

LE MILLÉNAIRE URBAIN

La Session extraordinaire de l'Assemblée générale
des Nations Unies consacrée à l'examen et à l'évaluation
d'ensemble de l'application du Programme pour l'habitat

NEW YORK, 6-8 JUIN 2001



Le Programme pour l'habitat du millénaire urbain

IMAGINEZ : UN COUP FRAPPÉ À LA PORTE FAIT de vous un sans-abri. Vous rentrez chez vous et retrouvez votre maison et vos biens réduits en gravillons par un bulldozer. Même si vous ne courez pas le risque d'être expulsé de force, pouvez-vous imaginer élever vos enfants dans un quartier insalubre et surpeuplé, sans accès aux services de base — pas d'eau salubre, pas de toilettes, pas de ramassage des déchets — un quartier où la criminalité n'est que trop répandue. Chaque jour, c'est la vie que mènent près d'un milliard de pauvres dans les bas quartiers et les squats des villes du monde.

Les agglomérations urbaines et les villes sont depuis longtemps considérées comme « les moteurs du développement économique et social ». Du fait de leur forte concentration humaine, les villes possèdent un énorme potentiel, créant des emplois et générant des innovations. Les villes d'aujourd'hui, cependant, peuvent aussi engendrer et intensifier l'exclusion sociale en privant les pauvres, les femmes, les jeunes, les minorités religieuses ou ethniques et les autres groupes marginalisés des bénéfices de la vie urbaine.

Bientôt, pour la première fois dans l'histoire de l'humanité, la plus grande part de la population vivra dans les zones urbaines où les disparités entre les riches et les pauvres sont les plus marquées, où de prospères quartiers d'affaires coexistent avec des quartiers pauvres délabrés. Ces inégalités sont encore plus visibles lorsque l'on compare des villes du Nord à celles du Sud. Dans les pays nantis, moins de 16 % des foyers urbains vivent dans la pauvreté tandis que dans les zones urbaines des pays en

développement 36 % des foyers et 41 % des foyers dirigés par des femmes disposent de revenus inférieurs au seuil de pauvreté local. A l'aube du millénaire urbain, l'urbanisation et la féminisation de la pauvreté restent de tristes réalités.

Habitat II et le Programme pour l'habitat

En 1996, reconnaissant l'urgence de l'explosion urbaine, la communauté internationale a réuni la deuxième Conférence des Nations Unies sur les établissements humains à Istanbul. A l'occasion d'Habitat II, connu sous le nom de Sommet des villes, 171 gouvernements ont accepté ensemble d'adopter le Programme pour l'habitat et la Déclaration d'Istanbul.

L'acceptation du Programme pour l'habitat a constitué un tournant dans les efforts internationaux qui visent à promouvoir la durabilité sociale et environnementale des villes. La Conférence a rejeté la notion selon laquelle les villes posaient des problèmes insolubles. Elle a au contraire montré, au travers des expériences réussies et des meilleures pratiques, comment les défis de l'urbanisation pouvaient être relevés.


En adoptant le Programme pour l'habitat, la communauté internationale s'est donné un double objectif : un logement convenable pour tous et le développement durable des établissements humains. Parmi les faits importants, elle a précisé que « les gouvernements sont responsables au premier



NATIONS
UNIES



CNUEH
(HABITAT)



chef de la mise en œuvre du Programme pour l'habitat. En tant que partenaires à même de faciliter l'action, les gouvernements devraient nouer et renforcer des partenariats dynamiques avec les femmes, les jeunes, les personnes âgées, les handicapés, les groupes vulnérables et les groupes défavorisés, la population autochtone et les communautés, les autorités locales, le secteur privé et les organisations non gouvernementales de chaque pays ». *Para. 213*

La ville inclusive

Depuis Habitat II, le Centre des Nations Unies pour les établissements humains (Habitat), l'institution des Nations Unies chargée de la gestion des établissements humains, s'emploie, avec les partenaires du Programme pour l'habitat, à déterminer les moyens les plus efficaces pour mettre en œuvre le Programme. Fort de l'expérience acquise depuis sa création en 1978, Habitat a considérablement modifié ses méthodes de travail relatives au développement des établissements humains. Le double objectif d'Habitat est de veiller à ce que les villes soient inclusives et à ce que les besoins en logement des pauvres des villes figurent au rang des priorités.


