



Conseil économique et social

Distr. générale
10 mai 2006
Français
Original: anglais

Session de fond de 2006

Genève, 3-28 juillet 2006

Point 13 d) de l'ordre du jour provisoire*

**Questions relatives à l'économie et à l'environnement :
établissements humains**

Mise en œuvre coordonnée du Programme pour l'habitat

Rapport du Secrétaire général

Résumé

Le Programme des Nations Unies pour les établissements humains (ONU-Habitat) a vocation à accompagner les efforts que font les États Membres et la communauté internationale pour mettre en œuvre de manière coordonnée le Programme pour l'habitat, la Déclaration sur les villes et autres établissements humains et l'objectif de développement du Millénaire 7, qui est d'assurer un environnement durable et dont les cibles 10 et 11 sont de réduire de moitié, d'ici à 2015, le pourcentage de la population qui n'a pas accès de façon durable à l'eau potable et de réussir, d'ici à 2020, à améliorer sensiblement la vie d'au moins 100 millions d'habitants de taudis.

Depuis le Sommet mondial de 2005, ONU-Habitat réoriente et recadre ses travaux afin d'offrir aux États Membres une approche plus intégrée et plus cohérente du suivi, de la définition des politiques, du renforcement des capacités et de la mobilisation des investissements en faveur des logements sociaux et d'un aménagement urbain respectueux de l'environnement. Cette approche vise à renforcer l'efficacité de l'aide et à optimiser les résultats en conjuguant les compétences de base que l'organisation met au service de la réforme institutionnelle, de la réorientation de l'action publique et de l'aménagement urbain et les investissements à long terme faits par les institutions financières nationales et internationales. Cela permet certes à ONU-Habitat de mieux coordonner les actions et de préparer des interventions plus solidaires et innovantes face à la prolifération des bidonvilles et à l'absence quasi généralisée d'adduction aux réseaux d'eau et d'assainissement dans les zones urbaines pauvres, mais le présent rapport souligne aussi que les gouvernements et la communauté internationale doivent impérieusement inscrire les priorités de l'aménagement urbain dans leurs programmes à l'échelle mondiale, nationale et locale et dans leurs structures qui se consacrent à l'aide au développement.

* E/2006/100.



Table des matières

	<i>Paragraphes</i>	<i>Page</i>
I. Introduction	1	3
II. Les engagements internationaux et le Programme pour l'habitat : conscientisation et actions	2-4	3
III. Progrès dans la mise en œuvre du programme	5-28	4
A. Favoriser une urbanisation respectueuse de l'environnement	5	4
B. Activités de suivi et de sensibilisation à l'échelle mondiale à l'appui du thème «Un logement pour tous » et de la cible 11 du septième objectif de développement du Millénaire	6-11	4
C. Définition des politiques	12-20	7
D. Services de renforcement des capacités et de conseils techniques	21-25	10
E. Mobilisation des moyens et investissements nationaux en faveur des logements sociaux et de l'aménagement urbain	26-28	12
IV. Enseignements et recommandations	29-34	14

I. Introduction

1. Le présent rapport a été établi conformément à l'alinéa c) de la décision 2005/298 du Conseil économique et social. Il récapitule les principaux résultats obtenus et les principales activités menées par le Programme des Nations Unies pour les établissements humains (ONU-Habitat) et ses partenaires dans la mise en œuvre coordonnée du Programme pour l'habitat. L'un de ses grands axes est la nouvelle stratégie destinée à réaliser les objectifs du Programme pour l'habitat à la lumière de plusieurs des recommandations formulées dans le Document final du Sommet de 2005¹. Les préconisations qui intéressent tout particulièrement ce programme visent les partenariats mondiaux au service du développement, la mobilisation des ressources nationales et les investissements, l'égalité des sexes et l'empouvoirement des femmes, la consolidation de la paix et la participation des pouvoirs publics locaux, du secteur privé et du secteur associatif.

II. Les engagements internationaux et le Programme pour l'habitat : conscientisation et actions

2. La communauté internationale a reconnu qu'il était impérieux de répondre à la crise urbaine en adoptant le Programme pour l'habitat en 1996 – le plan d'action mondial destiné à assurer « un logement convenable pour tous » et le « développement durable des établissements humains dans un monde en voie d'urbanisation ». La Déclaration du Millénaire et le Plan d'action de Johannesburg ont décliné ces buts en objectifs précis qui concernent l'amélioration des bidonvilles et l'adduction d'eau et l'assainissement. Bien que ces objectifs soient quantifiables et assortis d'un calendrier pour l'amélioration des conditions d'existence dans les bidonvilles, dans le Document final du Sommet de 2005, l'Assemblée générale a reconnu la nécessité de s'attaquer aux causes en appelant à des mesures concertées tendant à prévenir la création des bidonvilles.

