

16. La situation en Asie est encore plus frappante. Le fait que 2,08 milliards de personnes vivent dans les zones urbaines de la région n'est plus le fléau du développement jadis redouté. Étant maintenant urbanisée à 53 %, la région est devenue un géant mondial, générant près de 33 % de la production mondiale en 2010⁷. La transformation économique remarquable de la Chine est favorisée par l'urbanisation et l'industrialisation; les 10 principales villes chinoises représentent 20 % du PIB du pays⁸. Le centre économique de la région est presque entièrement urbain, puisque ses villes prospèrent grâce aux des investissements, au développement des infrastructures, à l'innovation et à l'élan compétitif. Les villes asiatiques sont devenues des éléments importants dans le système de l'agglomération mondiale et du développement régional.

17. Il y a indéniablement une corrélation positive entre urbanisation et développement. L'aménagement urbain est un outil indispensable pour tirer parti du pouvoir de transformation de l'urbanisation. Ceci exige une évolution des mentalités, l'urbanisation ne devant donc plus être considérée essentiellement comme un problème mais plutôt comme un moteur du développement et une stratégie pour lutter contre la pauvreté, fournir des logements convenables et garantir des services urbains de base. Les véritables problèmes de l'urbanisation, lorsque ses aspects positifs sont reconnus, sont la durabilité de ses dimensions sociale, économique et environnementale.

⁶ Nations Unies, Département des affaires économiques et sociales, *Perspectives de l'urbanisation mondiale : révision 2014* (New York, 2014).

⁷ Programme des Nations Unies pour les établissements humains (ONU-Habitat) et Commission économique et sociale pour l'Asie et le Pacifique (CESAP) (2011), *État des villes d'Asie 2010/11*.

⁸ A. Cadena, R. Dobb et J. Remes (2012) « The growing economic power of cities », *Journal of International Affairs*, vol. 65, n° 2 : p.1 à 17.

18. Pour aborder le problème de l'urbanisation durable, il faut envisager une stratégie comportant trois volets : la réglementation, l'aménagement urbain et le financement. Pour que, au niveau mondial, les villes puissent passer d'un avenir urbain non viable à un avenir durable, il est essentiel de définir et de coordonner des mesures efficaces et applicables dans chacun de ces trois domaines.

IV. **Avancées en matière d'urbanisation durable et mesures prises par la communauté internationale**

19. Le Sommet du Millénaire des Nations Unies, organisé à New York en 2000, avait débouché sur l'adoption par l'Assemblée générale de la Déclaration du Millénaire qui, dans son paragraphe 19, souscrivait à l'objectif de l'initiative « Villes sans taudis ». L'accent mis sur l'élimination de la pauvreté et la durabilité de l'environnement faisait écho aux objectifs du Programme pour l'habitat.

20. En 2001, l'Assemblée générale a adopté par consensus la Déclaration sur les villes et autres établissements humains en ce nouveau millénaire⁹, par laquelle les représentants des gouvernements ont réaffirmé leur volonté résolue de mettre intégralement en œuvre la Déclaration d'Istanbul et le Programme pour l'habitat dans l'esprit de la Déclaration du Millénaire.

21. En 2001, dans sa résolution 18/5, en vue de renforcer la coordination de l'appui international aux fins de l'application du Programme pour l'habitat, la Commission des établissements humains a prié la Directrice exécutive de promouvoir la fusion du Forum sur le milieu urbain et du Forum international sur la pauvreté urbaine, qui allait devenir le Forum urbain mondial, lequel se tient tous les deux ans entre les sessions du Conseil d'administration. Le Forum urbain mondial permet l'échange d'expériences et le développement des connaissances collectives entre les villes et leurs partenaires de développement¹⁰. À ce jour, le Forum urbain mondial a tenu sept sessions et les plus récentes ont servi à préparer la Conférence des Nations Unies sur le logement et le développement urbain durable (Habitat III).

22. Par sa résolution 56/206, l'Assemblée générale a décidé que la Commission des établissements humains et son secrétariat, le Centre des Nations Unies pour les établissements humains, y compris la Fondation des Nations Unies pour l'habitat et les établissements humains, deviendraient, à compter du 1^{er} janvier 2002, le Programme des Nations Unies pour les établissements humains (ONU-Habitat).

23. Le Programme pour l'habitat a également servi de référence au Sommet mondial pour le développement durable qui s'est tenu à Johannesburg (Afrique du Sud) en 2002. Les participants au Sommet ont réaffirmé que le développement durable était l'une des priorités de la communauté internationale et donnait un nouvel élan à l'action mondiale visant à lutter contre la pauvreté et à protéger l'environnement. Ils ont constaté que le phénomène de l'urbanisation faisait partie intégrante de la question du développement durable.

24. Les thèmes que sont l'eau, l'assainissement et le développement durable des établissements humains ont également été examinés lors des douzième et treizième sessions de la Commission du développement durable, en 2004 et 2005. Les rapports du Secrétaire général sur le développement durable des établissements humains ont servi de base à la Commission pour évaluer les progrès réalisés à tous les niveaux pour atteindre les objectifs et cibles liés aux établissements humains figurant dans l'Action 21¹¹, le Programme relatif à la poursuite de la mise en œuvre d'Action 21¹² et le Plan de mise en œuvre du Sommet mondial pour le développement durable¹³.

25. En son paragraphe 134, le document final de la Conférence sur le développement durable, intitulé « L'avenir que nous voulons »¹⁴, a reconnu que les villes sont des moteurs de croissance économique et que, si elles sont bien planifiées et organisées, elles peuvent favoriser le développement à long terme des sociétés viables sur les plans économique, social et environnemental.

⁹ Résolution S-25/2.

¹⁰ Rapport de la première session du Forum urbain mondial, Nairobi, 29 avril - 3 mai 2002, annexe IV, par. 2.

¹¹ *Rapport de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement, Rio de Janeiro, 3-14 juin 1992*, vol. I : *Résolutions adoptées par la Conférence*, résolution 1, annexe II, (publication des Nations Unies, n° de vente F.93.I.8 et rectificatif).

¹² Résolution S-19/2, annexe.

¹³ *Rapport du Sommet mondial sur le développement durable, Johannesburg (Afrique du Sud), 26 août - 4 septembre 2002* (publication des Nations Unies, n° de vente F.03.II.A.1 et rectificatif), chap. I, résolution 2, annexe.

¹⁴ Résolution 66/288, annexe.

26. Dans sa résolution 68/239, l'Assemblée générale s'est félicitée des engagements pris par les États Membres et autres parties prenantes pour promouvoir une approche intégrée de la planification; elle a encouragé les gouvernements et les partenaires du Programme pour l'habitat à planifier l'expansion des villes à l'aide de méthodes appropriées, pour orienter les villes et autres établissements humains vers un développement durable. Approuvé par le Conseil d'administration, le Plan stratégique d'ONU-Habitat pour la période 2014-2019, qui insiste à nouveau sur la législation urbaine, la planification et la configuration urbaines, l'économie urbaine, les finances municipales, les services urbains de base et l'amélioration des logements et des bidonvilles, a également été bien accueilli par l'Assemblée.

27. Par sa résolution 24/1, le Conseil d'administration a recommandé à l'Assemblée générale qu'à compter de 2014, le 31 octobre de chaque année soit proclamé Journée mondiale des villes, à titre de contribution et de soutien au processus préparatoire d'Habitat III.