Aujourd'hui, les méthodes ont changé. On ne croit plus que les gouvernements centraux régleront le problème du logement des pauvres. Le modèle traditionnel de l'Etat providence cède le pas aux partenariats et aux associations. Dans son engagement à encourager « la facilitation et la participation », le Programme pour l'habitat affirme aussi son soutien aux objectifs visant à « promouvoir la décentralisation au profit d'autorités locales démocratiques et cherchant à renforcer leurs capacités financières et institutionnelles, tout en veillant à ce qu'elles agissent de manière transparente, juste et efficace, en respectant l'obligation redditionnelle, dans la

gouvernance des villes et des agglomérations urbaines. » Au moyen de partenariats avec la société civile, les gouvernements sont encouragés à créer un environnement favorable au développement de villes inclusives. En vue de renforcer la participation active des citoyens dans les affaires quotidiennes de leurs villes et de leurs cités, Habitat a lancé deux campagnes mondiales pour la bonne gouvernance urbaine et la sécurité d'occupation.

La Campagne mondiale pour une bonne gouvernance urbaine

Cette campagne présente la « ville inclusive » comme un endroit où chacun, y compris les pauvres, a la possibilité de participer de façon productive et positive aux opportunités que les villes peuvent offrir. Elle s'articule autour du principe selon lequel, au delà de la justice sociale, la ville inclusive est également bénéfique à la croissance et à la durabilité du développement urbain. L'intégration sociale est présentée comme un enjeu important de la gouvernance municipale : elle est juste, démocratique, productive et s'applique également aux villes du Nord et du Sud. Alors que la mondialisation se poursuit et que la diversité va prendre de l'importance et non en perdre, une gouvernance réussie de la diversité fera la distinction entre les villes les plus accomplies et créatives et les autres.

En vue de garantir l'engagement international en faveur d'une bonne gouvernance urbaine, la campagne aura plusieurs niveaux d'action. Au niveau international, Habitat organise des « dialogues » avec les représentants des gouvernements sur l'importance de la décentralisation et le rôle des autorités locales. L'objectif à long terme de ces dialogues est d'établir un mécanisme international qui



garantisse les droits des autorités locales face au gouvernement central. S'il était accepté par l'Assemblée générale, un tel mécanisme serait consigné dans la Charte mondiale pour l'autonomie locale. Dans le même temps, grâce à une « déclaration sur les normes », la campagne traitera de la responsabilité des autorités locales dans l'exercice de leurs fonctions. Ces normes, comprenant des exigences de transparence et de responsabilité, ont été définies pour aider les villes à établir une bonne gouvernance.

La Campagne mondiale pour la sécurité d'occupation

Les villes ne parviendront pas à devenir plus inclusives ou plus durables tant que les pauvres n'auront pas accès à des logements convenables ou aux services essentiels. Des centaines de millions de pauvres, répartis dans de nombreuses villes du monde, ne comptent pour aucune mesure dans la planification des services essentiels comme l'eau, l'évacuation des eaux usées, le ramassage des déchets ménagers. Sans terre et sans autre destination possible, les pauvres des villes sont obligés de squatter, de vivre dans la rue, de faire avec rien. Au lieu de s'enrichir de l'énergie et des stratégies de survie des pauvres, les gouvernements ne leur reconnaissent aucun droit sur la ville.

L'objectif principal de la Campagne pour la sécurité d'occupation est de se faire la voix de ceux qui vivent dans les quartiers délabrés et les taudis. La campagne rejette les évictions forcées et affirme le droit à un logement convenable pour tous, particulièrement les femmes. Elle propose diverses options de tenure facilement applicables à tous les foyers et qui peuvent être soutenues par des dispositions législatives, traitant de la propriété de l'habitation et des arrangements locatifs, de l'individu et de la collectivité, ainsi


que de la tenure publique, privée ou mixte. Il est apparu que le plus important est d'assurer la sécurité d'occupation et sa garantie sur le long terme. A l'échelle de la planète, il a été démontré que la sécurité d'occupation est l'un des catalyseurs les plus importants de la stabilité des communautés, nécessaire pour permettre aux villes d'attirer les investissements privés et commerciaux qui, en retour, facilitent l'accès aux services et améliorent les conditions de vie des pauvres.

