



**NATIONS
UNIES**

HS



**Commission des
établissements humains**

Distr.
GENERALE

HS/C/18/13
9 novembre 2000

FRANCAIS
Original: ANGLAIS

Dix-huitième session
Nairobi, 12-16 février 2001
Point 9 de l'ordre du jour provisoire*

**THEMES A EXAMINER A LA DIX-NEUVIEVE SESSION ET
AUX SESSIONS ULTERIEURES DE LA COMMISSION**

Rapport du Directeur exécutif

Résumé

1. Le présent rapport est présenté à la Commission conformément à la pratique établie concernant la présentation de thèmes particuliers à examiner par la Commission à sa prochaine session et à ses sessions ultérieures.
2. Suite à la conception et au lancement de la campagne mondiale sur la bonne gouvernance urbaine et de la campagne mondiale sur la sécurité d'occupation¹, le secrétariat propose deux thèmes qui sont au cœur de la mise en œuvre du Programme pour l'habitat : stratégies de développement urbain et de logement axées sur les pauvres et dimension rurale du développement urbain durable. Si ces deux thèmes ont été choisis, c'est qu'ils sont essentiels à l'accomplissement du rôle envisagé pour le Centre des Nations Unies pour les établissements humains (Habitat) dans le cadre de son processus de revitalisation. Le premier thème, qui est au centre de la question de la réduction de la pauvreté urbaine, met en relief le rôle des femmes dans le processus de développement, tandis que le deuxième thème met l'accent sur l'incidence de l'urbanisation sur le développement rural et repense les liens entre zones urbaines et rurales.
3. Comme précisé dans l'exposé ci-après, le premier document thématique permettra de définir dans leurs grandes lignes les contours des stratégies d'assainissement des quartiers insalubres et de développement urbain. Les approches passées et actuelles de ces questions seront examinées dans ce document, et l'on s'efforcera de proposer de nouvelles façons de penser et de circonscrire les possibilités de partenariats entre administrations locales et nationales, organisations non gouvernementales et organisations représentant directement les intérêts des populations urbaines défavorisées.

* HS/C/18/1.

1/ HS/C/PC.1/CRP.6 du 26 février 2000 – Bonne gouvernance urbaine : un cadre normatif
HS/C/PC.1.CRP.8 du 29 mars 2000 - Sécurité de tenure : un cadre normatif

K0050335201200

4. Le deuxième document thématique, qui se rapporte à la résolution 17/10 de la Commission des établissements humains en date du 14 mai 1999, s'interrogera sur la logique qui veut que l'on traite de la pauvreté en milieu urbain et en milieu rural selon des approches différentes et indépendantes. Les questions de fond qui se posent dans un contexte tant rural qu'urbain seront également examinées et leurs liens mis en relief. Ce document permettra en outre d'évaluer la nécessité de partenariats et d'alliances stratégiques pour parvenir à des modes équilibrés et durables de développement rural et urbain.

PREMIER THEME : STRATEGIES DE DEVELOPPEMENT URBAIN ET DE LOGEMENT POUR LES PAUVRES

Introduction

5. Le document thématique s'ouvrira sur une évaluation des conceptions du développement qui ont prévalu dans le passé dans différentes régions du monde, que ce soit par l'intermédiaire d'organismes nationaux, bilatéraux ou multilatéraux.

6. Malgré l'institutionnalisation de l'aide bilatérale et multilatérale depuis la deuxième guerre mondiale, le nombre des personnes touchées par l'exclusion sociale et la pauvreté n'a cessé d'augmenter en termes absolus et, dans de nombreux cas, en pourcentage de la population nationale.

7. La conception que l'on se fait de l'aide internationale a évolué au fil du temps, même si les changements et modifications apportés l'ont été essentiellement à l'instigation des organismes et pays donateurs plutôt que pour répondre aux priorités des communautés ou pays bénéficiaires, ou résultent de l'absence de stratégies nationales globales de développement.

8. Dans bien des cas, l'aide a des effets limités, soit parce qu'elle est octroyée sous une forme mal adaptée, soit parce qu'elle ne constitue pas une priorité pour le pays bénéficiaire. Les exemples de décisions supposant des investissements importants, mais prises sans tenir dûment compte des ressources organisationnelles, humaines et administratives nécessaires pour valoriser ces investissements, sont légion.