28. La Campagne urbaine mondiale, plateforme permettant aux parties prenantes de diffuser des politiques et partager des outils pratiques pour l'urbanisation durable, s'emploie activement à participer aux préparatifs d'Habitat III, reconnaissant que la Conférence pourrait sensiblement contribuer à attirer l'attention à l'échelon mondial sur le programme urbain. Les partenaires de la Campagne ont mis en place une stratégie et établi une note d'information sur leur conception d'une ville adaptée au XXI^e siècle, appelée « la ville voulue », en tant que contribution à la Conférence¹⁵.

29. Enfin, il convient d'indiquer que le Secrétaire général a présenté des rapports annuels à l'Assemblée générale sur la mise en œuvre du document final d'Habitat II et le renforcement d'ONU-Habitat, auxquels l'Assemblée a souvent répondu en adoptant des résolutions.

V. Évaluation des résultats

30. Une évaluation complète du Programme pour l'habitat a été entreprise en 2001, à l'occasion de la vingt-cinquième session extraordinaire de l'Assemblée générale, qui était consacrée à l'examen et l'évaluation d'ensemble de l'application des décisions de la Conférence des Nations Unies sur les établissements humains (Habitat II) et au renforcement d'ONU-Habitat. L'évaluation s'est révélée globalement positive, mais certains problèmes ont été mis en évidence. En ce qui concerne les politiques, institutions et programmes, les pays ont manifestement fait des efforts importants pour respecter leurs engagements et prendre des mesures ciblées et conformes au Plan d'action mondial figurant dans le Programme pour l'habitat. Les effets cumulatifs de toutes les interventions n'ont toutefois pas été suffisants pour atteindre les objectifs consistant à assurer un logement convenable pour tous et de développement durable des établissements humains.

31. Les résultats préliminaires de l'examen et de l'évaluation du document final de la Conférence des Nations Unies sur les établissements humains (Habitat II), qui sont exposés ci-dessous, se fondent sur les éléments suivants : les rapports mondiaux d'ONU-Habitat, le Rapport sur l'état des villes dans le monde et le Rapport mondial sur les établissements humains qui sont établis alternativement tous les deux ans; le programme de surveillance à l'échelon mondial et local du Programme pour l'habitat depuis 1996; le suivi des objectifs du Millénaire pour le développement relatifs aux taudis, à l'eau et à l'assainissement depuis 2002; les rapports régionaux et nationaux; le suivi des différentes composantes du Programme pour l'habitat par les gouvernements et les différents partenaires de développement.

32. Dans l'ensemble, l'urbanisation contribue à la croissance économique et au développement dans plusieurs domaines, notamment les suivants :

a) *Réduction de la pauvreté et accès aux services urbains.* L'urbanisation a permis de réduire la pauvreté grâce à la création de nouvelles possibilités de revenu et a amélioré l'accès à des services de meilleure qualité. À la fin de 2010, 89 % de la population mondiale, soit 6,1 milliards de personnes, avaient accès à des sources d'eau potable de meilleure qualité, un centile de plus que les 88 % de l'objectif fixé dans les objectifs du Millénaire pour le développement¹⁶. La pauvreté en général a diminué, de 43,1 % en 1990 à 20,6 % en 2010¹⁷, et la proportion de pauvres dans les villes a

¹⁵ Disponible à l'adresse [http://mirror.unhabitat.org/downloads/docs/The %20City%20We%20Need.pdf](http://mirror.unhabitat.org/downloads/docs/The%20City%20We%20Need.pdf).

¹⁶ Programme commun de surveillance de l'eau et de l'assainissement OMS/UNICEF (2012), *Progrès enregistrés dans le domaine de l'eau potable et de l'assainissement, mise à jour 2012*. Disponible à l'adresse www.unicef.org/media/files/JMPreport2012.pdf.

¹⁷ Banque mondiale, *Rapport mondial de suivi 2013 : la dynamique rurale-urbaine et les objectifs du Millénaire pour le développement*, Washington, 2013. Disponible à http://siteresources.worldbank.org/INTPROSPECTS/Resources/334934-1327948020811/8401693-1355753354515/8980448-1366123749799/GMR_2013_Full_Report.pdf.

baissé, de 20,5 % en 1990 à 11,6 % en 2008¹⁸. La réduction de la pauvreté est indispensable pour assurer le développement durable;

b) *Progrès du droit à un logement convenable.* Actuellement, plus de 100 pays ont intégré la notion, le principe et la reconnaissance du droit à un logement convenable dans leur constitution et leur droit interne. Quelques pays ont poursuivi des politiques et des stratégies visant à créer des cadres politiques, institutionnels et réglementaires qui serviront à construire des logements en quantités suffisantes;

c) *Croissance économique.* Les villes contribuent de plus en plus à la croissance économique des pays; elles représentent 80 % du PIB avec 54 % seulement de la population mondiale, et elles contribuent aussi dans les mêmes proportions à la création de nouveaux emplois;

d) *Croissance économique et développement au niveau régional.* Les villes fusionnent en de nouvelles configurations spatiales qui prennent la forme de mégarégions, de couloirs urbains et de régions citadines, avec à la clef une croissance économique et démographique plus rapide que celle des pays où elles sont situées. Ces configurations nouvelles jouent un rôle important dans la création et la répartition de la richesse, qui se propagent bien au-delà où elles se trouvent des zones géographiques;

e) *Connexion et interdépendance plus fortes des zones rurales et urbaines.* Du fait de l'amélioration des moyens de communication et des moyens de transport, l'ensemble rural-urbain offre une possibilité d'interdépendance accrue, en développant les flux de personnes, de capitaux et d'information. En outre, cet ensemble favorise la productivité et la richesse à l'échelle mondiale, contribuant ainsi à la réduction de la pauvreté dans les zones rurales mais aggravant aussi parfois les inégalités;

f) *Renforcement des autorités locales.* Depuis les années 90, les politiques de décentralisation et les réformes gouvernementales ont renforcé l'autonomie et l'administration municipales tant dans les pays développés qu'en développement. La décentralisation a également eu pour conséquence l'élection d'autorités locales dans la majorité des pays en développement et en transition. Suite aux réformes, ces autorités ont assumé plus de responsabilités, notamment dans les domaines de l'offre de services de base, de l'aménagement urbain, de l'élaboration des politiques sociales et de la gestion de l'environnement;

g) *Nouvelles formes de collaboration, de coordination et de synergie.* Les instances gouvernementales aux niveaux national et infranational et les autres sphères de la société deviennent de plus en plus interdépendantes dans les programmes de développement urbain. Les autorités municipales, régionales, métropolitaines et nationales, la société civile et les acteurs du secteur privé jouent tous un rôle de plus en plus important et exercent une influence politique plus forte pour ce qui est du développement.