De la rhétorique à la réalité

Le plus difficile est de passer des mots aux actes. A cette fin, les campagnes s'appuient fortement sur la collaboration avec les partenaires du Programme pour l'habitat. A travers le monde, Habitat travaille avec les gouvernements, les autorités locales, les organisations non gouvernementales et les communautés locales pour intégrer leurs efforts au sein d'une campagne ciblée.

A Abuja, au Nigéria, le 10 avril 2001, Son Excellence, le président Olusegun Obasanjo, a présidé au lancement de la Campagne mondiale pour une bonne gouvernance urbaine. Après des années de pouvoir centralisé et autocratique sous divers régimes militaires, le gouvernement fédéral du Nigéria cherche à renforcer les gouvernements des 36 Etats du pays et des 774 collectivités locales en leur accordant une plus grande autonomie politique et fiscale. Le Président a chargé son gouvernement de réaliser les objectifs et les normes d'une bonne gouvernance urbaine, y compris en veillant à l'application des lois visant à protéger la population des évictions forcées illégales.

A Durban, en Afrique du Sud, le 1^{er} octobre 2000, plus de 7 000 occupants d'un quartier insalubre, dont 70 % de femmes, se sont



rassemblés à l'occasion du lancement de la Campagne pour la sécurité d'occupation en Afrique du Sud. Cet événement avait été organisé par South African Homeless People's Federation, avec le soutien du People's Dialogue for Land and Shelter, du Conseil métropolitain de Durban, du gouvernement provincial du KwaZulu-Natal, du Ministère du logement et du CNUEH (Habitat). Dans un discours-programme représentant bien l'esprit de la campagne, la Ministre sud-africaine du Logement, Mme Sankie Mthembu-Mahanyele, a reconnu que c'est le « partenariat formé entre le gouvernement et la population » qui a permis à l'Afrique du Sud de s'engager vers une politique équitable du logement. La South African Homeless People's Federation est une organisation nationale de pauvres urbains qui a été fondée en 1990 pour élaborer des solutions aux problèmes des mal logés et des sans terre.

A Mumbai (Bombay), en Inde, le 17 juillet 2000, plus de 3 000 membres de la Indian National Slum Dwellers Federation, accompagnés par des fonctionnaires de la Municipalité de Mumbai, du gouvernement du Maharashtra et du Gouvernement indien, ont participé au lancement de la Campagne pour la sécurité d'occupation. A cette occasion, le principal Ministre du gouvernement du Maharashtra, l'Honorable Shri Vilasrao Deshmukh, a fait part du plan suivi par le Maharashtra en vue d'introduire la législation garantissant la sécurité de l'occupation aux pauvres de Mumbai, enregistrés avant le 1^{er} janvier 1995. Tous les occupants remplissant cette condition seraient reconnus légalement et bénéficieraient en conséquence de la protection de la loi contre les évictions forcées et toutes autres procédures illégales. Le Ministre d'Etat pour le développement urbain et l'élimination de la pauvreté, Shri Bandaru Dattatreya, a exposé les principaux points de la ligne d'action nationale indienne en matière de logement pour 1998. Il a ajouté qu'« un fonds national de protection serait établi en vue de financer à faible coût des projets


visant à combler les besoins en logement des pauvres et les entreprises y participant bénéficieraient de remises d'impôts ».

Le travail d'Habitat a été relayé par d'autres institutions des Nations Unies. Ainsi l'année dernière, la Commission des droits de l'homme des Nations Unies a décidé de nommer, pour une période de trois ans, un rapporteur spécial sur le droit au logement. Son mandat est de promouvoir le droit au logement dans toute son étendue comme l'un des composants du droit à « un niveau de vie suffisant » inscrit dans la Déclaration universelle des droits de l'homme. La Commission des droits de l'homme a également réaffirmé le droit des femmes à un niveau de vie suffisant, y compris un logement convenable.

