



Conseil économique et social

Distr. générale
7 mai 2007
Français
Original : anglais

Session de fond de 2007

Genève, 2-27 juillet 2007

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 présent rapport donne une vue d'ensemble des principaux problèmes et défis que connaît un monde en urbanisation rapide. Il analyse ensuite les incidences de ces problèmes sur la réalisation des engagements du Programme pour l'habitat et des objectifs de développement internationalement convenus qui s'y rattachent. Il met en lumière quelques-uns des points saillants des résultats obtenus et des activités menées par le Programme des Nations Unies pour les établissements humains (ONU-Habitat) afin de contribuer à une mise en œuvre coordonnée du Programme pour l'habitat. Il évalue les principaux obstacles à l'amélioration de l'efficacité des interventions et formule des recommandations sur la marche à suivre pour aller de l'avant.

* E/2007/100.



Le rapport recommande d'agir sans tarder pour placer un aménagement durable de l'espace urbain et la lutte contre la pauvreté urbaine au cœur des stratégies nationales de développement. Il appelle à une revitalisation des comités nationaux pour Habitat afin d'inscrire le suivi et la mise en œuvre du Programme pour l'habitat dans les plans nationaux de développement et les stratégies de lutte contre la pauvreté. Il préconise un examen des politiques macroéconomiques qui favorisent les investissements en faveur des pauvres en matière de logement et d'aménagement urbain, pas seulement comme moyen de s'attaquer aux conséquences sociales d'une urbanisation rapide, mais aussi en vue de stimuler le développement économique et la création d'emplois au plan local. Cela contribuerait à la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement au niveau des villes. Le présent rapport traite également de la nécessité de mécanismes institutionnels plus efficaces pour améliorer la coordination à l'échelle de l'ensemble du système et lui permettre, ainsi qu'à tous les partenaires du Programme pour l'habitat, de répondre de manière stratégique et cohérente aux problèmes multiformes que soulèvent l'urbanisation rapide et la mise en œuvre de l'ensemble du Programme pour l'habitat et des objectifs de développement internationalement convenus qui s'y rattachent. Il recommande également que la question de l'aménagement durable de l'espace urbain soit inscrite de façon permanente à l'ordre du jour des discussions de haut niveau sur le développement durable.

Table des matières

	<i>Paragraphes</i>	<i>Page</i>
I. Introduction	1	3
II. Problèmes et conséquences d'une urbanisation rapide et chaotique	2–12	3
III. Recherche d'une action plus efficace et coordonnée	13–48	5
A. Harmonisation du suivi et de la mobilisation	15–24	5
B. Priorité donnée aux facteurs déterminants de l'aménagement durable de l'espace urbain et de la lutte contre les taudis	25–32	7
C. Partenariats stratégiques	33–34	10
D. Niveau mondial	35	10
E. Niveau régional	36–38	11
F. Niveau national	39–46	11
G. Niveau local	47–48	12
IV. Mobilisation de ressources	49–56	12
V. Conclusions et recommandations	57–63	14

I. Introduction

1. Le présent rapport a été établi conformément au paragraphe c) de la décision 2006/247 du Conseil économique et social.

II. Problèmes et conséquences d'une urbanisation rapide et chaotique

2. L'année 2007 a marqué un tournant dans l'histoire de l'humanité. Pour la première fois, la moitié de l'humanité vit désormais dans des villes et des métropoles, proportion qui devrait atteindre les deux tiers d'ici à 2030. Cette progression rapide et irréversible vers une ère urbaine ouvre de nombreuses possibilités. Les agglomérations urbaines, en particulier dans une économie mondialisée, sont les moteurs de la croissance, des échanges internationaux et du commerce, du tourisme et des services à valeur ajoutée.

3. Cette évolution crée également toute une gamme de problèmes sociaux, économiques et environnementaux. L'urbanisation entraîne des changements irréversibles dans les modes de consommation et de production, au nombre desquels figure l'utilisation que nous faisons des terres, de l'eau et de l'énergie. L'urbanisation entraîne aussi des changements dans la quantité et la toxicité des déchets que nous produisons. Dans les pays développés, la croissance urbaine ne s'accompagne plus d'une migration de la population vers les villes. Elle est toutefois caractérisée par une croissance sauvage des villes et une utilisation intensive d'énergie. Alors que les villes n'occupent qu'un peu plus de 3 % des terres, elles produisent actuellement 70 % des déchets et des émissions de gaz à effet de serre responsables du changement climatique.

4. Toutefois, 95 % de l'urbanisation se produit dans les pays en développement et, selon les prévisions, le nombre d'habitants de taudis à travers le monde devrait atteindre 1 milliard au cours de l'année 2007. Si les tendances actuelles se maintiennent, ce chiffre devrait encore augmenter de 400 millions d'ici à 2020.

5. Sur ce milliard d'habitants de taudis, une très forte majorité, soit un sur trois habitants des villes, vit dans des conditions qui mettent leur vie en danger : manque de logement sûr, d'approvisionnement en eau et d'assainissement, de services énergétiques modernes, de services de ramassage et d'élimination des déchets.

6. Deux rapports phares d'ONU-Habitat publiés en 2006 ont montré l'étendue et la gravité des problèmes auxquels se heurtent les pays qui connaissent une urbanisation rapide. Le premier rapport intitulé *Water and Sanitation in the World's Cities* (Eau et assainissement dans les villes du monde) a montré que les petites agglomérations et les villes secondaires, qui sont celles qui se développent le plus rapidement, sont les moins bien équipées pour répondre aux besoins d'approvisionnement en eau et d'assainissement de leur population en expansion rapide. L'absence de planification et de moyens d'investissement ainsi que la fragilité de la prestation de services y sont des causes majeures de mauvaise santé et de pollution.

