



NATIONS  
UNIES

HS



Commission des  
établissements humains

Distr.  
GENERALE

HS/C/18/3/Add.1  
23 novembre 2000

FRANCAIS  
Original: ANGLAIS

Dix-huitième session  
Nairobi, 12 - 16 février 2001  
Point 5 a) de l'ordre du jour provisoire\*

**SUITE DONNEE A LA CONFERENCE DES NATIONS UNIES SUR LES ETABLISSEMENTS  
HUMAINS (HABITAT II) : MISE EN OEUVRE AU NIVEAU LOCAL DU PROGRAMME  
POUR L'HABITAT, ET NOTAMMENT ROLE DES AUTORITES LOCALES**

Consultations sur la décentralisation et le renforcement des autorités locales et de leurs réseaux  
pour la mise en oeuvre du Programme pour l'habitat

Rapport du Directeur exécutif

Contexte

1. Lors de la deuxième Conférence des Nations Unies sur les établissements humains (Habitat II), tenue à Istanbul du 3 au 14 juin 1996, les gouvernements nationaux se sont engagés à poursuivre les objectifs de décentralisation de l'autorité, des fonctions, des responsabilités et des ressources afin de renforcer les autorités locales et de promouvoir la règle démocratique (paragraphe 45 du Programme pour l'habitat). Les gouvernements nationaux ont confirmé cet engagement dans la Déclaration d'Istanbul sur les établissements humains dans laquelle ils ont reconnu que les autorités locales sont leurs partenaires les plus proches et les plus importants pour la mise en oeuvre du Programme pour l'habitat et le développement urbain durable. Pour atteindre ces objectifs, ils ont réitéré dans la Déclaration, la nécessité de promouvoir la décentralisation au profit d'autorités locales démocratiques et de chercher à renforcer leurs capacités institutionnelles et financières (Déclaration d'Istanbul sur les établissements humains, paragraphe 12).

2. Les autorités locales ont pris l'initiative dans la mise en oeuvre du Programme pour l'habitat comme le montrent plusieurs rapports soumis à la dix-huitième session de la Commission des établissements humains, en particulier HS/C/18/3 et HS/C/18/5, ainsi que l'examen d'ensemble de la mise

---

\* HS/C/18/1.

K0050371 221200

en oeuvre du Programme pour l'habitat actuellement en cours dans le contexte de la session extraordinaire consacrée à un examen du Programme pour l'habitat.

3. Les engagements formels pris à Istanbul par les gouvernements ont traduit un large consensus et reflété l'esprit de l'appel lancé à la veille de la Conférence par l'Assemblée des villes et des autorités locales pour que la communauté internationale prenne les mesures nécessaires en vue d'établir, en partenariat avec les associations représentant les autorités locales, une charte mondiale de l'autonomie locale qui puisse constituer un cadre adaptable, reconnu et accepté à l'échelle internationale, pour la pratique de la démocratie locale et de la décentralisation. Les décisions et recommandations d'Habitat II ont ouvert la voie du dialogue et de la coopération entre les Nations Unies et toutes les grandes associations d'autorités locales et de villes pour lesquelles la CAMVAL assure le rôle de coordination. Ce partenariat est axé sur le projet de charte mondiale de l'autonomie locale.

4. L'initiative d'une charte mondiale de l'autonomie locale a été prise conjointement par la CAMVAL et le Centre des Nations Unies pour les établissements humains (Habitat) afin de concrétiser, par un accord international, les engagements pris à Istanbul en matière de décentralisation et de gouvernance locale qui sont les éléments essentiels à la réussite de la mise en oeuvre du Programme pour l'habitat. La charte mondiale de l'autonomie locale a pour but de guider les législations nationales en faveur de la décentralisation et du renforcement des autorités locales.

## I. EVOLUTION DU PROJET ACTUEL AU TRAVERS DU PROCESSUS DE CONSULTATION

5. Pour faire en sorte que le texte de la charte mondiale soit accepté et qu'il reflète la diversité et les expériences régionales, le premier texte élaboré par un groupe de travail mixte CAMVAL/CNUEH (Habitat) en avril 1998 et influencé par le succès de la Charte européenne du même nom, a fait l'objet d'un important processus régional de consultation. Préalablement à ces consultations, les travaux de préparation de la charte mondiale avaient bénéficié en mai 1999 de l'appui de la Commission des établissements humains.