33. Les défis liés à l'urbanisation ont été exacerbés par les lacunes en matière de planification et de gestion qui, à leur tour, sont dus aux éléments suivants :

a) *Manque d'espaces publics efficaces et bien connectés, notamment rues, parcs et voies fluviales.* Ceci s'est traduit par des encombrements plus importants, la fourniture d'infrastructures urbaines plus coûteuses et plus complexes et la disparition du caractère urbain, ainsi que par des villes peu accessibles aux personnes âgées et aux personnes handicapées;

b) *Manque de terrains constructibles.* Des parcelles bien connectées et bien conçues, tout comme des espaces publics suffisants, sont une composante importante de l'aménagement urbain et de l'urbanisme. S'il n'y a pas assez de parcelles constructibles ayant directement accès à des espaces publics, il arrive souvent que les prix des terrains montent et que les espaces urbains disponibles diminuent;

c) *Intégration inadéquate de la planification et de l'urbanisme.* Ceci s'est traduit par des pénuries considérables dans les fournitures de base, y compris le manque de parcelles constructibles bien situées, de zones à faible densité de population et où l'occupation des sols est excessive, débouchant sur la désintégration du tissu urbain.

34. Parallèlement cependant, l'urbanisation n'a pas non plus été à même d'apporter des solutions aux problèmes existants et nouveaux, tels que :

a) *Diminution de l'accès à des logements abordables.* Le recul du rôle de l'État dans la fourniture de logements, la dépendance croissante à l'égard du secteur privé, la concurrence effrénée

¹⁸ Ibid.

du marché du logement, le comportement spéculatif associé à ce secteur et la réduction des subventions aux logements sociaux ont tous sensiblement réduit la possibilité pour les ménages à revenu faible et moyen, d'obtenir un logement abordable;

b) *Augmentation constante du nombre d'habitants dans les quartiers insalubres.* Dans de nombreux pays en développement, l'expansion des villes a souvent été marquée par son caractère informel et illégal et par des établissements non planifiés. Bien que plus de 200 millions d'habitants de taudis aient des conditions de vie meilleures qu'il y a 10 ans, le nombre absolu de la population mondiale vivant dans des taudis continue à augmenter, passant de 650 millions en 1990 à 863 millions en 2012¹⁹;

c) *Accès restreint aux installations sanitaires.* On estime que 63 % seulement de la population mondiale avaient accès à de meilleures installations sanitaires en 2010 et que cette proportion devrait atteindre 67 % d'ici à 2015. Cette évolution est bien inférieure à l'objectif de 75 % fixé dans les objectifs du Millénaire pour le développement. En outre, quelque 2,5 milliards de personnes n'ont toujours pas accès à des installations sanitaires améliorées, ce qui entraîne le creusement des écarts dans le domaine de la santé dans les villes;

d) *Creusement des écarts dans le domaine de la santé dans les villes.* La pauvreté, la privation de services sociaux, le manque d'accès aux services, des logements de mauvaise qualité et des lieux de vie surpeuplés, des aliments et de l'eau dangereux pour la santé, des services insuffisants d'élimination des déchets solides, la pollution atmosphérique, les embouteillages et l'insécurité routière sont au nombre des facteurs associés à la mauvaise santé dont souffrent les populations urbaines. Les pauvres – en particulier les habitants de taudis – ont moins accès aux soins de santé, sont plus fréquemment malades et meurent plus jeunes que d'autres tranches de la population urbaine. Ces écarts se creusent alors même que la richesse, la connaissance et la sensibilisation à la santé ont atteint des niveaux sans précédent dans le monde²⁰;

e) *Coût élevé pour le milieu naturel.* Le degré d'urbanisation toujours plus élevé s'accompagne de défis environnementaux associés à une plus forte occupation des sols, à la plus grande consommation de ressources et d'énergie, aux pressions qui pèsent sur l'offre de denrées alimentaires et aux flux toujours plus importants de marchandises, de personnes et de déchets. Dans les villes qui ne sont ni bien planifiées ni bien administrées, il se pourrait bien que les risques pour la salubrité de l'environnement augmentent, que les écosystèmes soient bouleversés, que la pollution de l'air et de l'eau s'aggrave et que les ressources naturelles s'épuisent;

f) *Aggravation des catastrophes dans les villes.* La fréquence et l'intensité des catastrophes d'origine naturelle et humaine et leurs incidences sur les villes ont considérablement augmenté depuis 1996;

g) *Violence des conflits et des crises dans les villes.* Selon les estimations, en 2013, le nombre total de personnes à travers le monde qui ont dû se déplacer de fait de conflits, de la violence généralisée et des violations des droits de l'homme était de 33,3 millions²¹;

h) *Manque de ressources financières des autorités locales.* Malgré la plus large autonomie dont jouissent de nombreuses autorités locales, leur rôle dans l'urbanisme et la décentralisation de la fiscalité reste mineur, en particulier dans les pays en développement. Les autorités locales dans le monde entier se heurtent à des problèmes croissants pour obtenir les ressources nécessaires au financement des coûts d'une fourniture satisfaisante de services. L'écart entre la part de responsabilités des autorités locales et les ressources dont elles disposent a des conséquences négatives sur leur offre de services de base, les infrastructures et la fourniture de biens collectifs.

35. Ce sont là quelques-unes des questions préliminaires susceptibles d'être examinées pendant le processus de préparation d'Habitat III.

¹⁹ ONU-Habitat (2014), base de données de l'Observatoire mondial des villes.

²⁰ OMS et ONU-Habitat (2010), *Hidden Cities: Unmasking and Overcoming Health Inequities in Urban Settings*, http://whqlibdoc.who.int/publications/2010/9789241548038_eng.pdf.

²¹ Observatoire des situations de déplacement interne (2014), *Global Overview 2014: People Internally Displaced by Conflict and Violence*. Disponible à www.internal-displacement.org/assets/publications/2014/201405-global-overview-2014-en.pdf.

VI. Problèmes urbains existants et nouveaux

36. La mise en œuvre du Programme pour l'habitat et la réalisation de ses objectifs ont été entravées non seulement par les méthodes adoptées, mais également par les problèmes actuels et ceux qui se sont fait jour au fil des ans.

A. Prédominance des habitats urbains

37. La prédominance démographique des villes, qui accueillent maintenant plus de la moitié de la population mondiale, constitue un changement majeur dans le paysage de la planète depuis Habitat II. L'évolution démographique qui s'est produite en 2008, allant vers une population mondiale essentiellement urbaine, n'a pas seulement marqué un tournant dans la dynamique démographique. Cette évolution atteste d'un mode de vie différent, qui a de profondes répercussions sur la forme que prendra la destinée de l'homme. La prédominance des communautés urbanisées dans le monde a ajouté une nouvelle dimension aux activités humaines.

B. Nouveaux facteurs favorisant l'urbanisation

38. Durant les années 70 et 80, l'exode rural, qui représentait de 30 à 40 % de la croissance urbaine, était par ordre d'importance le deuxième élément favorisant la croissance urbaine, son accroissement naturel, comptant pour environ 60 %, étant considéré comme le plus important. Moins un pays ou une région est urbanisé, plus grand est le rôle que l'exode rural est susceptible de jouer dans son développement. À l'inverse, dans les pays ou régions déjà plus urbanisés, la croissance démographique naturelle est l'élément le plus important de la poursuite de l'urbanisation. Au cours des deux ou trois dernières décennies, le reclassement de localités rurales en zones urbaines est devenu le deuxième ou troisième élément le plus important de l'urbanisation.

39. Selon l'Organisation des Nations Unies, ces deux éléments (migration – tant intranationale qu'internationale – et transformation d'établissements ruraux en lieux urbains) comptent pour 40 % de la croissance urbaine, les 60 % restants étant dus à l'accroissement naturel. Il y a près de 20 ans, le Programme pour l'habitat préconisait d'adopter des politiques propres à réduire l'exode rural; aujourd'hui, les organisations multilatérales et bilatérales recommandent des politiques visant à encourager des processus migratoires qui permettent aux pauvres de se déplacer de zones en perte de vitesse vers des zones de pointe. Ainsi, les pouvoirs publics peuvent aider à réduire la pauvreté rurale en facilitant les migrations²².