7. Le second de ces rapports phares, intitulé *The State of the World's Cities Report, 2006/2007* (Rapport 2006/2007 sur l'état des villes dans le monde), a montré pour la première fois la véritable étendue du dénuement parmi les pauvres

des zones urbaines. Ce rapport contient des conclusions significatives à divers égards : elles démystifient l'hypothèse acceptée de longue date selon laquelle les pauvres des villes, du fait qu'ils se trouvent dans des zones urbaines mieux équipées, sont mieux lotis que leurs homologues ruraux. Or, ce rapport prouve que les conditions de vie dans les bidonvilles sont aussi mauvaises sinon pires que les conditions de vie dans les zones rurales pauvres. Les habitants des taudis ont autant de chances de connaître la faim, la malnutrition et la maladie que leurs homologues ruraux. Les femmes qui vivent dans des taudis courent les risques les plus élevés d'incidence du VIH par rapport aux autres groupes de la population. La mortalité infantile reste forte dans tous les pays en développement, même dans ceux qui appliquent des politiques et des mesures concertées visant à la réduire. Dans de nombreux bidonvilles, en particulier en Afrique subsaharienne et dans certaines parties d'Asie du Sud, jusqu'à 300 personnes partagent une seule latrine, situation qui a une incidence directe sur la dignité, la sécurité et la santé de toute la population, et plus particulièrement des femmes.

8. Il ressort d'études parallèles sur la sécurité urbaine dans les bidonvilles et les quartiers défavorisés que la criminalité, la drogue, la violence et les sévices sexuels constituent des réalités quotidiennes que les statistiques officielles passent sous silence ou négligent. Par ailleurs, en cas de catastrophe d'origine humaine ou naturelle, les pauvres des villes sont touchés de façon disproportionnée. Les habitants des bidonvilles et des quartiers défavorisés sont les plus vulnérables aux inondations, glissements de terrain et incendies du fait qu'ils vivent essentiellement dans des zones précaires ou mal aménagées.

9. L'effet combiné de forts taux de chômage et de sous-emploi et du fait que les pauvres des zones urbaines ont besoin d'argent pour se procurer de la nourriture et des services de base contribue aussi à les rendre particulièrement vulnérables à l'engrenage de la pauvreté par manque de revenus et moins résilients que leurs homologues ruraux.

10. Deux tendances qui se dégagent du rapport sur *L'état des villes dans le monde* sont particulièrement inquiétantes : la première tient au fait que le taux mondial de croissance de la population urbaine, qui est estimé à 2,24 %, est quasiment synonyme de multiplication des taudis, qui progressent à raison de 2,22 % par an. La croissance urbaine et celle des taudis présentent d'importantes variations régionales, allant de 0,75 % et 0,72 % dans les pays développés à 2,89 % et 2,2 % en Asie du Sud, à 2,96 % et à 2,71 % en Asie de l'Ouest, et à 4,58 % et 4,53 % en Afrique subsaharienne. Ces chiffres pourraient néanmoins signifier qu'une fraction importante, sinon la vaste majorité, des personnes qui migrent vers les villes où y naissent vient grossir les rangs des pauvres des villes.

11. La seconde tendance ressort d'une évaluation des progrès obtenus dans la réalisation des objectifs de réfection des taudis et de prévention de leur prolifération. Sur les pays étudiés, soit plus de 100, huit seulement peuvent être considérés comme ayant obtenu des résultats tangibles en inversant le taux de croissance des taudis et en réduisant le nombre des personnes qui y vivent. Quinze autres pays ont obtenu des résultats modestes grâce à des mesures visant à réduire ou à stabiliser la croissance des taudis. Cinquante des pays étudiés ont insuffisamment progressé et continuent de connaître une prolifération rapide des taudis.

12. La signification de ce qui précède et d'autres conclusions est claire : nous ne pouvons plus négliger l'urbanisation de la pauvreté et du dénuement. Faute de cela, nous risquons de ne pas atteindre les objectifs de développement internationalement convenus en matière de faim et de malnutrition, de santé génésique et de mortalité infantile, de VIH/sida et d'autres maladies, d'approvisionnement en eau et d'assainissement, et enfin d'égalité des sexes pour une portion importante et croissante des pauvres. Nous risquons aussi d'aller au devant d'une misère et d'une exclusion sociale massives, avec toutes les conséquences que cela comporte pour la paix, la stabilité sociale et la sécurité.

III. Recherche d'une action plus efficace et coordonnée

13. Les conclusions fondamentales exposées plus haut au sujet de l'urbanisation de la pauvreté et du dénuement ont amené ONU-Habitat à préciser son rôle et sa stratégie. Pendant toute la période étudiée, ONU-Habitat s'est employé à arrêter un plan stratégique et institutionnel à moyen terme pour la période 2008-2013 en procédant à des consultations approfondies avec les partenaires de développement, les organismes des Nations Unies et les États Membres. Ce plan devrait contribuer à la réforme de l'Organisation des Nations Unies à l'échelle du système et à la cohérence en renforçant le rôle de catalyseur et de coordonnateur d'ONU-Habitat dans le suivi et la mise en œuvre du Programme pour l'habitat et des objectifs de développement internationalement convenus qui s'y rattachent.