A. Méthodes d'assainissement des quartiers insalubres et de développement urbain

9. Les principales méthodes de fourniture de logements, d'assainissement des quartiers insalubres et de développement urbain durable utilisées au cours des dernières décennies seront examinées et l'on s'efforcera d'évaluer les caractéristiques essentielles de chaque méthode.

10. Les facteurs exogènes influant sur les stratégies d'aide au développement seront également brièvement examinés. Il peut s'agir d'événements mondiaux tels que la guerre froide, qui a introduit une composante idéologique importante dans l'aide internationale et une tendance à utiliser l'aide extérieure au développement comme instrument de politique étrangère.

11. Parmi les autres facteurs qui seront succinctement examinés, citons les modèles de développement dictés par les donateurs, tels que la prédominance de l'aide au développement privilégiant le développement rural plutôt qu'urbain que l'on constate toujours au sein de plusieurs organismes bilatéraux. Certains des impératifs administratifs et bureaucratiques des donateurs qui ont une incidence sur le développement, comme les cycles budgétaires des donateurs, surtout lorsque la nécessité de déboursier les fonds risque de conduire à des décisions hâtives en matière de développement, seront également sommairement passés en revue.

B. Définitions du développement durable

12. La question du développement durable, qui est devenue omniprésente, même si on l'évoque parfois à tout bout de champ, sera examinée dans les principales sections du document. Les éléments essentiels du développement durable seront recensés et examinés du point de vue des populations urbaines défavorisées elles-mêmes.

13. Il est largement admis par les organismes de développement qu'une composante consultation communautaire est nécessaire et souhaitable pour mener à bien les projets et programmes de développement. On part en effet du principe qu'il faut demander l'avis de la communauté bénéficiaire, et en tenir compte, si l'on veut que le développement soit durable.

14. La terminologie et le style propres à cette approche si limitée ont été bien accueillis par certains secteurs de l'aide au développement, qui les ont même faits leurs ; ceux-ci ont réussi à assimiler la terminologie et les symboles liés aux termes «communauté» et «consultation» et ont créé une nouvelle race d'experts et de consultants, qui exaltent les vertus du renforcement de capacités.

15. Cette approche repose sur le postulat qu'avant qu'une communauté donnée puisse entreprendre activement et valablement des activités de développement, portant notamment sur le renforcement matériel des projets ou des questions plus vastes d'administration publique, il faut la démarginaliser ou lui donner les moyens d'agir.

16. Au cours des deux dernières décennies, cette approche a engendré toute une industrie de programmes internationaux largement dictés par les donateurs et dominés par des consultants extérieurs, visant à offrir appuis et conseil aux communautés défavorisées partout dans le monde en développement. Cela a à son tour provoqué l'apparition d'organisations communautaires et d'intermédiaires affirmant représenter les pauvres.

17. Une des principales caractéristiques de la tendance évoquée ci-dessus est le fait que cette approche si généralisée a été suivie quel que soit le projet ou programme proprement dit. Ainsi le terme «renforcement des capacités » est en fin de compte devenu le produit et a trop souvent profité à ceux qui fournissent l'aide plutôt qu'aux communautés bénéficiaires elles-mêmes.

C. Nouvelles stratégies de développement axées sur les pauvres

18. Cette approche se voit remise en cause avec l'apparition d'organisations créées par les pauvres eux-mêmes, qui partent du principe que pour parvenir à de véritables changements dans la conception du développement, les pauvres doivent devenir eux-mêmes des acteurs du développement plutôt que de se contenter de recevoir passivement l'aide extérieure.

19. Dans bien des cas, ces organisations sont issues de mouvements activistes et d'opposition, mais qui sont devenus plus mûrs et plus sûrs d'eux et qui sont en mesure de traiter directement avec les organismes nationaux et internationaux de développement.

20. Une caractéristique marquante de ces mouvements, qui sont essentiellement d'origine urbaine, est qu'ils sont fondés sur la mobilisation par l'épargne, car ils n'avaient pas accès au crédit par le biais des institutions financières officielles. L'accent mis sur l'épargne a fait que les femmes sont devenues le principal groupe organisateur, et qu'elles sont bien représentées, non seulement en nombre mais également aux postes de responsabilité.

21. Au sein de ces organisations et entre elles, le renforcement des capacités à l'initiative des donateurs a cédé la place aux échanges personnels, une forme d'apprentissage horizontal qui permet aux pauvres d'échanger des idées et des stratégies de survie et de développement, et de tisser des réseaux nationaux et internationaux.