C. Morphologie de la ville

40. Dans de nombreux pays en développement, l'expansion urbaine a souvent été marquée par son caractère informel, l'illégalité et des établissements non structurés. Bien souvent, la croissance urbaine est devenue synonyme d'encombrement, d'érosion des filières traditionnelles de l'infrastructure urbaine et de disparition du caractère urbain. Avec l'augmentation constante de la population – y compris les migrations et faute de solutions appropriées et durables – ce processus devrait se poursuivre.

41. Le manque de parcelles constructibles bien conçues et accessibles, qui tire le prix des terres en zone urbaine vers le haut, signifie que la majorité de la population urbaine n'a pas accès à des terrains de construction abordables, et l'absence d'extensions bien structurées des villes se traduit souvent par l'impossibilité de fournir des parcelles constructibles en quantités suffisantes. De plus, il n'existe pas en milieu urbain de services appropriés de planification et d'aménagement, pourtant indispensables à la création d'espaces publics équilibrés avec des parcelles constructibles permettant un ensemble d'utilisations mixtes et contribuant à une structure urbaine économique et sociale intégrée. Ce manque de planification peut à son tour conduire à des plans d'occupation des sols peu judicieux ayant pour conséquence la ségrégation et l'étalement urbain.

42. Dans les pays développés comme dans les pays en développement, les villes s'étendent jusqu'aux périphéries éloignées et aux zones rurales. Entre 1990 et 2010, la couverture des terres urbaines a progressé en moyenne deux et trois fois plus rapidement que la croissance de la population urbaine. Entre 20 et 60 % de cette expansion concernait des agglomérations fragmentées avec de vastes espaces sous-utilisés ou improductifs²³. Dans les régions développées, la densité démographique moyenne des villes a diminué de 25 % entre 1990 et 2000 et il semble qu'elle ait continué à reculer au même rythme au cours de la décennie suivante. Dans certaines villes d'Asie, la densité des agglomérations en dehors des frontières administratives a diminué de moitié entre 2000 et

²² Banque mondiale (2013), op. cit.

²³ ONU-Habitat (2012), *État des villes dans le monde 2012/2013 : Prospérité des villes*.

2010²⁴. Selon une étude récente, en 2050, les espaces urbanisés pourraient avoir quintuplé – voire davantage –, en particulier dans les pays en développement faisant face à une urbanisation rapide et à un recul de la densité²⁵.

43. L'expansion spatiale des villes tient à des préférences concernant les modes de vie suburbains, la spéculation foncière et immobilière, l'absence de contrôle administratif sur les zones périurbaines, la médiocrité des mécanismes de planification, l'amélioration et l'expansion des technologies et des services de déplacement et la plus grande mobilité de la population. L'étalement urbain est onéreux au niveau des superficies de terre utilisées et de la quantité d'énergie consommée; il augmente la demande en moyens de transport, fait monter les coûts des infrastructures interurbaines et accroît les émissions de gaz à effet de serre. Il contribue à l'augmentation de la possession de voitures particulières, du nombre de déplacements motorisés, des distances parcourues, de la longueur totale du revêtement des routes et de la consommation de carburant. Au cours des deux dernières décennies, il a également provoqué la dégradation des systèmes écologiques dans de nombreuses villes²⁶.

44. Dans de nombreuses villes, l'occupation des sols donne lieu à un phénomène de ségrégation, les quartiers résidentiels étant séparés des lieux de travail et de service, ce qui exige une plus grande mobilité et accroît la dépendance à l'égard de la voiture. La ségrégation sociale est aussi un phénomène qui se développe, des personnes ayant des cultures, des origines ethniques et des situations socioéconomiques différentes vivant isolées dans des quartiers résidentiels sécurisés.

D. Évolution démographique des villes : vieillissement des populations et poussée démographique des jeunes

45. Bien que le Programme pour l'habitat ait proposé d'inclure les personnes âgées dans les processus décisionnels, les mesures envisagées étaient insuffisantes pour répondre aux changements démographiques majeurs intervenant dans ce groupe d'âge à l'époque. Au cours des trois dernières décennies, ce segment de la population a doublé en chiffres absolus. Dans le monde, le nombre de personnes âgées de 60 ans ou plus s'est accru à un rythme sans précédent, passant de 8 % de la population mondiale en 1950 à 10 % en 2000; on estime qu'il atteindra 21 % en 2050. En 2013, le nombre de personnes âgées dans le monde était estimé à 841 millions (12 % de la population totale), et pourrait atteindre plus de 2 milliards en 2050. Selon les projections, ce groupe d'âge sera également de plus en plus concentré dans les régions en développement²⁷.

46. Si la croissance démographique élevée reste préoccupante dans les pays les moins avancés, dans beaucoup d'autres parties du monde, les pays connaissent une croissance démographique plus lente, voire inversée²⁸. En Europe et dans les pays de l'ex-Union soviétique, une ville sur deux a enregistré un taux démographique négatif au cours des 20 dernières années. Cette proportion atteint 25 % en Australie, au Japon et en Nouvelle-Zélande et 20 % en Amérique du Nord. Même dans les pays en développement, près de 10 % des villes ont enregistré une baisse démographique²⁹.

47. Au cours des dernières décennies, de nombreux pays des régions en développement ont enregistré une baisse de la mortalité infantile tandis que le taux de fécondité reste élevé, ce qui a amorcé un changement démographique, des pays des régions les moins avancées étant caractérisés par des populations relativement jeunes dans lesquelles les enfants de moins de 15 ans représentent 28 % et les jeunes de 15 à 24 ans encore 18 %³⁰. De nombreux pays connaissent même une

²⁴ Ibid.

²⁵ S. Angel (2011), *Making Room for a Planet of Cities*, Policy Focus Report, Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge (Massachusetts, États-Unis). Disponible à http://community-wealth.org/_pdfs/articles-publications/outside-us/report-angel-et-al.pdf.

²⁶ PNUE (2007), *Avenir de l'environnement mondial, GEO4 : l'environnement et le développement*, La Valette, 2007. Disponible à www.unep.org/geo/geo4/report/GEO4_Report_Full_en.pdf.

²⁷ Nations Unies, Département des affaires économiques et sociales, *Perspectives de la population mondiale : Révision 2012*, Volume I : tableaux détaillés (New York, 2013). Disponible à l'adresse http://esa.un.org/wpp/Documentation/pdf/WPP2012_Volume-I_Comprehensive-Tables.pdf.

²⁸ Fonds des Nations Unies pour la population, Département des affaires économiques et sociales, ONU-Habitat et Organisation internationale pour les migrations (2013), *Dynamique des populations dans le programme de développement pour l'après-2015: Rapport de la consultation thématique mondiale sur la dynamique des populations*. Disponible à l'adresse www.iom.int/files/live/sites/iom/files/What-We-Do/docs/Outcome-Report-Pop-dynamic-and-post-2015-dev-agenda-14-March-2013.pdf.

²⁹ ONU-Habitat (2010), *État des villes dans le monde 2008/2009 : des villes harmonieuses*, London and Sterling, Virginie (États-Unis).