14. L'axe central de ce plan est une approche intégrée pour aider les gouvernements et leurs partenaires de développement à inscrire l'aménagement durable de l'espace urbain et la lutte contre la pauvreté urbaine dans leurs plans nationaux et leurs priorités de développement. Cela nécessite une conception harmonisée des activités de suivi et de mobilisation afin de mieux informer les dirigeants et les décideurs, un ciblage plus précis des facteurs déterminants pour assainir les bidonvilles, éviter qu'ils ne se multiplient et réduire la pauvreté urbaine, des partenariats stratégiques à l'intérieur et à l'extérieur du système des Nations Unies afin de réunir l'appui indispensable au renforcement des capacités, et enfin la mobilisation de ressources internationales et nationales, sans négliger leur effet multiplicateur, pour financer des logements sociaux ainsi que des infrastructures et des services connexes.

A. Harmonisation du suivi et de la mobilisation

15. Le caractère transsectoriel des questions liées à l'aménagement durable de l'espace urbain et à la lutte contre la pauvreté urbaine dépasse les attributions d'un seul organisme. Cela nécessite une conception du suivi et de la mobilisation à l'échelle du système afin d'être mieux à même de fixer des normes et de prendre des décisions en connaissance de cause aux niveaux mondial, régional et national. Au cours de la période étudiée, ONU-Habitat a réussi à convaincre notamment le Fonds des Nations Unies pour la population (FNUAP), le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF) et la Banque mondiale d'adopter une méthodologie pour la collecte et l'analyse des données sur les taudis, la pauvreté urbaine et le dénuement. Les résultats de cet effort coordonné ont conduit aux conclusions marquantes du *Rapport sur l'état des villes dans le monde pour 2006/2007* dont il a été question

plus haut. Si ces conclusions, parmi d'autres, ont permis au monde entier de mieux prendre conscience de l'étendue et de la gravité de la pauvreté urbaine et des conditions dans les bidonvilles, les progrès à l'échelle des pays devront être considérablement accélérés si l'on veut atteindre les objectifs relatifs aux établissements humains et les autres objectifs de développement internationalement convenus.

16. Une première étape importante consiste à harmoniser la collecte et l'analyse des données afin d'inclure les questions urbaines dans le suivi de tous les objectifs de développement internationalement convenus. Cela comblerait les lacunes existantes dans l'information sur les conséquences sociales, économiques et environnementales d'une urbanisation rapide, les vraies dimensions de la pauvreté urbaine ainsi que la localisation des groupes cibles. Ces lacunes sont à l'origine de l'un des principaux obstacles à la mise en œuvre des objectifs de développement internationalement convenus dans les zones urbaines, à savoir l'absence d'informations solides permettant de guider et d'étayer le choix des politiques et des décisions et, par voie de conséquence, la mauvaise planification des services de base ou leur insuffisance, notamment en matière d'approvisionnement en eau et d'assainissement, d'éducation et de santé.

17. Remédier à ces insuffisances de l'information constituerait la première étape sur la voie d'un débat normatif plus cohérent et mieux informé aux niveaux mondial et national. A l'échelon des pays, cela faciliterait la tâche des équipes de pays des Nations Unies qui souhaitent inscrire les questions liées à la pauvreté urbaine dans le Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement. Cela permettrait aussi aux gouvernements et à leurs partenaires de développement de mieux comprendre l'importance de l'inclusion de la dimension urbaine dans leurs plans respectifs de développement et, le cas échéant, dans les stratégies de réduction de la pauvreté.

18. À l'échelon mondial, une conception harmonisée du suivi des conséquences sociales, économiques et environnementales de l'urbanisation, de la pauvreté urbaine et du dénuement faciliterait grandement la mobilisation et la sensibilisation, qui représentent une étape décisive dans la recherche de partenaires et de ressources.

19. Une série de réunions mondiales ou régionales de haut niveau consacrées à l'aménagement durable de l'espace urbain, à la lutte contre la pauvreté et l'assainissement des taudis ont notamment permis d'atteindre cet objectif. La troisième session du Forum urbain mondial, qui a eu lieu en juin 2006 à Vancouver (Canada), a réuni plus de 10 000 représentants de gouvernements, d'autorités locales, d'organisations de la société civile et du secteur privé venus de 156 pays. Ce forum, qui avait été précédé par un Forum mondial pour la jeunesse, s'est concentré sur le débat normatif, l'échange d'idées réalisables et de pratiques optimales en matière d'aménagement urbain durable.

20. Les principaux résultats du Forum urbain mondial peuvent être résumés comme suit :

a) Accepter l'ère des villes. Le Forum a reconnu qu'une urbanisation rapide nécessitera une réévaluation fondamentale des politiques, des pratiques et des lois qui permettront de faire face aux conséquences sociales, économiques et environnementales d'un monde à prédominance urbaine;

b) De l'exclusion à l'engagement – nécessité de constituer des coalitions efficaces pour répondre aux besoins des citoyens pauvres. Le Forum a reconnu la nécessité d'associer les pauvres des villes aux décisions qui ont une incidence sur leurs moyens d'existence et de reconnaître leur « droit à la ville »;

c) Résoudre les problèmes financiers de la réfection des taudis et de la mise en place d'équipements durables. Le Forum a reconnu l'insuffisance actuelle des structures financières internationales et nationales en matière de logement ainsi que des crédits alloués par les municipalités à la construction de logements abordables, avec l'infrastructure et les services de base correspondants;

d) Réinventer la planification : appliquer de nouveaux paradigmes allant dans le sens du développement urbain durable. Le Forum a reconnu le rôle critique des autorités centrales et locales dans la planification participative et sans exclusive pour relever les défis d'une urbanisation rapide. Le Forum a recommandé la promotion de modes de consommation et de production plus viables en réduisant l'impact écologique des villes afin d'atténuer les problèmes environnementaux à travers le monde, y compris le changement climatique.