Ces initiatives régionales et nationales pour le lancement des campagnes mondiales d'Habitat pour la bonne gouvernance urbaine et la sécurité d'occupation montrent que des solutions viables peuvent être élaborées dans le cadre d'une collaboration entre les gouvernements centraux et locaux visant à promouvoir une citoyenneté plus active des femmes et des pauvres des villes.

Pas de raccourci vers le développement

Le lancement de ces diverses campagnes constituent des points d'impact stratégiques pour la mise en œuvre du Programme pour l'habitat. Ces campagnes aident non seulement à porter l'attention des partenaires du Programme pour l'habitat sur les meilleures normes et stratégies. Elles encouragent également la communauté internationale et les donateurs à coordonner leurs projets portant sur le développement des établissements humains. Pour changer les conditions qui sévissent actuellement dans les bas quartiers et les squats, ces projets sont incontournables. Il n'y a pas de raccourci vers le développement.



Afin de soutenir l'élaboration de normes, Habitat mène diverses opérations visant à assister les autorités locales qui cherchent à améliorer la gestion du logement et les prestations de services. Par exemple, en 1999, le CNUEH (Habitat) et la Banque mondiale ont lancé l'initiative Cities Alliance, regroupant plusieurs donateurs agissant pour améliorer les conditions de vie des pauvres des villes et la viabilité socioéconomique et environnementales des villes. Cities Alliance s'articule autour de deux éléments : les stratégies de développement de la ville et l'amélioration de l'habitat des populations à faible revenus.

Le Programme sur les catastrophes naturelles aide les gouvernements nationaux et locaux, ainsi que les communautés, à mettre en œuvre les programmes de reconstruction et de réhabilitation à la suite d'une catastrophe, notamment en ce qui concerne le logement, l'infrastructure et le relogement. Le Programme traite également de la préparation aux catastrophes.

L'organe chargé de la politique de parité a pour objectif d'accroître la participation des femmes et leur pouvoir de décision à tous les niveaux du développement des établissements humains et du développement urbain. Le programme travaille notamment au renforcement des capacités, au suivi et à la définition de l'orientation générale, en mettant l'accent sur l'importance de la sécurité d'occupation pour les femmes et sur le rôle des femmes dans la gouvernance et la direction.

Programme Action 21 au niveau local : Habitat est l'organe des Nations Unies chargé des chapitres relatifs aux établissements humains d'Action 21, adopté par la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement (UNCED) qui s'est tenue à Rio de Janeiro en 1992. En vue de renforcer le processus la mise en œuvre d'Action 21 au niveau local, le programme offre un soutien à plusieurs niveaux à des villes de taille moyenne sélectionnées.

Le Programme villes plus sûres a été lancé en 1996 à la demande des maires africains qui voulaient répondre à la violence urbaine en élaborant une stratégie de prévention à l'échelle de la ville. Le projet est d'établir des processus de consultations communautaires abordant les causes de la criminalité et de développer des mesures de prévention, des méthodes et des stratégies afin de réduire effectivement la criminalité.

Le Programme villes durables est un Programme conjoint d'Habitat et du PNUE qui s'emploie à renforcer les capacités en matière de planification urbaine et environnementale ainsi qu'une gestion ayant recours à des méthodes participatives. Le Programme est mis en œuvre dans plus de 40 villes avec 30 organisations partenaires dans le monde.

Le Programme de gestion urbaine est un important programme de coopération technique, intervenant dans plus de 80 villes pour soutenir les progrès accomplis en matière de réduction de la pauvreté urbaine en renforçant les moyens de gestion des autorités locale pour assurer une gouvernance urbaine participative et une amélioration de l'environnement urbain. Le PNUD assure un suivi général de ce programme qui est appuyé par plusieurs institutions bilatérales. L'initiative conjointe Habitat/PNUE sur **l'eau dans les villes africaines** opère dans le cadre plus large de l'Initiative des Nations Unies pour l'Afrique. Le programme appuie les efforts des pays africains visant à instaurer une gestion efficace de l'eau et une meilleure protection des ressources en eau contre la pollution urbaine.

Ces quelques exemples ont été choisis parmi les nombreux projets créés à l'initiative d'Habitat au cours de ces dernières années. Ces opérations donnent corps au double objectif du Programme pour l'habitat : un logement convenable pour tous et le développement durable des établissements humains.