³⁰ Nations Unies, Département des affaires économiques et sociales, *Perspectives de la population mondiale : Révision 2012, conclusions principales et tableaux préliminaires* (New York 2013). Disponible à l'adresse http://esa.un.org/wpp/documentation/pdf/WPP2012_%20KEY%20FINDINGS.pdf

augmentation sensible de la proportion de personnes âgées de 15 à 24 ans, appelée « poussée démographique des jeunes ». Il y a 1,19 milliard de personnes dans cette tranche d'âge à l'échelle mondiale et, en 2014, 88 % d'entre elles se trouvent dans des pays en développement.

48. La poussée démographique des jeunes pourrait s'avérer une bénédiction ou une malédiction. Elle pourrait éventuellement permettre de stimuler le développement social et économique si les pays arrivent à tirer profit du potentiel offert par la transformation âge-structure. Mais elle pourrait aussi accroître le risque de conflits internes³¹; dans un contexte de mauvaise gouvernance, de résultats économiques médiocres et d'inégalités plus prononcées, les poussées démographiques des jeunes peuvent être explosives, comme en témoigne les printemps arabes.

49. La dynamique démographique a une influence considérable sur le développement social, économique et environnemental. Elle exerce des pressions sur la consommation, la production, l'emploi, la répartition des revenus, la pauvreté et la protection sociale, et ébranle la confiance dans les fonds de pension. Il est d'autant plus important de tout faire pour garantir l'accès aux soins de santé, à l'éducation, au logement, à l'assainissement, à l'eau, aux denrées alimentaires et à l'énergie pour tous, en particulier pour les groupes vulnérables³².

E. Crise due au manque d'accessibilité économique

50. Le monde a connu récemment la crise financière la plus grave depuis la Grande dépression. La combinaison d'investissements spéculatifs, de programmes financiers à haut risque, de la déréglementation des marchés du travail, de la réduction des dépenses publiques et de la dette considérable des ménages résultant du crédit à la consommation et des prêts hypothécaires consentis pour accroître la demande des consommateurs a provoqué l'effondrement du marché des prêts immobiliers à risque suivi de la faillite des principales institutions financières. Si la crise était avant tout un phénomène financier et économique avec des répercussions désastreuses sur les valeurs boursières, ses conséquences sont allées beaucoup plus loin en touchant le secteur du logement et la valeur nette des divers actifs internes dans différentes parties du monde. Elle a également provoqué une grave contraction économique du commerce mondial et de la production, touchant en particulier les pays les plus tributaires du marché américain³³. Par ailleurs, la crise a entraîné une perte importante de la confiance dans les institutions publiques³⁴.

F. Concurrence effrénée des marchés foncier et immobilier

51. Dans certaines régions du monde, les gouvernements ont joué un rôle important dans la concurrence effrénée pour les terres par l'application de mécanismes d'expropriation, leur pouvoir d'aménagement du territoire et par des mesures informelles et parfois même illégales. Ces pratiques ont favorisé de fortes concentrations des terres et spéculation foncière, en particulier de la part des entreprises privées. La croissance des villes dans de nombreuses parties du monde est dictée par les promoteurs de biens immobiliers et les sociétés de financement immobilier.

52. La concurrence effrénée pour les terres et les logements a contribué à la dispersion et à la suburbanisation des citadins pauvres. L'offre de logements publics ou sociaux subventionnés a diminué en faveur de la production de lotissements pour revenus moyens et élevés. Dans bien des endroits, le caractère spéculatif de ce processus a eu pour résultat des bulles immobilières. Le krach immobilier de 2007 et 2008 n'a été que la plus récente et la plus grave d'une série de ces bulles³⁵. Le lien entre le logement, l'économie et la finance n'a sans doute jamais auparavant été aussi évident et

³¹ H. Urdal (2004), *The Devil in the Demographics: The Effect of Youth Bulges on Domestic Armed Conflicts, 1950–2000* (Dilemme des caractéristiques démographiques : effets de la poussée des jeunes sur les conflits armés internes, 1950-2000), Documents sur le développement social, Prévention des conflits et reconstruction, Document n° 14, juillet 2014. Banque mondiale, Washington. Disponible à l'adresse www.worldbank.org/servlet/WDSContentServer/WDS/IB/2004/07/28/000012009_20040728162225/Rendered/PDF/29740.pdf.

³² Fonds des Nations Unies pour la population, Département des affaires économiques et sociales des Nations Unies, ONU-Habitat et Organisation internationale pour les migrations (2013), op. cit.

³³ W. J. McKibbin et A. Stoeckel (2000), « The global financial crisis: causes and consequences », documents de travail sur l'économie mondiale, n° 2.09, Lowy Institute for International Policy, Melbourne (Australie). Disponible à l'adresse http://melbourneinstitute.com/downloads/conferences/mcKibbin_stoeckel_session_5.pdf.

³⁴ D. Luttrell, T. Atkinson et H. Rosenblum, « Assessing the costs and consequences of the 2007–09 financial crisis and its aftermath », Federal Bank Reserve of Dallas (DallasFed), Economic Letter vol. 8, n° 7, septembre 2013. Disponible à l'adresse www.dallasfed.org/assets/documents/research/eclett/2013/el1307.pdf.

³⁵ Daily Kos (2011), « De-commodifying housing », 18 août 2011. Disponible à l'adresse www.dailykos.com/story/2011/08/18/1008351/-De-commodifying-Housing.

manifeste que maintenant, après le krach immobilier de 2008. Le logement est devenu un actif financier spéculatif plutôt que productif.

G. Chômage : les jeunes et l'agitation sociale

53. L'augmentation des taux de chômage reste un problème mondial majeur. En 1996, il y avait dans le monde 161 millions de chômeurs³⁶. Ce chiffre est passé à 202 millions en 2013³⁷. Au niveau mondial, le chômage est particulièrement grave dans les secteurs de la finance, de la construction, de l'automobile, dans le secteur manufacturier en général, dans le tourisme, les services et l'immobilier – tous fortement associés aux zones urbaines.

54. Les taux de chômage varient considérablement selon les régions du monde. Dans la plupart des pays développés, ils se situent entre 4,5 et 10 %, bien qu'en 2013 certains pays aient enregistré des taux allant jusqu'à 18 %. Dans la majorité des pays en développement, les taux de chômage vont de 5 à 30 %, tandis que dans quelques pays ils atteignent même 50 %³⁸. Cependant, le chômage des jeunes est en moyenne deux à trois fois supérieur à celui des adultes³⁹ dans certains pays; au Moyen-Orient, en Afrique du Nord, en Europe septentrionale et dans quelques parties d'Amérique centrale et des Caraïbes, en particulier, il peut être cinq à six fois plus élevé.

55. La récente crise économique internationale illustre la vulnérabilité des jeunes sur le marché du travail. Le chômage peut avoir des conséquences importantes pour les villes. Dans le cas du chômage des jeunes, l'inactivité forcée, ce que l'on appelle aussi « le manque de travail », peut souvent se traduire par des manifestations de découragement, de dépression, d'aliénation, de perte de dignité, de consommation de drogues et, dans certains contextes, de criminalité et de violence. Il représente donc une sérieuse menace sur le plan social et un danger pour la stabilité politique. Le chômage des jeunes a été un catalyseur important des printemps arabes en Afrique du Nord et au Moyen-Orient, ainsi que des récentes manifestations sociales dans d'autres pays aussi.