21. Cette rencontre a mobilisé une attention sans précédent de la part des médias, qui ont continué pendant plusieurs mois à traiter des problèmes sociaux, économiques et environnementaux que connaissent les villes et les pays en urbanisation rapide.

22. Également sans précédent a été la participation active du système des Nations Unies à une réunion qui n'était pas un sommet. Plus de 20 institutions spécialisées, commissions régionales, programmes et fonds, y compris le Groupe de la Banque mondiale et les banques régionales de développement, ont participé activement à 26 manifestations et ont dirigé l'organisation de sept d'entre elles. Le Forum a ainsi offert une chance unique de tenir un débat normatif sur une large base et de procéder à des échanges de connaissances, de compétences et de données d'expérience.

23. À l'échelon régional, trois réunions ministérielles sur le logement et l'aménagement urbain ont été organisées en 2006, en étroite collaboration avec les commissions régionales. Ces réunions se sont attachées à faire inscrire des considérations urbaines dans la mise en œuvre du Programme pour l'habitat et la réalisation des objectifs de développement internationalement convenus qui s'y rattachent.

24. Les enseignements tirés de ces forums mondiaux et régionaux semblent indiquer une demande croissante de moyens structurés pour la prise en compte des aspects urbains de la réalisation des objectifs de développement internationalement convenus. ONU-Habitat revoit actuellement l'organisation du Forum urbain mondial afin de stimuler une mobilisation mondiale en faveur d'un aménagement durable de l'espace urbain et de la lutte contre la pauvreté urbaine.

B. Priorité donnée aux facteurs déterminants de l'aménagement durable de l'espace urbain et de la lutte contre les taudis

25. Les efforts d'ONU-Habitat pour une mise en œuvre coordonnée du Programme pour l'habitat portent de plus en plus sur l'objectif d'assainissement des taudis fixé

dans la Déclaration du Millénaire de l'Organisation des Nations Unies¹, l'objectif en matière d'approvisionnement en eau et d'assainissement fixé dans le Programme de mise en œuvre de Johannesburg², et la lutte contre la prolifération des taudis recommandée par l'Assemblée générale au paragraphe 56 m) du Document final du Sommet mondial de 2005³. Ces objectifs constituent des points d'ancrage stratégiques pour s'attaquer au double objectif du Programme pour l'habitat, à savoir « un logement convenable pour tous » et « le développement durable des établissements humains dans un monde en voie d'urbanisation ».

26. Cinq domaines prioritaires et solidaires ont été définis en accord avec les États Membres, d'autres organes des Nations Unies et les partenaires du Programme pour l'habitat. Ces domaines correspondent aux facteurs déterminants pour relever le défi de l'aménagement durable de l'espace urbain et de la lutte contre la pauvreté urbaine. Il s'agit des domaines ci-après :

- a) Mobilisation, suivi et partenariats efficaces;
- b) Planification urbaine, gestion et gouvernance participatives;
- c) Terre et logement pour les pauvres;
- d) Infrastructure et services urbains de base écologiquement sains; et
- e) Renforcement des systèmes de financement des établissements humains.

27. Une approche tenant compte des sexes, de l'âge et des droits a été adoptée pour chacun de ces cinq domaines prioritaires, chacun étant assorti d'objectifs et d'indicateurs de résultats. Ces facteurs déterminants et les domaines prioritaires définissent le cadre qui permettra au système des Nations Unies d'adopter une démarche à l'échelle du système pour :

- a) Fixer des repères pour le suivi et la mise en œuvre du Programme pour l'habitat et des objectifs de développement internationalement convenus qui s'y rattachent dans les zones urbaines;
- b) Déterminer *qui fait quoi* et *où* afin de définir les lacunes et les double emplois et d'améliorer la coordination des programmes;
- c) Constituer des partenariats stratégiques fondés sur les effets synergiques et les avantages comparatifs, notamment en vue d'apporter un appui consultatif en matière d'orientations et de renforcement des capacités à l'échelon des pays.

28. Les dispositions pratiques ont été renforcées pendant toute la période à l'étude pour la mise en place de l'infrastructure et des services de base en partenariat avec d'autres organismes des Nations Unies, y compris la Banque mondiale, notamment par le biais de l'Alliance des villes, afin de réaliser conjointement avec l'UNESCO une étude sur les droits culturels à la ville, de procéder conjointement avec le Département pour les affaires économiques et sociales du Secrétariat à une analyse des meilleures pratiques dans l'administration publique sans exclusive et de

¹ Voir résolution 55/2 de l'Assemblée générale.

² Plan de mise en œuvre du Sommet mondial pour le développement durable (*Rapport du Sommet mondial pour le développement durable, Johannesburg (Afrique du Sud), 26 août-4 septembre 2002* (publication des Nations Unies, numéro de vente : F.03.II.A.I), chap. I, résolution 2, annexe).

³ Voir résolution 60/1 de l'Assemblée générale.

continuer à collaborer avec l'Organisation mondiale de la santé à l'élaboration d'indicateurs de santé pour les villes.