22. Les experts et les organismes d'aide internationaux ont toujours un rôle à jouer dans ce processus, même si celui-ci a été redéfini, puisqu'il s'agit désormais davantage de soutenir que de conduire et de faciliter que de diriger.

23. L'incidence que pourrait avoir cette approche sur les questions d'assainissement des quartiers insalubres et la stratégie de développement urbain, deux thèmes qui intéressent directement les populations urbaines défavorisées, ainsi que sur l'objectif mondial plus vaste de développement durable, sera examinée dans le document thématique.

D. Rôle de la coopération internationale dans la promotion de politiques axées sur les pauvres

24. La coopération internationale dans ce domaine sera examinée à divers niveaux, et notamment :

a) Au niveau local, pour appuyer l'interaction entre organisations non gouvernementales, organisations communautaires et autorités locales et leurs rôles respectifs dans la recherche d'un développement axé sur les pauvres;

b) Au niveau national, pour appuyer l'approche normative adoptée par les gouvernements dans l'instauration d'un environnement porteur, compte dûment tenu du rôle des institutions et des cadres juridiques.

c) Au niveau international, s'agissant de l'assistance technique et de la coopération décentralisée pour la promotion de stratégies mondiales novatrices.

DEUXIEME THEME : DIMENSION RURALE DU DEVELOPPEMENT URBAIN DURABLE

Introduction

25. Le monde s'urbanise de plus en plus et l'on s'attend que d'ici à 2020, le nombre de citadins dans les pays en développement double presque pour atteindre 3,4 milliards. Cette augmentation de la population urbaine dans le monde en développement est due tout autant à la croissance démographique naturelle dans les villes qu'à l'exode rural. Les schémas d'urbanisation ont toutefois leurs particularités. L'Amérique Latine par exemple est déjà très largement urbanisée; en Asie du Sud-Est, c'est la croissance économique urbaine qui est le moteur de l'urbanisation, et en Afrique, celle-ci est largement due à la baisse de la productivité agricole. En Asie et en Afrique, les campagnes sont surpeuplées au regard des impératifs de production. Les ruraux migrent vers les villes pour trouver de meilleurs emplois.

26. Les schémas d'urbanisation diffèrent également à d'autres égards. En Afrique, continent qui devra gérer un taux de croissance urbaine projeté de quelque 3,9 % au cours des vingt prochaines années, une grande partie des nouveaux citadins s'installeront dans des villes petites et moyennes, qui n'auront ni les capacités d'accueil ni les revenus voulus pour répondre à une telle demande. Ne serait-ce qu'en chiffres, la Chine et l'Inde font face à une croissance démographique urbaine sans précédent, et l'Asie devrait compter près de la moitié des mégapoles du monde d'ici à l'an 2020.

27. Dans l'élaboration de politiques visant à faire face à ces défis, il faudra de toute évidence éviter toute tentative de compartimenter la pauvreté en sphères urbaine et rurale, comme le notait la Commission des établissements humains dans sa décision 17/10, dans laquelle elle demandait que «l'interdépendance ville-campagne soit prise en compte dans l'exécution du programme de travail du Centre ..., étant donné les synergies importantes existant entre zones urbaines et rurales».

A. Définitions de la pauvreté dans un contexte rural et urbain

28. Le document thématique aura pour objet de préciser les éléments essentiels de la pauvreté telle qu'elle se manifeste dans différents contextes et de mettre en relief les éléments communs les plus importants. Voilà qui non seulement fera immédiatement apparaître les limitations de toute tentative d'aborder le développement urbain et le développement rural comme des phénomènes distincts et sans rapport, mais qui démontrera également les corrélations politiques évidentes du concept de développement durable et la nécessité de s'attaquer systématiquement à la pauvreté.

29. Le document thématique qu'il est proposé d'établir étudiera spécifiquement les problèmes de fond qui se posent dans un contexte tant rural qu'urbain et relèvera les liens qui existent entre eux.

30. Il sera tout aussi important de recenser les problèmes de fond qui se posent dans des contextes distincts. Ces deux opérations intéressent directement les activités opérationnelles et normatives du CNUEH (Habitat) et peuvent contribuer à définir les besoins en termes d'alliances stratégiques, au sein comme à l'extérieur des Nations Unies.