H. Accroissement des inégalités dans les villes

56. L'inégalité est devenue un problème universel. Les différences en termes de perspectives et d'accès au revenu, à la consommation, à des emplacements, à l'information et à la technologie sont désormais la norme plutôt que l'exception. Les inégalités entre les sexes persistent dans beaucoup de pays et de contextes (taux inférieur de filles dans l'enseignement secondaire, accès à un emploi décent, représentation politique et caractère lié à l'appartenance sexuelle de la pandémie de VIH). Chez les jeunes, les inégalités se manifestent par des discriminations dans l'accès à l'éducation, les différences de niveau dans l'emploi et les possibilités de moyens de subsistance, le manque de participation à la prise de décisions et les préjugés contre les préférences sexuelles⁴⁰.

57. Les taudis – qui sont la manifestation la plus visible de la pauvreté et de l'inégalité dans les villes – continuent à se multiplier dans la plupart des pays en développement, renforçant les autres formes d'inégalité. Les inégalités sont présentes dans l'espace urbain, beaucoup de villes étant divisées par des frontières invisibles et très souvent par des barrières physiques qui prennent la forme de l'exclusion sociale, culturelle et économique. Pour la majorité de la population mondiale, les disparités entre les revenus sont plus marquées aujourd'hui qu'il y a une génération. On estime que plus des deux tiers de la population urbaine mondiale vivent dans des villes où les inégalités de revenus ont augmenté depuis les années 80. À l'exception de la plupart des pays d'Amérique latine et des Caraïbes, les inégalités de revenus et de richesse ont augmenté depuis le début des années 80, y compris dans les régions développées⁴¹.

³⁶ Organisation internationale du Travail, « Le travail dans le monde », Tendances mondiales de l'emploi en 2014, janvier 2007. Disponible à l'adresse www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---emp_elm/---trends/documents/publication/wcms_114295.pdf.

³⁷ Organisation internationale du Travail, « Tendances mondiales de l'emploi en 2014 : vers une reprise sans emplois? » (Genève, 2014). Disponible à l'adresse www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_233953.pdf.

³⁸ ONU-Habitat (2012), *L'état des villes arabes en 2012 : défis de la transition urbaine*, Nairobi, 2012. Disponible à l'adresse www.citiesalliance.org/sites/citiesalliance.org/files/SOAC-2012.pdf.

³⁹ Organisation internationale du Travail (2014), op. cit.

⁴⁰ UNICEF et ONU-Femmes (2013), *Réponses aux inégalités : rapport de synthèse de la consultation publique mondiale*, Consultation thématique mondiale sur le Programme de développement pour l'après-2015. Voir aussi ONU-Habitat (2010), *Rapport sur l'état de la jeunesse urbaine*, qui traite de manière approfondie de la notion d'équité et de polarisation dans les villes et propose des politiques susceptibles de répondre au manque de conditions égales pour tous.

⁴¹ Banque mondiale (2008), *Indicateurs du développement dans le monde en 2008*, Washington. Disponible à

58. Les inégalités de revenus s'ajoutent à d'autres dans les domaines social, juridique, culturel et environnemental⁴², renforçant ainsi les privations collectives et individuelles fondées sur le sexe, l'âge, l'origine ethnique, l'emplacement, le handicap et autres critères. Les inégalités ont pour conséquence une géographie urbaine caractérisée par une concentration des désavantages.

I. Nouvelles formes de pauvreté urbaine, de risque et de marginalisation dans les pays développés

59. Dans les pays développés, les résidents urbains sont toujours plus nombreux à connaître ou à risquer de connaître la pauvreté ou l'exclusion sociale. Dans l'Union européenne, 24 % de la population rentre dans cette catégorie, une personne sur dix vivant dans des conditions de privation matérielle grave et 17 % vivant avec moins de 60 % du revenu moyen de leur pays⁴³. En général, leur nombre augmente. Dans beaucoup d'autres villes, la persistance de la pauvreté intergénérationnelle et d'une situation économique précaire est inextricablement liée à la situation géographique⁴⁴; elle est également liée à l'inégalité tenant à l'origine ethnique ou raciale et à la marginalisation historique des peuples autochtones. Toutefois, outre ces formes plus traditionnelles de pauvreté, de nouvelles formes d'exclusion sociale et de marginalisation apparaissent, notamment le manque d'infrastructures de base, la pauvreté des immigrants, les jeunes en situation de risque et les personnes âgées vulnérables⁴⁵.

J. Amplification des différents types de crises et des contestations connexes

60. Depuis 2008, le monde a connu une véritable cascade de crises de toutes sortes, de crises économiques et financières aux crises environnementales, sociales et politiques. Des problèmes aigus, tels que le chômage qui monte en flèche, les pénuries alimentaires et les hausses de prix, les pressions exercées sur les institutions financières, l'insécurité et l'instabilité politique, ont prouvé que les villes du monde entier sont exposées, à des degrés divers, au moins autant aux effets destructeurs qu'aux effets plus bénéfiques des marchés internationaux, notamment à leurs répercussions sociales et politiques.

61. Les participants aux manifestations de contestation et aux émeutes récentes dans plusieurs villes du monde [notamment Le Caire, Madrid, Londres, New York, Istanbul, Stockholm et Rio de Janeiro et São Paulo (Brésil)], demandaient non seulement plus d'égalité et d'inclusion, mais ils exprimaient aussi leur solidarité avec leurs compatriotes et les opposants à ceux qui ont la maîtrise absolue des ressources et des décisions. Tout au long de l'histoire, les villes ont été la scène de protestations et les mouvements sociaux récents ne font pas exception. Les concentrations démographiques dans des espaces fortement peuplés permettent à des masses critiques de protestataires de se réunir et d'exprimer leurs préoccupations, mettant ainsi en évidence le rôle important des villes comme caisses de résonance du changement social.

K. Inadéquation toujours plus grande entre les emplois et les gens

62. Le processus de commercialisation et de concurrence effrénée des biens et services, particulièrement important dans les villes, rend intéressants les investissements dans la terre, le logement et la fourniture de biens publics et privés pour le marché des capitaux. Les limitations de l'offre, la diminution des subventions, les imperfections des marchés et le coût de vie élevé réduisent les choix que peuvent faire les résidents à revenu moyen et faible et aboutissent à une situation où l'accès à la propriété, aux services et aux biens devient fortement concentré. Au fur et à mesure que les prix augmentent, les pauvres, et bien souvent aussi la classe moyenne, se heurtent à des difficultés

l'adresse <http://data.worldbank.org/sites/default/files/wdi08.pdf>. OCDE (2011), *Toujours plus d'inégalité : pourquoi les écarts de revenus se creusent*, Éditions OCDE. Peut être consulté sur le site <http://dx.doi.org/10.1787/9789264119536-en>.

⁴² Un mauvais aménagement urbain augmente les inégalités dans les villes en limitant les possibilités d'emploi, en aggravant les disparités entre les sexes, en intensifiant la criminalité, en limitant l'accès aux biens publics et en réduisant les formes d'aide sociale. ONU-Habitat, Société andine de développement (2014), *Construcción de ciudades más equitativas: políticas públicas para la inclusión en América Latina* (Construction de villes plus équitables : politiques publiques d'inclusion en Amérique latine), Nairobi. Disponible à http://publicaciones.caf.com/media/39869/construccion_de_ciudades_mas_equitativas_web0804.pdf.