29. En matière de logement, le Programme des Nations Unies pour les droits de l'homme, qui réunit le Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme, le Groupe consultatif sur les expulsions par la force et ONU-Habitat, a entrepris d'élaborer un ensemble d'indicateurs en collaboration avec le Comité sur les droits économiques, sociaux et culturels. Ces indicateurs seront utilisés dans un questionnaire destiné à aider les États Membres à analyser et à évaluer leurs lois respectives concernant les droits au logement des groupes défavorisés et vulnérables.

30. Dans le cadre d'un effort plus large visant à mettre l'accent sur les droits au logement de certains groupes vulnérables, un rapport intitulé « Indigenous peoples' right to adequate housing: a global review » (HS/734/05E) (droit des peuples autochtones à un logement convenable : aperçu d'ensemble) a été publié et diffusé lors de la cinquième session de l'Instance permanente sur les questions autochtones, en mai 2006. Une réunion d'un groupe d'experts sur les autochtones dans les villes et les migrations devrait avoir lieu en 2007, avec le financement du Gouvernement canadien, pour en assurer le suivi. Les résultats de cette rencontre seront portés à l'attention de la sixième session de l'Instance permanente, en mai 2007. Le Programme des Nations Unies pour les droits de l'homme envisage d'effectuer des travaux de recherche analogues sur les droits au logement des personnes handicapées, des personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays et des réfugiés.

31. Le Global Land Tool Network a réussi à mobiliser quelque 30 institutions spécialisées, programmes et fonds des Nations Unies, donateurs latéraux et multilatéraux, associations de chercheurs et de spécialistes pour s'intéresser à la question fondamentale des droits à la terre et à la propriété pour les pauvres des villes. Ce réseau coordonne les ressources et les compétences afin d'aider les États Membres et leurs partenaires de développement à mettre au point et à appliquer toute une gamme d'outils et de directives de caractère normatif et opérationnel en vue d'améliorer les politiques et les lois foncières en faveur des pauvres ainsi que les pratiques en matière d'administration des biens.

32. ONU-Habitat a organisé le 6 mars 2007 une réunion interinstitutions sur l'urbanisation dans le contexte du Comité de haut niveau sur les programmes. Cette réunion a noté que l'année 2007 marquerait un tournant dans l'évolution de l'urbanisation puisque, pour la première fois, plus de la moitié de la population mondiale vivrait dans des zones urbaines. Étant donné que 72 % des Africains, 46 % des Asiatiques et 33 % des Latino-américains des zones urbaines vivent dans des bidonvilles caractérisés par la pauvreté, des taux élevés de chômage et de sous-emploi et un accès limité aux services de base, l'aide à l'aménagement de villes bien gérées devrait être considérée comme prioritaire dans l'ensemble du système des Nations Unies. La réunion a donc recommandé que, lors d'une session ultérieure, le Conseil des chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies pour la coordination (CCS) consacre une discussion thématique à la pauvreté humaine ou aux défis aux possibilités de l'urbanisation afin de veiller à ce que le système des Nations Unies réponde de manière cohérente et stratégique aux défis multiformes que pose une urbanisation rapide. La réunion a également convenu des dispositions à prendre pour permettre aux organismes des Nations Unies de collaborer à un

travail d'analyse et à la définition des moyens de renforcer les programmes de travail liés au renforcement des capacités pour lutter contre la pauvreté urbaine, et notamment pour atteindre les objectifs du Millénaire pour le développement à l'échelon local.

C. Partenariats stratégiques

33. Le Programme pour l'habitat attribue la première responsabilité de la mise en œuvre aux États Membres, et reconnaît également le rôle et la contribution de premier plan des autorités locales. Toutefois, les investissements dans la construction de logements et dans la mise en place d'une infrastructure et de services urbains de base proviennent essentiellement du secteur privé et d'individus. Les uns et les autres ont besoin de politiques et de réglementations favorables pour relever les défis d'une urbanisation rapide.

34. Le rôle et la contribution de partenaires stratégiques aux niveaux mondial, régional et national sont d'une importance capitale pour appuyer cet effort. Si ONU-Habitat continue à renforcer les partenariats et les coalitions avec, par exemple, les organismes des Nations Unies, les institutions financières internationales et les partenaires du Programme pour l'habitat, le but est ici d'accroître de manière spectaculaire le nombre des partenaires et des réseaux appelés à appuyer les efforts d'aménagement durable de l'espace urbain et de lutte contre la pauvreté urbaine.

D. Niveau mondial

35. Les activités d'ONU-Habitat au niveau mondial porteront principalement sur le suivi, la mobilisation et la promotion d'un débat normatif, l'objectif ultime étant de mobiliser un large appui en faveur de l'aménagement durable de l'espace urbain. En voici quelques-unes :

a) Campagne mondiale en faveur de l'aménagement durable de l'espace urbain pour ouvrir la voie au travail d'orientation et de mobilisation sur les plans mondial et régional et à la mise au point d'outils normatifs à l'appui du suivi et de la mise en œuvre du Programme pour l'habitat et des objectifs de développement internationalement convenus qui s'y rattachent aux échelons mondial, régional, national et local;

b) ONU-Habitat propose d'organiser chaque année une table ronde des institutions financières internationales afin de renforcer leurs stratégies mondiales et nationales en y incluant les questions relatives à l'aménagement durable de l'espace urbain et à la lutte contre la pauvreté urbaine;

c) Création d'un système de gestion des tâches inscrites au Programme pour l'habitat au sein du Groupe de gestion de l'environnement, sur le modèle de celui créé pour Action 21. Ce système permettra à tous les organes des Nations Unies et aux partenaires du Programme pour l'habitat de rendre compte d'une manière plus coordonnée des progrès réalisés dans la mise en œuvre du Programme pour l'habitat et des objectifs de développement internationalement convenus qui s'y rattachent;

d) Renforcement des relations avec la société civile et d'autres partenaires en mettant en commun des données d'expérience et les meilleures pratiques lors de rencontres mondiales telles que le Forum urbain mondial.