6. La première consultation régionale, pour les Pays arabes, a eu lieu à Agadir, Maroc, du 7 au 9 juin 1999. Elle a été accueillie par la ville d'Agadir avec l'appui du Ministère de l'intérieur du Gouvernement marocain. La réunion d'Agadir a été suivie, le 16 juin 1999, par une réunion consultative pour la région Europe sur la Charte mondiale, organisée par la Chambre des autorités locales du Conseil de l'Europe. La consultation suivante a été organisée pour la région Amérique latine et Caraïbes, du 6 au 8 juillet, à Santiago, Chili. Elle a été appuyée par le Ministère de l'intérieur du Gouvernement chilien et la municipalité de Santiago avec l'appui du Ministère chilien des affaires étrangères et de la Fédération chilienne des municipalités. Durant le cycle consultatif, les travaux sur la charte mondiale ont été unanimement approuvés à Venise, Italie, le 24 janvier 2000, lors de la réunion constitutive d'un nouvel organe de conseil des Nations Unies, le Comité des autorités locales.

7. La première consultation de la région Asie a ensuite été organisée pour l'Asie du Sud, à Mumbai, Inde, du 28 au 30 janvier 2000. Elle a été organisée par le All India Institute of Local Self-Government, avec l'appui du Ministère du développement urbain du Gouvernement indien ainsi que les autorités concernées de la ville de Mumbai et de l'Etat de Maharashtra. Préalablement à la consultation de Mumbai, une réunion avait été organisée en novembre 1999 à Katmandou, Népal, par CityNet et le Bureau régional du CNUEH (Habitat) pour l'Asie et le Pacifique, dans le but de présenter la charte aux membres de l'association et à ses partenaires asiatiques. Suite à la réunion de Mumbai et sur l'initiative du Ministère des affaires étrangères et du commerce de la République de Corée, une consultation a également été organisée pour l'Asie de l'Est et du Sud-Est et le Pacifique, dans la ville de Chonju, République de Corée, du 6 au 8 mars 2000. La consultation a été accueillie par le gouvernement de la province de Chollabuk-do, avec l'appui du Ministère de l'administration publique et de l'intérieur. La dernière consultation régionale de ce cycle s'est tenue pour les pays du Sud du Sahara, à Accra, les 30 et 31 mars 2000, sous les auspices du Ministère ghanéen des autorités locales et du développement rural, et de l'Association nationale des autorités locales du Ghana. La consultation a également reçu l'appui de l'Union africaine des autorités locales (AULA).

8. Lors de ces consultations qui ont rassemblé des représentants d'autorités locales de plus de 100 pays différents et de plus de 50 gouvernements nationaux, des recommandations ont été faites pour amender le projet de texte de la charte. Toutes les consultations ont également adopté d'importantes déclarations d'appui politique à la charte mondiale et désigné des représentants régionaux pour constituer un groupe de travail chargé de produire une deuxième proposition de charte mondiale, sur la base des recommandations régionales. Toutes les consultations ont fait l'objet d'une importante couverture médiatique au niveau local et national. Des informations plus détaillées sur le processus de consultation sont disponibles sur le site Web du CNUEH (Habitat) : [www.unchs.org](http://www.unchs.org).

9. A l'issue de ces consultations, une deuxième réunion d'experts a été organisée au siège du CNUEH (Habitat) à Nairobi, les 13 et 14 avril 2000. Des représentants venus d'Allemagne, du Chili, des Emirats arabes unis, de l'Inde, de l'Indonésie, du Kenya, de Norvège, de la République de Corée, du Sri Lanka, et du Zimbabwe ont examiné les recommandations et préparé un deuxième projet de texte pour la charte mondiale. Ce texte constitue un document consensuel qui reflète les vues et les opinions de toutes les régions ayant participé au processus de consultation.

## II. CONTENU DU TEXTE ACTUEL DE LA CHARTE

10. Le texte actuel est centré sur le fondement constitutionnel et juridique et sur la portée de l'autonomie locale ; la définition de structures administratives appropriées au niveau local et les responsabilités des autorités locales ainsi que leur contrôle ; les ressources financières des autorités locales et leur protection juridique ; la participation des citoyens au gouvernement local ainsi que la coopération entre les autorités locales à la fois à l'échelon national et international. Le projet de texte comprend en outre des dispositions sur les procédures de ratification ou d'adhésion par les Etats membres, l'application de la charte mondiale, l'information, le suivi et la mise en vigueur. Le projet de charte mondiale propose une formule souple en ce qui concerne l'adhésion, qui permet son adoption sans être liée par tous les articles.