Faire face à la rapide urbanisation à l'échelle nationale

3. La communauté internationale est de plus en plus consciente de la situation et elle prend des engagements toujours plus nombreux, mais il convient de hâter sensiblement les progrès à l'échelle nationale pour atteindre les cibles 10 et 11 de l'objectif 7 et mettre en application l'alinéa m) du paragraphe 56 du Document final du Sommet de 2005 en respectant les délais, et ce, pour les raisons suivantes :

a) Il y a peu de temps encore, la plupart des pays en développement sous-estimaient les effets nuisibles d'une urbanisation rapide. Les bidonvilles et les colonies de squatters ont donc proliféré, la thèse étant que les efforts en faveur du développement rural peuvent freiner l'urbanisation et que les bidonvilles se mueront avec le temps en quartiers pavillonnaires. Cette double thèse a été infirmée. La négligence qui a prévalu pendant des décennies s'est traduite par l'explosion des bidonvilles et de l'économie informelle, qui précarisent les conditions de vie et de travail, nuisent à la santé et à la sécurité, dégradent le cadre de vie et favorisent l'exclusion sociale;

¹ Voir la résolution 60/1 de l'Assemblée générale.

b) Les investissements dans l'infrastructure et les services urbains sont très en retrait par rapport à l'accroissement de la population et à l'étalement des villes. L'analyse des plans d'aménagement du territoire, des stratégies de lutte contre la pauvreté et des structures mises en place pour l'aide multilatérale et bilatérale fait ressortir que l'aménagement urbain et la lutte contre la pauvreté dans les villes sont souvent de grands oubliés ou sont peu prioritaires dans les efforts budgétaires;

c) Faute de moyens financiers et techniques, de nombreux pays en développement demeurent corsetés et mènent des actions au compte-gouttes. Cela est vrai notamment pour les pouvoirs publics locaux chargés d'administrer les villes. Les récentes tentatives de décentralisation ont rarement été accompagnées des moyens humains, organisationnels et financiers nécessaires pour faire face aux défis que présente une urbanisation rapide. En conséquence, nombreux sont les pouvoirs publics locaux qui sont mal préparés à la planification urbaine stratégique, au développement économique local et aux dépenses d'équipement en faveur des pauvres.

4. Au vu de cette situation, ONU-Habitat élabore une nouvelle approche stratégique pour mobiliser, orienter et coordonner des interventions plus efficaces et plus cohérentes à l'échelle nationale et internationale, en coopérant étroitement avec le Comité exécutif pour les affaires économiques et sociales et le Groupe des Nations Unies pour le développement.

III. Progrès dans la mise en œuvre du programme

A. Favoriser une urbanisation respectueuse de l'environnement

5. Face à la crise causée par une urbanisation rapide et sauvage, ONU-Habitat adopte une approche de plus en plus intégrée pour suivre la situation et mener des actions de sensibilisation à l'échelle mondiale, élaborer des politiques, renforcer les capacités et financer un aménagement durable de l'espace urbain. Il a pour objectif d'inscrire dans les priorités des pouvoirs publics nationaux et locaux la question de l'urbanisation et de la lutte contre la pauvreté en milieu urbain, de renforcer les moyens dont ceux-ci disposent pour adopter et appliquer en faveur des pauvres des politiques et stratégies, genrées et respectueuses de l'environnement, d'amélioration des bidonvilles et d'installation de réseaux d'adduction d'eau et d'assainissement et de favoriser des mécanismes de financement innovants en matière de logements sociaux et d'aménagement urbain qui contribuent à prévenir le développement des bidonvilles.

B. Activités de suivi et de sensibilisation à l'échelle mondiale à l'appui du thème « Un logement pour tous » et de la cible 11 du septième objectif de développement du Millénaire

Suivi et communication d'informations

6. La mise en œuvre du Programme pour l'habitat se heurte à une difficulté majeure, à savoir la pénurie de données désagrégées au niveau des agglomérations et de leurs subdivisions, surtout dans les pays où l'urbanisation est rapide. Les méthodes classiques de collecte des données et de communication des informations à l'échelle nationale tendent à occulter la véritable étendue de la pauvreté urbaine et

de l'apparition de bidonvilles, ce qui explique le caractère peu prioritaire de l'aménagement urbain et de la lutte contre la pauvreté urbaine dans les plans nationaux d'aménagement et dans l'aide internationale. Cela a conduit ONU-Habitat à intégrer dans les programmes, à l'échelle mondiale, la collecte et le dépouillement de données urbaines et à aider à renforcer les structures nationales et locales qui en sont chargées.

7. Des pas importants ont été franchis dans la création de partenariats stratégiques à l'échelle mondiale et nationale afin de suivre de près l'apparition de bidonvilles et la pauvreté et le dénuement en milieu urbain et d'évaluer les questions « genre et eau » et « genre et assainissement ». Parmi les principaux partenaires mondiaux, on compte le Ministère britannique du développement international, l'Agency for International Development (USAID), la Banque mondiale, l'Alliance des villes, la Division de la statistique de l'ONU, le Fonds des Nations Unies pour la population (FNUAP) et le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF). Au niveau régional, une méthode rapide d'évaluation des questions « genre et eau » et « genre et assainissement » a été mise au point et appliquée dans 18 pays d'Afrique et d'Asie. Dans les pays, 22 observatoires urbains nationaux et 125 observatoires urbains locaux ont été mis sur pied avec le concours d'ONU-Habitat dans l'ensemble de l'Afrique, de l'Asie, de l'Europe et de l'Amérique latine. Ces efforts de coordination ont abouti entre autres : a) à une définition des bidonvilles, fixée d'un commun accord et adoptée par le Groupe interinstitutions et d'experts sur les indicateurs relatifs aux objectifs de développement du Millénaire; et b) à l'introduction de nouvelles méthodes de collecte et d'analyse des données. Un autre pas a été franchi en 2006 en ce qui concerne l'intégration systématique des considérations de genre dans les activités en faveur des pauvres menées dans le domaine de l'eau et de l'assainissement grâce à des évaluations rapides des questions de genre dans 18 pays d'Afrique et d'Asie. Ces nouvelles méthodes d'évaluation font évoluer le suivi et la communication d'informations afin d'obtenir des données et analyses sexuées et genrées en matière de pauvreté et de dénuement à l'échelle des villes et des quartiers. Parmi les résultats obtenus jusqu'ici, il y a de nouvelles données statistiques, sous forme d'indicateurs du Programme pour l'habitat, qui concernent l'ampleur des bidonvilles, leur apparition et la pauvreté urbaine. Ces données ont été communiquées pour la première fois dans le *Rapport mondial sur les établissements humains* de 2003 d'ONU-Habitat puis affinées dans le *Rapport de 2006-2007 sur l'état des villes dans le monde*. De même, ONU-Habitat a réalisé et présenté au quatrième Forum mondial de l'eau la deuxième édition de son rapport mondial sur *l'eau et l'assainissement dans les villes*. Ce document porte sur les besoins spécifiques des villes secondaires dans les pays en développement où les taux d'expansion urbaine sont parmi les plus rapides du monde. Un passage de ce rapport et ses principales constatations constituent le chapitre sur l'urbanisation dans le *Rapport mondial sur la mise en valeur des ressources* établi par le Groupe de l'ONU sur l'eau.