E. Niveau régional

36. Les activités à l'échelon régional auront un caractère normatif ou porteront sur la mobilisation et la gestion des connaissances. Les réunions ministérielles régionales sur le logement et le développement urbain que ONU-Habitat a commencé à organiser en 2006 dans les régions d'Afrique, d'Asie et du Pacifique se poursuivront afin de promouvoir un débat normatif sur les questions clefs telles que la décentralisation ou d'autres questions spécifiques régionales et sous-régionales⁴. ONU-Habitat a rendu compte des résultats de ces réunions régionales, y compris de la réunion de haut niveau organisée depuis longtemps pour la région de l'Amérique latine et des Caraïbes⁵, à son Conseil d'administration, au Conseil économique et social et à l'Assemblée générale.

37. ONU-Habitat invitera les banques régionales de développement ainsi que les commissions régionales à faire mieux comprendre les défis que pose l'existence de taudis et à promouvoir un aménagement durable de l'espace urbain. L'approche régionale insistera aussi sur la mise en commun d'exemples de bonnes pratiques et d'enseignements tirés aux niveaux régional et sous-régional.

38. Il est proposé que les institutions énumérées plus haut collaborent à l'établissement et à la diffusion de rapports régionaux sur l'état des villes, considérés comme un important moyen d'information et de plaidoyer permettant de compléter le rapport d'ONU-Habitat sur *L'état des villes dans le monde*.

F. Niveau national

39. La nécessité d'un appui plus efficace à l'échelon des pays a été signalée comme une priorité dans la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide et dans le processus de réforme de l'Organisation des Nations Unies.

40. Répondant à cette nécessité, ONU-Habitat propose d'adopter un cadre normatif et opérationnel amélioré qui permettra aux pays de faire ce qui suit :

- a) Analyser leurs conditions et tendances respectives en matière d'urbanisation;
- b) Évaluer l'adéquation de leurs cadres politiques, juridiques et institutionnels;
- c) Définir les initiatives prioritaires pour parvenir à une urbanisation plus durable.

41. Ce cadre devrait permettre d'inscrire les questions urbaines dans les stratégies nationales de développement, les stratégies de réduction de la pauvreté et le Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement.

42. Ce cadre permettra de répondre aux priorités des pays à différents stades de développement et d'urbanisation, depuis les pays où l'urbanisation est stabilisée

⁴ Telles que la Conférence ministérielle africaine sur le logement et l'urbanisme, la Conférence ministérielle de toute l'Afrique sur la décentralisation et le développement local et la Conférence ministérielle Asie-Pacifique sur le logement et l'urbanisme.

⁵ Assemblée générale des ministres du logement et du développement urbain des pays d'Amérique latine et des Caraïbes (MINURVI).

jusqu'aux pays où le processus est rapide et chaotique, en passant par les pays qui ont enregistré une régression à la suite d'une catastrophe naturelle ou d'un conflit.

43. Il est proposé que ce cadre soit mis en œuvre de manière progressive, ce qui serait conforme à la réforme de l'ONU au niveau des pays, en commençant par exemple par un pays pilote. Le cadre sera également adapté à la demande en fonction de critères précis d'engagement et d'évaluations régulières.

44. Il est proposé que les gouvernements revitalisent les Comités nationaux pour Habitat qui avaient initialement été créés sur une large base pour la Conférence des Nations Unies de 1996 sur les établissements humains (Habitat II) et l'examen quinquennal de la mise en œuvre des textes issus d'Habitat II, lors de la vingt-cinquième session extraordinaire de l'Assemblée générale, pour qu'ils s'emploient à élaborer leurs stratégies nationales de développement urbain.

45. Lorsque les problèmes d'urbanisation seront largement acceptés, l'objectif consistera à mobiliser les organismes des Nations Unies et les partenaires du Programme pour l'habitat afin d'élaborer à l'échelon national un programme global axé sur le renforcement des capacités à l'appui de réformes systémiques qui auront un impact positif.

46. Enfin, lorsque le système des Nations Unies est appelé à venir en aide aux gouvernements pour faire face à des catastrophes naturelles ou à des conflits, ce cadre sera mis en place par le biais de groupes thématiques appropriés du Comité permanent interinstitutions.

G. Niveau local

47. ONU-Habitat continuera à renforcer son avantage comparatif au sein du système des Nations Unies pour collaborer avec les autorités locales. Il a continué à travailler en étroite collaboration avec l'organisation Cités et gouvernements locaux unis (CGLU), par exemple pour finaliser les directives sur la décentralisation et le renforcement des autorités locales et appuyer la création d'un observatoire mondial de la démocratie locale et de la décentralisation comme moyen de suivre les progrès réalisés dans la mise en œuvre du Programme pour l'habitat.

48. Un rôle connexe pour ONU-Habitat consistera à renforcer les relations de travail entre les gouvernements et les partenaires du Programme pour l'habitat, en particulier les collectivités, la société civile, le secteur privé, les autorités locales et les autorités du gouvernement central, afin de contribuer à harmoniser les efforts pour atteindre des objectifs durables liés à l'urbanisation.