⁴³ Commission européenne (2014), « Pauvreté et exclusion sociale », Direction générale de l'emploi, des affaires sociales et de l'inclusion de la Commission européenne (mars 2014). Disponible à l'adresse <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=751&langId=fr>.

⁴⁴ P. Sharkey (2013), *Stuck in Place: Urban Neighbourhoods and the End of Progress Toward Racial Equality*, University of Chicago Press, Chicago, 2013.

⁴⁵ M. E. López (2010), « Addressing new forms of poverty and exclusion in Europe », in *World and European Sustainable Cities, Insights from EU Research*, Commission européenne, Bruxelles.

pour avoir accès au type de logement qu'ils désirent; ils se voient alors obligés de se déplacer vers des zones périphériques éloignées, ce qui augmente encore leurs dépenses et limite leurs possibilités de jouir des avantages qu'offrent les villes. Faute de dispositions particulières pour fournir des logements aux pauvres, et dans certains endroits même à la classe moyenne, et de mesures pour offrir des biens publics à tous et protéger les intérêts communs, les villes sont dans l'impossibilité d'être à la fois socialement équitables et efficaces.

L. Urbanisation, changements climatiques et résilience des villes

63. Alors que le monde s'urbanise de plus en plus, le débat international sur les changements climatiques devient plus urgent que jamais. Avec une part de la population à peine supérieure à 50 %, les villes représentent entre 60 et 80 % de la consommation énergétique mondiale et génèrent jusqu'à 70 % des émissions de dioxyde de carbone. Entre 1950 et 2008, alors que la population mondiale augmentait de 167 %, les émissions de carbone dues à la combustion de carburants fossiles et à la production de ciment augmentaient globalement de 437 %. Ceci a coïncidé avec une augmentation du niveau d'urbanisation de 29 à 50 % à l'échelle mondiale⁴⁶.

64. Ces changements exacerbent à leur tour les problèmes sociaux, économiques et environnementaux existants, qui sont encore aggravés par la vulnérabilité des populations les plus démunies aux catastrophes naturelles et aux changements climatiques, en raison du manque de structuration de l'urbanisation et de l'insuffisance des infrastructures. L'élévation du niveau des mers, les cyclones et les tempêtes tropicales, les inondations et les sécheresses intérieures infligent de lourdes pertes, particulièrement graves pour les habitants des taudis et les populations les plus pauvres, notamment dans les zones côtières. Globalement, le nombre de catastrophes signalées et de personnes déplacées a augmenté au cours des deux dernières décennies. Sur la période de dix ans allant de 1994 à 2003, le nombre annuel de catastrophes constatées était en moyenne de 307. Ce chiffre est passé à 373 au cours de la période décennale comprise entre 2003 et 2012. En même temps, le nombre annuel moyen de pays touchés est passé de 104 à 118, alors que celui des morts passait de 53 678 à 106 597 et que les dommages économiques augmentaient de 55 milliards de dollars en moyenne par an à 156 milliards.

65. Il est crucial de savoir que les villes doivent aussi faire partie de la solution au problème des changements climatiques. Jusqu'ici cependant, les dispositions qu'il est envisagé de prendre aux niveaux mondial et national ne sont pas encore assorties de mesures concertées aux niveaux municipal et local. Une bonne planification et une bonne gestion de l'urbanisation, des modes de transport et de la conception de la construction offrent des possibilités de mise en place de stratégies de résilience dans les activités de développement urbain durable, protégeant par là les gains progressifs du développement et réduisant la vulnérabilité à toutes les catastrophes possibles.

M. Persistance d'un modèle d'urbanisation non viable

66. Bien que l'urbanisation puisse éventuellement rendre les villes plus prospères et permettre aux pays de mieux se développer et de s'enrichir, dans le monde entier beaucoup de villes se sont trouvées très mal préparées face aux problèmes spatiaux, démographiques et environnementaux qui y sont associés. En général, l'urbanisation s'est appuyée sur un modèle qui n'est pas viable à de nombreux égards :

a) Sur le plan environnemental, avec l'utilisation de carburants fossiles bon marché - largement motivée par l'intérêt privé et non public - associée à une forte dépendance des voitures particulières à moteur, des zones urbaines périphériques interminables qui consomment des terres, des ressources et, bien souvent, empiètent sur des zones naturelles protégées⁴⁷;

b) Sur le plan social, avec des formes de développement urbain qui ajoutent à la génération inégale de richesses et aux inégalités spatiales, en créant des villes divisées, souvent caractérisées par des groupes de résidences fermés et des bidonvilles. Les villes ont de plus en plus de difficultés à intégrer les réfugiés et les migrants et à partager les atouts humains, sociaux, culturels et intellectuels qu'elles offrent, notamment leur patrimoine culturel et leur cadre bâti, avec pour résultat une fragmentation spatiale fondée sur l'origine ethnique, la race, le revenu ou d'autres caractéristiques sociales;

⁴⁶ T. A. Boden, G. Marland et R.J. Andres (2010), *Global, Regional, and National Fossil-Fuel CO₂ Emissions* (Émissions de CO₂ provenant de combustibles fossiles aux niveaux mondial, régional et national), Centre d'analyse des informations relatives au dioxyde de carbone, Laboratoire national d'Oak Ridge, Département de l'énergie, Oak Ridge (Tennessee, États-Unis d'Amérique). Disponible à l'adresse http://cdiac.ornl.gov/trends/emis/tre_glob.html.

⁴⁷ ONU-Habitat (2012), *État des villes dans le monde 2012/2013*.

c) Sur le plan économique, en raison du chômage et du sous-emploi très répandus et de différentes formes d'emplois instables et mal rémunérés et d'activités génératrices de revenus informelles, qui ajoutent encore aux restrictions économiques, à l'inégalité de l'accès aux services et aux installations de base et à la mauvaise qualité des conditions de vie de beaucoup de personnes.

67. Tous ces problèmes urbains sont exacerbés par la conception inefficace et le mauvais fonctionnement de nombreuses villes et par l'incapacité de créer des structures juridiques et institutionnelles appropriées afin de promouvoir un urbanisme intégré durable à long terme. La mauvaise planification et la gestion médiocre de l'urbanisation – qui se traduisent entre autres par de faibles densités, la séparation dans l'utilisation des sols, l'incompatibilité entre la fourniture des infrastructures et la concentration des zones résidentielles ainsi que des réseaux de rues mal conçus – diminuent le potentiel de réalisation d'économies d'échelle et de regroupement.

VII. Perspectives d'urbanisation durable : vers un nouveau programme pour les villes

68. Habitat III offre à la communauté des nations une occasion unique d'atteindre les objectifs stratégiques mondiaux en exploitant la force considérable de l'urbanisation durable. Cette opportunité existe toujours en dépit du défi colossal que constitue l'afflux constant de milliards de personnes dans nos villes. L'urbanisation durable semble être un objectif essentiel du programme de développement pour l'après-2015, étant donné son lien évident avec le développement des pays. L'urbanisation durable peut contribuer à la réalisation du développement durable en rendant les villes et autres établissements humains plus équitables et inclusifs, de manière à favoriser une croissance économique durable qui profite à tous, le développement social et la protection de l'environnement dans l'intérêt de tous.