L'urbanisation de la pauvreté

8. Ces rapports concluent que l'urbanisation de la pauvreté est l'un des problèmes les plus redoutables du XXI^e siècle, car il y aurait à l'heure actuelle 1 milliard de personnes dans les bidonvilles du monde en développement. Selon les prévisions, ce chiffre pourrait facilement atteindre les 2 milliards à l'horizon 2030 si des actions ne sont pas menées d'urgence pour assainir les bidonvilles et les empêcher de proliférer. Selon des études, le surpeuplement des bidonvilles,

conjugué à la précarité des revenus, à l'insalubrité des logements et à l'insuffisance des réseaux d'adduction d'eau et d'assainissement font que les pauvres dans les villes sont, tout autant qu'à la campagne, à la merci des problèmes de santé, de la maladie et de la malnutrition. Dans bien des cas, les citoyens résistent moins bien aussi parce qu'ils doivent trouver de l'argent pour se donner un toit et se nourrir, avoir l'électricité, de l'eau potable et des soins et envoyer leurs enfants à l'école. L'une des principales conclusions de ces rapports est que pour réaliser le Programme pour l'habitat et les objectifs de la communauté internationale en matière de développement, dont l'objectif de développement du Millénaire 7 (cibles 10 et 11), il faut que les gouvernements nationaux et la communauté internationale mènent ensemble des actions vigoureuses, de concert avec les pouvoirs publics locaux et les populations défavorisées en milieu urbain.

Sensibilisation, maîtrise des savoirs et mise en commun des pratiques exemplaires

9. Grâce notamment aux conclusions susmentionnées, ces questions figurent désormais parmi les priorités internationales dans la communication des informations et le développement, lesquels, jusque-là, portaient essentiellement sur la pauvreté en milieu rural. S'agissant du suivi et de la communication d'informations, la Commission de statistique de l'ONU a placé les statistiques relatives aux établissements humains au centre de ses préoccupations. Les efforts de collaboration entre ONU-Habitat, la Commission de statistique et le FNUAP ont également abouti à l'intégration, pour la première fois, de la collecte de données relatives aux objectifs du Programme pour l'habitat pour le recensement de la population et des logements de 2010. De même, USAID et l'UNICEF, en coopérant, ont pu incorporer des questions pertinentes dans leurs instruments de suivi respectifs, notamment l'enquête démographique et sanitaire et les enquêtes en grappes à indicateurs multiples. S'agissant du développement, les constatations qui ont été faites ont amené un certain nombre d'organismes, de donateurs bilatéraux et d'institutions financières internationales à élargir leur champ d'action et à intégrer les questions urbaines et la lutte contre la pauvreté urbaine dans leurs programmes de développement respectifs.

10. À l'échelle intergouvernementale, l'Union africaine et le Nouveau Partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPAD) se sont avérés être des chefs de file résolus, avec le soutien vigoureux de partenaires bilatéraux et multilatéraux de l'Afrique en matière de développement. La Banque africaine de développement, avec le concours d'ONU-Habitat, a revu son projet de stratégie pour le secteur urbain. La Conférence ministérielle africaine sur le logement et l'urbanisme, qui s'est déroulée à Durban (Afrique du Sud) du 31 janvier au 4 février 2005, a tenu à Nairobi les 3 et 4 avril 2006 une session extraordinaire consacrée à la réalisation des objectifs de développement du Millénaire. Les préparatifs de la première Conférence ministérielle Asie-Pacifique sur le logement et l'urbanisme, qui aura lieu pendant le troisième trimestre de 2006, sont en cours.

11. À l'échelle mondiale, deux conférences internationales ont été tenues en 2005 en collaboration avec des gouvernements nationaux, des pouvoirs publics locaux et des organisations de la société civile pour soutenir la maîtrise des savoirs et la mise en commun des enseignements tirés des initiatives qui permettent d'atteindre les objectifs de la communauté internationale en matière de développement. Des partenariats avec les villes de Medellín (Colombie) et Séville (Espagne) ont permis à ONU-Habitat d'assurer des services à valeur ajoutée à l'appui du transfert de

pratiques exemplaires et de l'optimisation des coopérations Nord-Sud et Sud-Sud, conformément aux vœux exprimés au paragraphe 40 du Document final du Sommet de 2005. Les préparatifs de la troisième session du Forum urbain mondial, organisée en coopération avec le Gouvernement canadien et prévue pour juin 2006 à Vancouver, allaient bon train au moment de la rédaction du présent rapport. Cet organe non délibérant sert de tribune permettant la mise en commun de savoirs, de savoir-faire et d'enseignements tirés des actions de sensibilisation aux questions d'urbanisation et de la communication d'informations et de conseils au Directeur exécutif d'ONU-Habitat pour faire progresser la mise en œuvre du Programme pour l'habitat. La session de 2006 sera consacrée au thème « Villes durables : traduire des idées en actions » et attirera, selon les prévisions, plus de 6 000 représentants de gouvernements, de pouvoirs publics locaux, de la société civile et d'ONG.