IV. Mobilisation de ressources

49. L'un des effets de politiques publiques mal informées ou peu judicieuses en matière d'urbanisation rapide est de ralentir les investissements dans le logement et dans les infrastructures et les services urbains de base par rapport à la croissance démographique et le développement matériel des villes et des métropoles. C'est le cas notamment des petites agglomérations et villes dans les pays en développement, qui sont celles qui se développent le plus vite et qui se trouvent particulièrement

défavorisées sur le plan des capacités humaines et financières pour répondre aux besoins d'une croissance rapide.

50. Une analyse des plans nationaux de développement et des budgets dans les pays qui connaissent une urbanisation rapide montre que, à quelques rares exceptions près, le logement et le développement urbain sont parmi les postes les plus mal lotis pour les crédits budgétaires et les dépenses publiques. Alors que l'essentiel des ressources consacrées au logement et au développement urbain proviennent en général du secteur privé, les politiques et les dépenses publiques dans le secteur de l'infrastructure et des services urbains sont d'une importance capitale pour attirer les investissements privés et pour encourager comme il convient des interventions destinées aux pauvres des villes.

51. Un rôle analogue dans l'orientation de la politique du secteur public et la mobilisation d'investissements publics et privés peut être attribué à l'aide publique au développement (APD). On estime à 20 milliards de dollars par an pendant la période allant de 2005 à 2020 les investissements nécessaires pour atteindre l'objectif 7 du Millénaire pour le développement (cible 11) relatif à l'assainissement des taudis et à la lutte contre la prolifération des taudis à l'avenir. Les enseignements tirés d'initiatives réussies d'assainissement des taudis montrent que jusqu'à 80 % de ces ressources peuvent être obtenues en utilisant les dépenses publiques pour attirer des investissements intérieurs et l'aide des habitants des quartiers insalubres eux-mêmes. Cela laisse apparaître un trou de financement de 4 milliards de dollars par an que l'APD pourrait combler. Toutefois, l'APD dans le secteur urbain a dans l'ensemble stagné en termes réels au cours de la dernière décennie et elle est actuellement estimée à 2 milliards de dollars par an, dont une fraction seulement est affectée à la construction de logements pour les pauvres et à l'aménagement urbain.

52. Cela étant, la première priorité d'ONU-Habitat demeure le renforcement de son rôle de préinvestisseur et la démonstration des avantages macroéconomiques de l'investissement dans l'assainissement des taudis et dans la construction de logements et d'une infrastructure et de services urbains de base pour les pauvres. ONU-Habitat fait cela en associant de plus en plus les activités d'orientation et de renforcement des capacités afin de mobiliser l'investissement intérieur et l'investissement international de suivi.

53. Cette méthode s'inspire des enseignements tirés de l'expérience du Fonds d'affectation spéciale pour l'eau et l'assainissement et de la Facilité pour la réfection des taudis. Le Fonds d'affectation spéciale pour l'eau et l'assainissement a utilisé l'investissement initial de 1 million de dollars des États-Unis de la Fondation des Nations Unies pour l'habitat et les établissements humains comme levier pour mobiliser près de 50 millions de dollars pour le renforcement des capacités en matière de politique, de mobilisation et de préinvestissement. Cela a à son tour eu un rôle catalyseur en mobilisant plus de 1,5 milliard de dollars d'investissements de suivi auprès des banques régionales de développement et d'autres institutions financières internationales. Le principal résultat de cette initiative a été l'adoption d'une procédure accélérée pour l'évaluation des besoins, le renforcement des capacités et l'investissement consécutif pour atteindre les objectifs de développement internationalement convenus en matière d'approvisionnement en eau et d'assainissement dans des petites villes et agglomérations en Afrique et en Asie.

54. La phase pilote actuelle de la Facilité pour la réfection des taudis a un objectif analogue axé sur la construction de logements, la mise en place d'une infrastructure urbaine pour les pauvres et la mobilisation de ressources intérieures. Elle associe l'assistance technique et les capitaux d'amorçage, sous forme de dons ou de prêts remboursables, pour réduire les risques que les institutions financières nationales et le secteur privé associent à l'investissement dans les logements sociaux et l'aménagement urbain.

55. Les enseignements tirés jusqu'ici de ces deux initiatives sont très positifs, mais ils font aussi apparaître la nécessité urgente de s'attaquer aux problèmes structurels à l'échelon national, et notamment :

a) D'examiner les politiques macroéconomiques qui encouragent l'investissement dans la construction de logements sociaux et l'aménagement urbain, non seulement comme moyen de faire face aux conséquences sociales d'une urbanisation rapide mais, ce qui est plus important encore, comme moyen décisif de stimuler le développement économique local et la création d'emplois. Cette analyse devrait également porter sur la nécessité d'adopter des politiques et des initiatives capables de contribuer à réaliser pleinement le potentiel du secteur informel de l'économie, dont les taudis sont une manifestation matérielle;

b) De mettre au point et appliquer des systèmes financiers novateurs fondés en partie sur les résultats probants et l'expérience des établissements de microcrédit communautaire afin de permettre aux pauvres des villes d'obtenir des crédits au logement. Cela nécessitera la promotion de politiques financières qui prennent en compte les besoins différenciés des pauvres des villes sous forme de crédits à long terme pour l'achat de terres et de crédits à court terme pour la construction;

c) De renforcer la base et les capacités financières des autorités locales en vue d'élargir l'offre de terrains viabilisés et de prévoir la prestation de services urbains de base aux pauvres des villes. Cela entraîne la nécessité de revoir la réglementation applicable aux prestataires de services afin que les services puissent être fournis aux bidonvilles ou aux implantations sauvages.