### A. Examen du projet de charte mondiale par le Comité préparatoire pour le suivi de la Conférence des Nations Unies sur les établissements humains (Habitat II)

11. Le nouveau projet de charte mondiale a été discuté par le Comité préparatoire à sa première session, tenue du 8 au 12 mai 2000 à Nairobi. Il a été proposé que le Comité considère d'inclure le projet de charte mondiale à son ordre du jour au titre du suivi de la Conférence des Nations Unies sur les établissements humains (Habitat II) et de mettre en place un dispositif à l'intérieur du Comité pour permettre des négociations intergouvernementales sur le projet de texte. Une version révisée de la charte mondiale serait alors présentée à l'Assemblée générale pour considération et adoption lors de la session extraordinaire consacrée à un examen de la mise en oeuvre du Programme pour l'habitat en juin 2001.

12. Le forum de présentation du projet de charte mondiale au comité préparatoire a été organisé sous la forme d'une discussion sur le document par un groupe d'autorités locales, d'autres représentants et des délégations gouvernementales participant à la session du Comité préparatoire.

13. Le dialogue engagé avec la présentation du processus de consultation régionale qui a conduit à l'élaboration de la nouvelle version de la charte mondiale de l'autonomie locale. Ce dialogue a été suivi des déclarations de plusieurs représentants d'autorités locales et d'autres panélistes, notamment le président du groupe de travail CAMVAL/CNUEH (Habitat), le président de l'Union internationale des autorités locales, le vice-président de la section européenne des Parlementaires mondiaux sur l'habitat, un représentant du Ministère du développement urbain du Gouvernement Indien et un représentant du Réseau femmes et logement pour l'Amérique latine. Tous ont exprimé leur appui à la charte mondiale en faisant remarquer que son but principal était de renforcer la coopération entre les gouvernements nationaux et locaux. On a tenu à souligner que le texte d'avant le Comité préparatoire n'étant que provisoire, il ne constituait pas un document final et que par conséquent, il était ouvert à toute négociation.

14. Il a été convenu qu'un cadre institutionnel et légal pour la décentralisation au niveau national qui donnerait aux autorités locales les capacités nécessaires était essentiel à la mise en oeuvre du Programme pour l'habitat. La plupart des délégués gouvernementaux ont souligné l'importance de l'initiative et ont estimé qu'il était nécessaire d'améliorer le texte en terme de contenu, de terminologie et de définitions, en particulier pour ce qui concerne le terme «autonomie locale». Toutefois, certains gouvernements, en particulier ceux de Chine et des Etats-Unis d'Amérique, ont exprimé des réserves sur le projet de charte mondiale dans la mesure où il ne correspondait pas à leur réalité constitutionnelle et à leurs structures politiques. En réponse, un certain nombre de participants ont exprimé le souhait que les gouvernements, surtout dans les pays dotés d'une structure fédérale, puissent donner un accord de principe sur l'établissement d'une charte mondiale sans avoir à l'adopter, tout en continuant à contribuer à son élaboration.

15. Plusieurs gouvernements ont accueilli la charte comme un moyen de renforcer la démocratie locale tandis que d'autres ont souligné le fait que toute charte devrait être suffisamment souple pour pouvoir s'adapter à la diversité mondiale. D'autres ont souligné la nécessité d'inclure le niveau intermédiaire provincial et national dans les dispositions de la charte, ainsi que le besoin de traiter le problème de la corruption et de la qualité des services publics. Finalement, plusieurs orateurs ont demandé des clarifications concernant le processus de mise en application de la charte mondiale après sa ratification en tant qu'accord international.

16. Un consensus a été établi sur la nécessité de poursuivre la discussion sur le projet de charte mondiale à la deuxième session du Comité préparatoire afin de donner plus de temps et d'opportunités aux gouvernements pour qu'ils contribuent au débat et qu'ils expriment leurs vues sur la charte mondiale entre les sessions du Comité préparatoire.

#### B. Action du Comité préparatoire

17. Lors des négociations de la première session du Comité préparatoire, il a été décidé suite aux consultations avec la Chine et les Etats-Unis d'Amérique que la discussion sur la décentralisation et le renforcement des autorités locales se poursuivrait à la dix-huitième session de la Commission des établissements humains en février 2001 lors de consultations entre les gouvernements. Un rapport et des recommandations seraient alors présentés au Comité préparatoire à sa deuxième session.

18. Bien qu'à cette session, il n'ait pas été adopté de décision concernant l'inclusion de la charte mondiale à l'ordre du jour du processus préparatoire de la session extraordinaire consacré à un examen du Programme pour l'habitat, parce que certains gouvernements souhaitaient poursuivre les discussions ou qu'ils ne pouvaient pas lever leurs réserves, il est probable que cette question trouvera une solution au travers des discussions. La consultation entre les sessions sur le projet de charte mondiale, dont les résultats sont décrits dans le présent rapport (voir paragraphes 21 et 22 ci-après), suivie de consultations à la dix-huitième session de la Commission et de la deuxième session du Comité préparatoire, devrait conduire à des négociations formelles de la charte mondiale puis à son adoption en tant qu'accord international à caractère contraignant.