69. L'urbanisation durable exige des politiques propres à garantir une répartition équitable des avantages de la croissance urbaine. Elle requiert également des politiques diversifiées de planification et de gestion de la distribution spatiale des populations et de leur migration interne. Comme il ressort du rapport de l'ONU intitulé « *Perspectives de l'urbanisation mondiale en 2014* », des politiques visant à restreindre les migrations des zones rurales vers les zones urbaines sont inefficaces pour anticiper la croissance des villes, et elles peuvent même causer des dommages sur les plans économique, social et environnemental⁴⁸. Pour cette raison, des politiques visant à une meilleure répartition de la croissance urbaine sont indispensables. De telles politiques urbaines nationales pourraient favoriser la croissance de villes de taille intermédiaire, en vue d'éviter une concentration excessive dans une ou deux très grandes agglomérations urbaines seulement et de réduire les effets négatifs sur l'environnement, qui vont souvent de pair avec des agglomérations urbaines importantes en croissance rapide.

70. Ces vues et ces pratiques font partie d'un nouveau programme pour les villes qui procède des principes de la Charte des Nations Unies, en respectant pleinement le droit international et ses principes, en réaffirmant l'importance de la liberté, de la paix, de la sécurité et du respect de tous les droits de l'homme. Un « Nouveau programme pour les villes » de ce type renforcerait la notion de citoyenneté et permettrait d'apprécier pleinement la diversité culturelle et la contribution de la culture au développement durable.

71. La communauté internationale toute entière reverra le Programme pour l'habitat et sa mise en œuvre ainsi que celle des buts et objectifs qui y sont associés afin d'arrêter le Nouveau programme pour les villes en 2016. Celui-ci devrait porter sur ce qui reste encore à faire en ce qui concerne le Programme pour l'habitat et les objectifs du Millénaire pour le développement et, dans une perspective d'avenir, servir de plan d'action indispensable au programme de développement des Nations Unies pour l'après-2015. À cette fin, il est essentiel d'améliorer la disponibilité de données et d'informations ventilées par revenu, sexe, âge, race, ethnicité, statut migratoire, handicap, emplacement géographique et autres caractéristiques pertinentes dans les contextes national, métropolitain et local⁴⁹.

72. Il existe de fortes chances de réussite, et nous devons agir en conséquence, en faisant preuve d'ambition. La mise en œuvre du Nouveau programme pour les villes s'étendra sur l'ensemble du processus d'urbanisation qui continue à se propager rapidement à l'échelle mondiale, englobant tous

⁴⁸ Nations Unies, Département des affaires économiques et sociales, *Perspectives de l'urbanisation mondiale : Révision 2014, Faits saillants* (New York, 2014) (p. 17).

⁴⁹ Nations Unies, « Document final – Groupe de travail à composition non limitée sur les objectifs du développement durable : Introduction à la proposition du Groupe de travail à composition non limitée pour les objectifs du développement durable », Plateforme de connaissances en matière de développement durable (juillet 2014). Disponible à l'adresse <http://sustainabledevelopment.un.org/focussdgs.html>.

les établissements humains dans toutes les parties du monde. Nous pouvons non seulement faire en sorte que les taudis appartiennent au passé et aborder les problèmes anciens de la dépression économique et de la marginalisation sociale, mais aussi résoudre ceux de la pauvreté urbaine et de l'inégalité ainsi que les formes nouvelles de discrimination. Si nous voulons parvenir à un modèle d'urbanisation plus durable, la bonne gouvernance et la primauté du droit aux niveaux national et infranational sont des conditions essentielles à la réalisation de ces objectifs. Pour que l'urbanisation soit véritablement inclusive et durable, il est capital de mettre en place des mécanismes participatifs et d'adopter des pratiques de planification et de gestion intégrées des établissements humains.

73. Par ailleurs, le Nouveau programme pour les villes mettra en valeur la notion et la pratique de l'urbanisation durable, ce qui pourrait lancer régulièrement un processus dynamique tel que nous ne l'avons jamais connu auparavant, et dont nous dépendrons pour réaliser un bon nombre des objectifs ambitieux du programme de développement durable. Autrement dit, en mettant en œuvre un nouveau programme pragmatique pour les villes, il serait possible de définir un ensemble de paramètres qui seraient largement appliqués et une force importante de changement positif dans le développement durable pourrait être libérée dans tous les pays du monde. En cas de réussite, ceci pourrait à la fois servir de moteur au développement durable à l'échelle mondiale et, dans le domaine de l'urbanisation et des établissements humains, nous permettre de saisir des occasions importantes pour faire en sorte que nos villes soient plus productives, plus heureuses et plus unies.

74. En particulier, une approche d'ensemble de l'urbanisation, axée sur les droits de l'homme, permettrait notamment d'accomplir des progrès remarquables dans l'exercice des droits à un logement convenable, à la sécurité de jouissance et aux services de base. Ceci contribuerait à la réalisation des droits au développement et à un niveau de vie suffisant, y compris le droit à l'alimentation et à l'eau, la primauté du droit, la bonne gouvernance, l'égalité des sexes, l'autonomisation des femmes ainsi que, plus généralement, l'engagement pris en faveur de sociétés justes et démocratiques au service du développement.

75. Nous avons entrepris un voyage ambitieux il y a près de 40 ans, lors de la première conférence des Nations Unies sur les établissements humains, qui s'est tenue à Vancouver (Canada), en 1976. Depuis lors, nous avons beaucoup appris sur ce qui marche et ce qui ne marche pas. Nous avons compris quel est le coût de l'urbanisation non planifiée, des occasions manquées. Habitat III nous donnera l'occasion de travailler ensemble à la fois pour tirer des enseignements de ces erreurs et pour tirer parti de la dynamique puissante et sous-exploitée de l'urbanisation durable comme moteur du développement de nos cultures, de nos sociétés et de nos économies pour les 20 prochaines années.

VIII. Conclusion et recommandations

76. Quelque 18 ans après l'adoption de la Déclaration d'Istanbul et du Programme pour l'habitat, la communauté internationale se trouve plus que jamais face à des défis urbains majeurs et des possibilités énormes à saisir. Des progrès considérables ont été accomplis sur la voie de la réalisation des objectifs fixés par le Programme pour l'habitat et la Déclaration sur les villes et autres établissements humains en ce nouveau millénaire, mais la réalisation de ces objectifs a également été freinée par quelques accidents de parcours et autres problèmes. Comme le présent rapport l'a montré, de nouveaux défis se profilent à l'horizon et les relations entre des secteurs clés de la société ont évolué. Habitat III est l'occasion idéale pour la communauté internationale de relever ces défis et de saisir ces occasions.

77. Habitat III sera l'une des premières grandes conférences mondiales à se tenir après l'adoption du Programme de développement pour l'après-2015. Cette conférence permettra de définir un point de vue commun sur les établissements humains et le développement urbain durable et d'examiner les problèmes que posent l'urbanisation et les possibilités qu'elle offre pour atteindre les objectifs du développement durable. Habitat III sera également étroitement liée aux activités de l'ONU concernant les changements climatiques.

78. Il est impératif de redynamiser le partenariat mondial et de renforcer les différentes formes de coopération régionale et nationale au service du développement durable, notamment en mobilisant les ressources nécessaires pour la mise en œuvre du Nouveau programme pour les villes, qui nécessitera la participation active des gouvernements et des autorités locales, de la société civile, du secteur privé et des organismes des Nations Unies.