56. Parallèlement, une action s'impose aussi de toute urgence à l'échelon mondial afin de revoir et de réacheminer les flux de l'APD pour financer la construction de logements sociaux et l'aménagement urbain de manière plus prévisible, cela afin que les pays bénéficiaires puissent planifier l'accroissement indispensable des investissements publics de manière à ce que les ressources additionnelles puissent être utilisées avec plus d'efficacité lorsqu'elles deviennent disponibles. Un élément indispensable au départ consiste à travailler avec les organisations bilatérales et multilatérales afin de contrôler l'ensemble des moyens de financement pour l'aménagement durable de l'espace urbain et la lutte contre la pauvreté urbaine.

V. Conclusions et recommandations

57. Les villes et métropoles se développent rapidement, plus rapidement que jamais encore dans l'histoire de l'humanité. En 1950, un tiers de la population mondiale vivait dans des villes. Aujourd'hui, la moitié de la population mondiale vit dans des villes et des métropoles. Cette proportion devrait continuer d'augmenter jusqu'à représenter les deux tiers de la population mondiale, soit 6 milliards de personnes, d'ici à 2050. L'ampleur et le rythme de

cette progression ont créé des problèmes sociaux, politiques, culturels et environnementaux sans précédent, auxquels la communauté mondiale doit faire face. Parallèlement, l'essentiel de la croissance urbaine qui se produit dans les pays en développement à urbanisation rapide correspond à des taudis invivables. Cette urbanisation de la pauvreté constitue un défi direct pour la mise en œuvre du Programme pour l'habitat et la réalisation des objectifs de développement internationalement convenus.

58. Les gouvernements sont invités à examiner les politiques macroéconomiques qui favorisent l'investissement dans la construction de logements sociaux et le développement urbain, pas seulement comme moyen de faire face aux conséquences sociales d'une urbanisation rapide et, ce qui est plus important encore, comme moyen de stimuler le développement économique et la création d'emplois au niveau local et de contribuer à la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement au niveau des villes. Cette analyse devrait également porter sur la nécessité d'adopter des politiques et des initiatives capables de contribuer à réaliser pleinement le potentiel du secteur informel de l'économie, dont les taudis sont une manifestation matérielle.

59. Les gouvernements sont invités à agir sans tarder pour inscrire les questions liées à un aménagement durable de l'espace urbain et à la lutte contre la pauvreté urbaine à tous les stades de l'élaboration de leurs stratégies nationales de développement, de leurs stratégies de réduction de la pauvreté et du Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement. Il est donc recommandé d'intégrer la lutte contre la pauvreté urbaine dans le suivi des progrès dans la réalisation des objectifs de développement internationalement convenus, notamment en ce qui concerne l'égalité d'accès à la terre, au logement, à l'approvisionnement en eau et à l'assainissement.

60. La plupart des habitants des villes dans les pays en développement vivent dans des bidonvilles et connaissent la pauvreté, des taux élevés de chômage et de sous-emploi ainsi qu'un accès limité aux services de base. Aider à créer des villes bien gérées devrait être considéré comme une question prioritaire pour l'ensemble du système des Nations Unies et pour les partenaires du Programme pour l'habitat. Cela garantirait une action stratégique et cohérente du système des Nations Unies pour répondre aux défis multiformes que pose une urbanisation rapide. La collaboration devrait être encouragée entre tous les partenaires du Programme pour l'habitat afin d'analyser les orientations et de définir quels sont les moyens de renforcer les programmes de travail conjoints sur le renforcement des capacités afin de lutter contre la pauvreté urbaine, et notamment pour atteindre les objectifs du Millénaire pour le développement à l'échelon local.

61. Si la mise en œuvre coordonnée du Programme pour l'habitat et des objectifs du développement internationalement convenus qui s'y rapportent continue de progresser, un système spécialisé et des mécanismes institutionnels pour l'établissement de rapports et l'amélioration de la coordination des programmes font défaut. Il est donc recommandé d'établir, dans le cadre du Groupe de gestion de l'environnement, un système de gestion des tâches analogue à celui utilisé pour Action 21.

62. Les mesures les plus urgentes doivent être prises à l'échelon des pays, avec un large groupe de partenaires et de parties prenantes, en matière de réforme des politiques et des institutions, de renforcement des capacités et d'investissements. La coordination et l'amélioration de l'appui de la communauté internationale aux États Membres exigent également une coordination à l'échelon des pays. Il est donc recommandé que les États Membres revitalisent les Comités nationaux pour Habitat qui ont été établis sur une large base pour préparer la Conférence Habitat II et l'examen quinquennal de la mise en œuvre des résultats d'Habitat II (vingt-cinquième session extraordinaire de l'Assemblée générale), afin d'élaborer des stratégies d'aménagement durable de l'espace urbain ouvertes à tous.

63. Le monde entre dans une ère urbaine au moment où l'Organisation des Nations Unies mène une réforme et un effort de cohérence à l'échelle du système. Ce concours de circonstances offre une occasion unique de renforcer les modalités de travail et la coordination des programmes pour faire face aux conséquences sociales, économiques et environnementales d'une urbanisation débridée. Il est donc recommandé que la question d'un aménagement durable de l'espace urbain soit inscrite de façon permanente à l'ordre du jour des discussions de haut niveau sur le développement durable.