C. Définition des politiques

12. Les activités relatives à la définition des politiques dont ONU-Habitat assure la coordination continuent d'avoir pour grands axes les deux campagnes mondiales sœurs sur l'administration urbaine et la sécurité d'occupation. Elles sont renseignées par la recherche appliquée, les enseignements tirés des pratiques exemplaires et les consultations auprès des acteurs du domaine. Elles portent sur les questions prioritaires, arrêtées d'un commun accord, qui intéressent l'économie et les finances urbaines, le régime foncier et l'administration, la bonne gestion des affaires urbaines, y compris la décentralisation et l'empouvoirement des autorités locales, la sûreté et la sécurité urbaines, dont la jeunesse en danger. L'égalité des sexes et l'empouvoirement des femmes sont au centre de ces activités et les imprègnent.

Finances urbaines et développement économique local

13. Les activités menées par ONU-Habitat dans le domaine de l'économie et des finances urbaines visent à recenser et à évaluer les actions envisageables et à mettre au point des outils novateurs pour renforcer la capacité des gouvernements et des autorités locales de mobiliser des financements en faveur des infrastructures et services urbains et de favoriser le développement économique urbain, partant les créations d'emplois et le recul de la pauvreté. Ces activités sont conduites en coopération avec un réseau mondial d'instituts de recherche, la Banque mondiale, la Banque asiatique de développement, la Banque interaméricaine de développement et la Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes et bénéficient d'une large diffusion dans le cadre de publications et de forums internationaux. De même, les travaux se sont poursuivis en 2005-2006 à la suite de l'inauguration réussie d'une conférence interrégionale sur les stratégies de renforcement de l'articulation entre villes et campagnes aux fins du développement et de l'impulsion du développement économique local, avec la mise en route d'activités nationales en République démocratique populaire lao et au Népal. Ces activités conjuguent la planification des établissements humains et le développement des infrastructures pour renforcer le rôle des centres urbains dans l'écoulement des productions rurales et agricoles tout en améliorant les services en milieu rural de façon à contribuer à la réussite de la mondialisation.

14. Le *Rapport mondial de 2005 sur les établissements humains* axé sur le financement du logement urbain fait le point des toutes dernières politiques et stratégies économiques et financières urbaines en faveur des pauvres qui sont

soucieuses de l'égalité des sexes. Ce rapport et les constatations des études spécialisées contribuent à définir la collaboration d'ONU-Habitat avec les institutions financières internationales et nationales qui mobilisent des investissements étrangers et nationaux pour aider les États Membres à atteindre le septième objectif de développement du Millénaire (cible 11) relatif à l'assainissement des bidonvilles ainsi qu'aux investissements dans les logements sociaux et dans l'aménagement urbain visant à prévenir l'apparition de bidonvilles, comme demandé dans le Document final du Sommet de 2005.

Régime foncier, administration foncière et droits au logement pour les pauvres

15. Le Programme pour l'habitat considère que le régime foncier est un domaine important où il est impératif de conduire des politiques dynamisantes et de mettre en œuvre une législation fondée sur le respect des droits pour parer aux besoins des pauvres, notamment en matière de logement. Tandis qu'ONU-Habitat continuait à œuvrer en faveur de la concrétisation du droit au logement en étroite collaboration avec le Haut Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme (HCDH) et diverses ONG et organisations de la société civile, il y a eu un fait nouveau important, à savoir la création en 2005 du Global Land Tool Network qui a vocation à renforcer la capacité des gouvernements et des autorités locales à adopter et à mettre en œuvre, en direction des pauvres, des outils fonciers qui prennent en compte l'égalité des sexes et qui favorisent la réalisation du septième objectif de développement du Millénaire (cible 11).

16. Les efforts portent essentiellement sur les impôts fonciers, le cadastre et l'administration et la gestion financière ainsi que l'aménagement du territoire. Des principes directeurs ont été établis et des publications réalisées sur les bases de l'analyse de la réforme du droit foncier et des questions d'administration foncière dans quelques pays d'Afrique et d'Amérique latine, dans les États des Balkans et dans les pays où le droit foncier est islamique. Des travaux novateurs ont été entrepris par le Réseau dans le domaine du droit des femmes à la propriété, à la terre et à l'héritage; ils revêtent une importance particulière pour le troisième objectif de développement du Millénaire concernant l'empouvoirement des femmes et le paragraphe 58 du Document final du Sommet sur le droit des femmes à la propriété et à l'héritage. Le Réseau est le fruit de la collaboration d'institutions multilatérales, dont la Banque mondiale, l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) et les commissions régionales des Nations Unies, des organismes donateurs bilatéraux, des instituts de recherche et des organisations professionnelles. Des réunions de haut niveau des acteurs du domaine ont été tenues en Afrique, dans les États arabes et dans les pays de la Communauté d'États indépendants (CEI) pour faire connaître des outils nouveaux et améliorés en matière de régime foncier et d'administration foncière et pour favoriser la mise en commun de pratiques exemplaires entre les États Membres. Les résultats obtenus jusqu'ici sont très encourageants, plus de 10 pays d'Afrique ainsi que des pays comme le Brésil et les Philippines ayant d'ores et déjà adopté des approches innovantes. Il reste beaucoup à faire toutefois pour renforcer la capacité des institutions nationales et locales d'incorporer ces nouvelles méthodes dans la réforme de leurs structures et dans la réorientation de leurs actions.