19. Un intérêt très marqué et un appui politique potentiel pour la charte mondiale ont été exprimés dans les déclarations de la plupart des délégations du Groupe des 77 à la première session du Comité préparatoire. En parlant au nom du Groupe des 77 et de la Chine, le Zimbabwe a accueilli favorablement les principes de bonne gouvernance urbaine, dont la charte mondiale fait partie, en faisant remarquer que ces principes étaient en ligne avec les réformes menées dans un certain nombre de pays. Dans sa déclaration, l'Union européenne a également exprimé son appui, comme indiqué dans le rapport du Comité préparatoire, et regrettait qu'il ne soit pas fait référence à une charte mondiale de l'autonomie locale dans les résolutions du Comité préparatoire. Bien que l'Union européenne ait accepté cette omission afin de ne pas retarder les travaux du Comité, ses représentants étaient très favorables à l'inclusion d'une référence à la proposition de charte mondiale de l'autonomie locale et souhaitaient la voir inclure dans l'ordre du jour de la session extraordinaire consacrée à un examen du Programme pour l'habitat. L'Union européenne considère que la charte mondiale est essentielle à la promotion de la décentralisation et de la démocratie locale et au renforcement de la coopération entre les différents niveaux de gouvernement nationaux, locaux et intermédiaires.

### B. Développements pendant la période inter-sessionnelle

20. Au titre de la préparation des consultations sur la décentralisation à la dix-huitième session de la Commission sur les établissements humains, le CNUEH (Habitat) a demandé le 19 juin 2000 aux Etats membres de présenter leurs vues au secrétariat sur les questions de la décentralisation et du renforcement des autorités locales, de leurs associations et de leurs réseaux en ce qui concerne la mise en oeuvre du Programme pour l'habitat. Un rapport intérimaire sur la préparation de la charte mondiale a été établi, comprenant les réactions et les décisions du Comité préparatoire. Un sondage des opinions a été jugé nécessaire car plusieurs gouvernements ne disposaient pas de suffisamment de temps pour bien élaborer leur position sur la question avant la discussion sur la charte mondiale à la première session du Comité préparatoire.

### C. Réaction initiale des Etats membres

21. Il est ressorti de la collecte d'opinions, à la fois dans les réponses à la demande du 19 juin 2000 et durant les réunions préparatoires régionales pour la session extraordinaire consacrée à un examen du Programme pour l'habitat, que tous les gouvernements appuient en principe le concept d'autorités locales effectives, mais que leurs points de vue divergent sur la concrétisation des principes internationaux sur la décentralisation et le renforcement des autorités locales et la démocratie locale, tels qu'ils sont définis dans le projet de charte mondiale. Ces avis se partagent en deux tendances : la première rassemble les gouvernements qui pensent qu'un accord international est souhaitable pour faciliter la mise en oeuvre du Programme pour l'habitat mais qui pensent aussi que le projet de charte mondiale, y compris son titre, demande à être travaillé avant de pouvoir correspondre à toutes les régions et tous les types de structures constitutionnelles. La seconde tendance, qui représente un point de vue minoritaire, est celle des gouvernements qui estiment qu'un accord international sur la décentralisation n'est pas approprié aux travaux du Comité préparatoire et de la session extraordinaire, ou que le projet de charte mondiale devrait être transformé en une déclaration de principes moins contraignante.

### D. Action proposée à la Commission

22. En dépit de leurs divergences de vues, toutes les parties ont tenu à souligner l'importance des questions spécifiques traitées dans le projet de charte mondiale pour assurer le succès de l'application du Programme pour l'habitat et du développement durable dans une économie marquée par la mondialisation et la décentralisation des activités productives et de la fourniture des services, qui requièrent une gouvernance locale effective.

23. Dans ce contexte, et compte tenu des divergences d'opinions, il serait souhaitable lors des consultations sur la décentralisation et le renforcement des autorités locales qui doivent se tenir le 13 février 2001, que des propositions soient étudiées par les Etats membres de la Commission afin d'établir un comité intergouvernemental ouvert qui examinerait de manière plus approfondie la question de l'élaboration de principes internationaux à caractère contraignant sur la décentralisation, le renforcement du pouvoir des autorités locales et la démocratie participative locale, tels que décrits dans le projet de charte mondiale, afin de faire des recommandations à la session extraordinaire ou à la prochaine session de la Commission.

-----