Administration urbaine et renforcement du rôle et de l'apport des autorités locales

17. Le paragraphe 174 du Document final du Sommet de 2005 souligne que les autorités locales ont un rôle important à jouer en aidant à atteindre les objectifs de la communauté internationale en matière de développement et vient renforcer le paragraphe 12 de la Déclaration d'Istanbul sur les établissements humains², lequel reconnaît que « les autorités locales sont nos partenaires les plus proches et ont un rôle essentiel à jouer dans la mise en oeuvre du Programme pour l'habitat ». Favoriser une décentralisation effective reste au cœur de la stratégie mise en œuvre par ONU-Habitat pour renforcer la capacité des autorités locales – qui assurent en première ligne les services de base – d'améliorer l'administration des affaires locales et d'ancrer la démocratie à l'échelle locale.

18. À l'échelle intergouvernementale, le Conseil d'administration d'ONU-Habitat, à sa vingtième session, a examiné un projet de « directives internationales sur la décentralisation », qu'il a ensuite adopté par sa résolution 20/18 sur la décentralisation et le renforcement des autorités locales, dans laquelle il invitait les gouvernements à faire des observations complémentaires sur le projet de directives et le secrétariat à prendre en compte ces observations dans l'établissement de la version définitive des directives avec le concours du Groupe consultatif d'experts sur la décentralisation (AGRED). Les directives révisées seront présentées au Conseil d'administration pour examen à sa vingt et unième session en 2007. Dans cette même résolution, le Conseil d'administration a également prié le Directeur exécutif d'ONU-Habitat d'aider l'organisation Cités et gouvernements locaux unis (CGLU) à développer l'idée d'un observatoire mondial ayant vocation à suivre et à évaluer l'état de la décentralisation et de la responsabilisation, qui sont des conditions importantes pour atteindre les objectifs du Programme pour l'habitat.

19. ONU-Habitat collabore étroitement avec le Comité consultatif sur les autorités, les dirigeants de l'organisation Cités et gouvernements locaux unis et des représentants des gouvernements nationaux en vue de l'application effective de la résolution 20/18, qui passe notamment par la révision du projet de directives internationales sur la décentralisation en concertation étroite avec le Groupe consultatif d'experts sur la décentralisation (AGRED) et un accord de coopération avec le Gouvernement français en vue de la création d'un Observatoire mondial de la démocratie locale et de la décentralisation. L'adoption attendue des « directives » par le Conseil d'administration d'ONU-Habitat et la création, en collaboration avec les CGLU, de l'Observatoire mondial de la démocratie locale et de la décentralisation inciteront fortement les États Membres à adopter des politiques et législations qui favorisent la délégation de pouvoirs aux autorités locales afin qu'elles jouent un rôle actif dans la mise en œuvre du Programme pour l'habitat et la réalisation du septième objectif de développement du Millénaire (cibles 10 et 11).

Sûreté et sécurité urbaines – Renforcer le rôle des pouvoirs des autorités locales et de la société civile

20. L'insécurité dans les villes constitue un obstacle important à la mobilisation des moyens et investissements étrangers et nationaux, à la promotion de l'égalité

² Voir *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).

des sexes et à l'empouvoirement des femmes ainsi qu'à la paix et la stabilité. Au cours de la période faisant l'objet du rapport précédent, ONU-Habitat a mené à bien diverses consultations régionales, conférences internationales et enquêtes de « victimation » dans certaines villes d'Afrique, d'Asie et du Pacifique et d'Amérique latine et de pays en transition. Les conclusions des études et les recommandations qui découlent des consultations et des conférences jettent les bases de la phase actuelle de mise à l'essai et d'application de politiques et stratégies participatives générales en direction des pauvres visent à lutter contre la délinquance et la violence urbaines. La stratégie consiste à élaborer des plans d'action réunissant les acteurs du domaine, à opérer des changements institutionnels et législatifs pour en favoriser la mise en œuvre et à établir des mécanismes d'examen afin de suivre à intervalles réguliers les progrès accomplis. Des programmes pilotes sont en cours dans 23 villes de 15 pays d'Afrique, d'Asie et d'Amérique latine et de pays en transition. Les principaux partenaires sont l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime, la Commission économique et sociale pour l'Asie et le Pacifique et l'UNICEF. Ces activités pilotes visent essentiellement à mobiliser et à faire participer de manière active les organisations de la société civile, les groupements féminins et les jeunes en danger.

D. Services de renforcement des capacités et de conseils techniques

21. Les services de renforcement des capacités et de conseils techniques d'ONU-Habitat ont vocation à répondre aux demandes des États Membres qui souhaitent une aide pour adapter et appliquer les normes et directives mondiales venant appuyer la mise en œuvre du Programme pour l'habitat et des objectifs de développement du Millénaire. Ils s'attachent surtout à renforcer les capacités institutionnelles à l'échelon national et local et à créer un cadre propice à des partenariats public-privé et société civile efficaces. Leurs principales activités sont les suivantes : formation, apprentissage de la responsabilité à l'échelon local, concertations avec les différents acteurs du domaine, services consultatifs ad hoc, adaptation et utilisation d'outils de planification participative et d'instruments et de moyens d'action en faveur des pauvres.

Faire reculer la pauvreté urbaine

22. Pour lutter contre la pauvreté et l'exclusion en milieu urbain, il est indispensable d'augmenter le parc de logements sociaux et les services de base. Dans ce domaine, ONU-Habitat s'efforce d'aider les États Membres à réduire les déficits de logements et d'équipements sociaux et à mieux organiser les services publics en milieu urbain. Plus de 70 pays africains, asiatiques, arabes et latino-américains réalisent des projets en faveur de l'habitat et des équipements et mènent des initiatives tendant à améliorer la gestion et l'administration des affaires municipales avec le concours d'ONU-Habitat qui œuvre en coopération avec le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), la Banque mondiale, les banques régionales de développement et les donateurs bilatéraux. Il s'agit surtout d'adopter des politiques d'aménagement de l'espace en faveur des pauvres, notamment des stratégies qui visent à les intégrer et à construire des logements sociaux, et d'élargir l'accès des pauvres aux services urbains de base.

Reconstruction durable, prévention des catastrophes et consolidation de la paix

23. Les pauvres sont souvent les plus durement touchés par les catastrophes naturelles et les derniers à bénéficier de la reconstruction et du rétablissement des moyens de subsistance, comme le montre un récent rapport du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR), qui fait ressortir le nombre croissant de déplacés. L'expérience acquise par ONU-Habitat a fait ressortir que la planification et la gestion des établissements humains, singulièrement le rétablissement des droits de propriété, sont indispensables à une reconstruction durable, au rétablissement des moyens de subsistance et à la consolidation de la paix. Cela a conduit ONU-Habitat à appréhender de manière intégrée le renforcement des capacités au lendemain des catastrophes naturelles ou des conflits, dans l'administration et la gestion des terres, la planification des établissements humains et la réduction des risques et de la vulnérabilité. Cette approche, ONU-Habitat la suit à l'heure actuelle en coopération avec des organismes nationaux, des donateurs bilatéraux et d'autres organismes des Nations Unies en Asie, au Mozambique, et en République bolivarienne du Venezuela, dans les zones frappées par les tsunamis, les séismes et les inondations, et en Afghanistan, au Burundi, dans la République démocratique du Congo, au Timor-Leste, en Haïti, en Iraq, au Libéria, au Rwanda, en Sierra Leone, en Somalie et au Soudan. Elle conjugue services consultatifs en matière de politiques, renforcement des capacités et assistance technique pour reconstruire et renforcer les capacités des pouvoirs publics locaux, favoriser une réinstallation et une reconstruction opportunes au moyen du rétablissement des droits fonciers, améliorer la capacité de réaction face aux catastrophes et réduire les risques et la vulnérabilité des pauvres grâce à une gestion intégrée des terres et de l'eau, à l'amélioration des normes de construction et de planification et des technologies en usage dans le bâtiment, au rétablissement des moyens de subsistance, notamment la réinsertion des ex-combattants et des ex-membres des milices dans la société, à l'aide de formations professionnelles. Par ailleurs, depuis qu'il fait partie du Comité exécutif pour les affaires humanitaires, ONU-Habitat s'attache à faire intégrer de manière durable dans les interventions humanitaires du système des Nations Unies la question des abris, des terres et de la propriété et sert d'interlocuteur sur ces questions dans les groupes d'étude du Comité permanent interorganisations.

Établissement rapide de profils urbains

24. Le profil régional du secteur urbain est un outil axé sur l'action qui aide les États Membres à recenser les questions institutionnelles, législatives et structurelles clefs et à dégager un consensus sur des mécanismes d'intervention efficaces pour lutter contre la pauvreté en milieu urbain. Il intègre aussi des préoccupations urbaines dans les Documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté, dans le Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement et dans les efforts faits par les partenaires du développement et les institutions publiques. Il donne des points de repère pour répondre aux besoins et remédier aux lacunes en milieu urbain par le renforcement des capacités et par des projets de démonstration de nature à faire reculer la pauvreté par des interventions stratégiques. Il vient structurer et coordonner les interventions prioritaires et il est mis au point conjointement par ONU-Habitat et la Commission européenne. Le Programme comporte trois phases : l'établissement rapide et participatif de profils urbains à l'échelle nationale et locale, qui portent sur la gestion publique, les bidonvilles, les questions de genre et l'environnement et qui sont assortis de propositions concernant les actions à mener;

des études de faisabilité pour les chantiers prioritaires; et l'application. En 2005, le Programme a élargi ses activités à l'Afghanistan, au Burkina Faso, au Cameroun, à l'Égypte, à l'Érythrée, à l'Éthiopie, au Ghana, à l'Iraq, à la Jamahiriya arabe libyenne, au Kenya, au Lesotho, au Liban, au Libéria, à la République démocratique du Congo et aux Stratégies d'urbanisme en faveur des pauvres pour favoriser le développement économique de proximité.

Planification et gestion environnementales urbaines

25. Une urbanisation sauvage et rapide nuit à la santé de l'environnement dont elle cause la détérioration. Clandestins, les lotissements précaires sont rarement dotés d'un réseau d'évacuation des déchets solides, des eaux usées et des eaux pluviales. En conséquence, des maladies facilement évitables se propagent et le cadre de vie subit des contaminations. L'absence de politiques en faveur des pauvres envenime la situation, et un grand nombre de citoyens sont contraints de se chauffer au bois et au charbon. À l'échelle intergouvernementale, la Commission du développement durable, à sa treizième session, s'en est dite pleinement consciente. Elle a appelé de ses vœux la concertation et l'intégration de ces efforts concernant les établissements humains et l'eau et l'assainissement et un examen plus approfondi, à sa quatorzième session, des rapports qui existent entre l'atteinte des objectifs de développement du Millénaire et les énergies. Sur le plan municipal et national, la mise en œuvre à l'échelon local d'Action 21 et du Programme d'urbanisation durable réalisé conjointement par ONU-Habitat et le Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE) est désormais un outil primordial au sein du système des Nations Unies pour accompagner la réalisation à la fois d'Action 21 et de l'objectif d'urbanisation durable du Programme pour l'habitat. L'un et l'autre des programmes font porter leurs efforts sur les objectifs de développement du Millénaire et contribuent à atteindre les objectifs du Plan d'action de Johannesburg. L'assistance technique, le renforcement des capacités et les services consultatifs en matière de politique aident 80 villes dans 26 pays africains, arabes, dans la région Asie-Pacifique, en Europe et en Amérique latine à élaborer et à mettre en œuvre des plans d'action à l'échelle locale. Les activités mondiales et régionales consistent à faire connaître un certain nombre d'outils de planification et de gestion de l'environnement, à diffuser des informations et à sensibiliser les esprits grâce au réseautage avec des partenaires locaux et des programmes internationaux de soutien. ONU-Habitat a également participé à la « Conférence ministérielle africaine sur l'environnement » (CMAE) qui a inscrit un volet urbain dans son plan quinquennal à horizon mobile afin de privilégier le renforcement des capacités des pouvoirs publics nationaux et locaux en matière de planification et de gestion de l'environnement et d'application du Programme d'urbanisation durable du NEPAD.

E. Mobilisation des moyens et investissements nationaux en faveur des logements sociaux et de l'aménagement urbain

26. Le financement des logements sociaux et de l'aménagement urbain demeure une pierre d'achoppement importante pour les pays en voie d'urbanisation rapide et constitue la principale raison pour laquelle le Document final du Sommet mondial de 2005 a souligné le rôle catalyseur de la Fondation des Nations Unies pour l'habitat et les établissements humains. La Facilité pour la réfection des taudis de la Fondation et le Fonds d'affectation spéciale pour l'eau et l'assainissement apportent leur concours à des pays en Afrique et en Asie pour élaborer et appliquer des

méthodes et des instruments financiers innovants afin de soutenir la dépense publique à l'aide de capitaux nationaux, de prêts et du microcrédit pour le financement de logement sociaux, l'aménagement urbain ainsi que les réseaux d'adduction d'eau et d'assainissement. Le Fonds et la Facilité allient les missions et les attributions d'ONU-Habitat en matière de planification et de gestion des établissements humains et les missions sectorielles et capacités de financement des institutions financières internationales.

Mobilisation des ressources pour atteindre le septième objectif de développement du Millénaire (cible 10)

27. S'agissant du soutien qu'ONU-Habitat apporte aux États Membres pour la réalisation des objectifs de développement du Millénaire dont les cibles concernent l'eau et l'assainissement, ONU-Habitat continue de donner le ton en conjuguant assistance technique en matière de renforcement des capacités et finances nationales et internationales. Cette approche est actuellement suivie en partenariat avec les banques africaine et asiatique de développement et avec le concours de donateurs bilatéraux dans 18 pays en Afrique et en Asie. Elle a pour principal résultat de réduire l'écart entre le renforcement des capacités obtenu grâce à l'assistance technique et l'atteinte de capacités maximales. L'aide devient aussi plus efficace à mesure que la volonté politique d'engager des réformes institutionnelles et juridiques et de recadrer l'action publique et la gouvernance s'accompagne de prêts à décaissement rapide et d'investissements qui viennent améliorer de manière opportune et concrète l'accès des pauvres à l'eau et à l'assainissement. Dans la foulée de l'accord – décrit dans un rapport antérieur – conclu en 2005 entre ONU-Habitat et la Banque asiatique de développement qui prévoyait 500 millions de dollars pour des réseaux d'eau et d'assainissement desservant des quartiers pauvres en Asie, un accord analogue a été signé en 2006 avec la Banque africaine de développement pour investir, au profit des pauvres et en particulier des femmes, dans l'eau et l'assainissement, un montant de 540 millions de dollars, portant ainsi à plus d'un milliard de dollars des États-Unis le montant total des efforts financiers complémentaires consentis dans les deux régions.

Mobiliser les capitaux nationaux en faveur du septième objectif de développement du Millénaire (cible 11) et de l'alinéa m) du paragraphe 56 du Document final du Sommet mondial de 2005

28. L'assainissement des lotissements précaires et la prévention de l'apparition de bidonvilles se heurtent à une grande difficulté, à savoir la frilosité du secteur privé en raison des risques qu'il voit dans les investissements en faveur des pauvres et de l'aménagement urbain. Un progrès a été accompli dans le développement de la Facilité pour la réfection des taudis, comme le mentionnait le rapport de 2005. Ce mécanisme conjugue le savoir-faire technique, le pouvoir d'organisation et la capacité de mettre en confiance d'ONU-Habitat pour forger des accords-cadres entre les établissements bancaires privés et les établissements financiers non bancaires, les organismes de microcrédit de proximité, les administrations centrales et locales, et les quartiers pauvres afin d'assainir les lotissements précaires et d'augmenter le parc de logements sociaux. Quatre pays ont été sélectionnés pour la phase pilote 2005-2008 – Ghana, Indonésie, République-Unie de Tanzanie et Sri Lanka – tandis que les études et les concertations se poursuivent au Kenya et en Ouganda. La Banque HFC du Ghana a entrepris des études techniques dans ce pays pour créer des produits financiers à l'intention des ménages à revenus modestes qui se

conjugueront à des projets précis d'assainissement élaborés avec les autorités locales. En Indonésie, les villes de Djakarta et de Yogyakarta ont été le fer de lance de projets de réfection de lotissements précaires qui font intervenir des organisations de la société civile et les habitants des bidonvilles. À Sri Lanka, des partenariats entre les associations d'habitants de taudis et les autorités municipales ont conduit à l'élaboration d'initiatives de mise en commun des terres qui attireront des financements privés. En République-Unie de Tanzanie, le Fonds pour l'accès foncier des femmes a mis au point des stratégies innovantes de financement pour la construction de logements sociaux, avec l'aide des pouvoirs publics locaux. Au Kenya, grâce à un partenariat entre ONU-Habitat, des organismes publics et les autorités locales, des méthodes de travail relatives aux financements privés ont pu être mises en place. Le Programme pilote mettra à l'essai ces méthodologies qui ont été élaborées en concertation étroite avec la Banque mondiale, l'Alliance des villes, le Groupe du développement des infrastructures privées et des institutions financières nationales.

IV. Enseignements et recommandations

29. Des progrès considérables ont été accomplis dans la coordination des actions menées en application du Programme pour l'habitat à l'échelle mondiale, mais il subsiste des obstacles considérables à l'intensification des efforts nationaux et locaux qui permettraient de faire face aux difficultés complexes que présentent l'urbanisation rapide et la pauvreté en milieu urbain. La situation est d'autant plus grave que la communauté internationale sectorise le soutien qu'elle apporte aux efforts déployés par les États Membres pour atteindre les buts que la communauté internationale a fixés en matière de développement. En conséquence, les politiques concernant les villes qui concentrent aujourd'hui la moitié de la population visée par les objectifs de développement du Millénaire sont fragmentées, dissociées les unes des autres, voire contradictoires. Pour atteindre ces objectifs en milieu urbain, il faut une approche beaucoup plus intégrée qui appréhende dans sa globalité la crise de plus en plus grave de l'urbanisation rapide et sauvage et qui reconnaisse le rôle important des autorités locales dans la planification et la mobilisation des investissements en faveur des infrastructures et des services de base en milieu urbain. Le soutien qui sera apporté pour atteindre les objectifs de développement du Millénaire et inscrire leurs bienfaits dans la durée au-delà des horizons prévus dans les pays qui s'urbanisent rapidement dépendra dans une large mesure du renforcement des partenariats entre les gouvernements, les autorités locales et la communauté internationale qui permettront de collaborer avec les acteurs locaux. La situation actuelle entraîne des dysfonctionnements et marginalise les uns et les autres. Les autorités locales et les organisations de la société civile, dont le secteur privé, ne sont guère consultées pour l'élaboration des documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté, des bilans communs de pays, des plans-cadres pour l'aide au développement et autres cadres de développement et elles sont souvent court-circuitées par les aides et les interventions sectorielles, d'où un manque de coordination des actions. Pour y faire face, les recommandations suivantes ont été formulées :

30. Les gouvernements sont encouragés à accorder la plus haute priorité à l'évaluation et au suivi des tendances dans l'apparition des bidonvilles et dans la pauvreté et le dénuement en milieu urbain afin de renseigner les politiques

de la ville à conduire en faveur des pauvres, et d'adoption des politiques et stratégies genrées afin d'améliorer les conditions d'existence dans les bidonvilles conformément aux cibles 10 et 11 de l'objectif de développement du Millénaire 7, et ils sont invités à collaborer avec ONU-Habitat de manière intégrée au suivi de ces questions, à la communication d'informations et aux actions de sensibilisation.

31. Les gouvernements sont encouragés à généraliser l'élaboration et la réalisation de stratégies de développement national complètes afin d'atteindre les buts du Programme pour l'habitat et les objectifs de développement du Millénaire, conformément au paragraphe 22 a) du Document final du Sommet mondial de 2005. Ils sont encouragés aussi à faire en sorte que la lutte contre la pauvreté en milieu urbain et la dimension urbaine des objectifs de la communauté internationale en matière de développement fassent partie intégrante des bilans communs de pays, des activités d'autoévaluation des contrôles et des documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté et s'inscrivent dans la portée générale du Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement.

32. Les gouvernements sont invités à adopter l'approche intégrée d'ONU-Habitat, qui réunit les acteurs du domaine, pour la construction de logements sociaux et de réseaux d'eau et d'assainissement ainsi que pour l'aménagement urbain, à intensifier la prévention de l'apparition de bidonvilles et l'assainissement des lotissements précaires et à assurer la participation effective des autorités locales, du secteur privé et du secteur associatif, conformément aux paragraphes 56 m) et 174 du Document final du Sommet mondial de 2005.

33. Les gouvernements qui sont en mesure de le faire sont invités à soutenir l'approche intégrée et concertée d'ONU-Habitat pour le suivi, le renforcement des capacités et le financement des actions tendant à la mise en œuvre du Programme pour l'habitat et à la réalisation des cibles 10 et 11 de l'objectif de développement du Millénaire 7 par des contributions nouvelles afin que l'on puisse répondre de manière plus efficace et opportune aux demandes d'assistance des États Membres, ainsi que par des contributions à la Fondation des Nations Unies pour l'habitat et les établissements humains et à sa Facilité pour la réfection des taudis afin de permettre l'application de l'alinéa m) du paragraphe 56 du Document final du Sommet mondial de 2005.

34. Les gouvernements sont encouragés par ailleurs à nommer une personne référente qui servira de trait d'union avec les équipes de coordination des Nations Unies afin de renforcer la cohésion et la cohérence du concours international qui est apporté à la réalisation du Programme pour l'habitat et des objectifs de développement du Millénaire en milieu urbain et d'assurer un soutien qui renforce les uns et les autres et qui optimise en général l'aide ainsi apportée.