31. Un objectif à plus long terme consistera à encourager les pouvoirs publics à promouvoir un schéma plus équilibré de développement des établissements humains urbains et ruraux, à encourager le développement économique local, à créer des possibilités d'emplois productifs et à augmenter les revenus des pauvres dans les zones rurales et urbaines. Cela pourrait également aider grandement les organismes bilatéraux et multilatéraux à formuler des programmes d'aide mieux ciblés, qui correspondent aux besoins réels plutôt qu'aux préférences des donateurs.

B. Éléments essentiels du développement durable

32. La dimension établissements humains du développement durable en général, qu'il s'agisse des zones rurales ou des zones urbaines, sera également abordée dans le document thématique. Les énormes progrès accomplis dans la mise en place d'un cadre normatif grâce aux conférences mondiales des Nations Unies de ces dix dernières années sont un élément important. Il faudrait mettre l'accent sur le suivi coordonné de ces conférences.

33. En tant qu'élément central de la plate-forme pour la revitalisation du CNUEH (Habitat), une approche mieux ciblée de l'application du Programme pour l'habitat a permis de mettre en évidence la question de la réduction de la pauvreté urbaine, dans le cadre des deux objectifs suivants : un logement convenable pour tous et le développement durable des établissements humains dans un monde en pleine urbanisation.

34. Cette approche a immédiatement soulevé deux grandes questions concrètes : le droit des pauvres à accéder aux ressources et aux biens nécessaires à la vie quotidienne et à la production, en particulier à la terre, et leur droit à avoir voix au chapitre quant à la façon dont ils sont organisés, représentés et gouvernés. Les campagnes mondiales d'Habitat privilégient ces thèmes qui, comme il est indiqué dans la vision stratégique pour l'habitat, ont une résonance rurale aussi bien qu'urbaine.

35. La réforme foncière et le droit aux ressources sont des questions qui concernent les zones tant rurales qu'urbaines et qui sont au premier plan des délibérations et des résolutions de la Commission du développement durable, de la Commission du développement social, du Sommet mondial de l'alimentation, de la Convention des Nations Unies pour la lutte contre la désertification dans les pays gravement touchés par la sécheresse et/ou la désertification, en particulier en Afrique, du Programme d'action du Beijing et de la Convention sur la diversité biologique.

36. Même dans les pays qui s'efforcent d'améliorer l'accès à la terre et la sécurité d'occupation, la mise en œuvre des programmes est parfois lente, retardée ou manipulée par de puissants groupes d'intérêt, groupes de pression et propriétaires fonciers. Dans d'autres cas, la non-participation des bénéficiaires limite l'impact et la viabilité des tentatives de réforme.

37. De même, les questions d'administration publique, particulièrement à l'échelon des autorités locales, présentent certains points communs dans les zones rurales et urbaines. Parmi les questions en jeu, citons la nécessité d'une vision stratégique, les transferts fiscaux entre administrations, l'accès équitable aux processus de prise de décision, la fourniture efficace de services de base, la nécessité de mécanismes permettant au public de donner son avis et la sécurité des personnes et de leur environnement physique.

38. Tout développement urbain durable suppose que villes et cités puissent gérer leur croissance au bénéfice des générations actuelles et futures. Dans de nombreux pays à forte densité de population rurale, la croissance démographique entraîne une baisse de la productivité et des revenus dans les campagnes. Si les villes peuvent absorber non seulement cette croissance naturelle mais également les ruraux qui ne contribuent pas à la production agricole, elles contribueront directement au développement rural. C'est ce qui s'est passé en Europe au cours de la première moitié du vingtième siècle.

39. Les besoins économiques, sociaux et environnementaux des citadins et des ruraux sont interdépendants. Les liens ville-campagne prennent la forme de flux concrets de personnes, de marchandises, de capitaux et d'information. Pour augmenter le potentiel de croissance économique rurale et de réduction de la pauvreté, il faut créer un réseau urbain équilibré combinant villes grandes, petites et moyennes. Cela est essentiel pour offrir un marché aux produits agricoles et créer une valeur ajoutée pour les fabricants de facteurs de production. On n'a pas suffisamment mis l'accent sur le rôle clé des villes de taille moyenne dans le réseau urbain.

40. Un facteur supplémentaire qui entrave l'élaboration de véritables politiques est la conviction qu'ont certains gouvernements que les tendances à l'urbanisation peuvent être enrayerées, voire même inversées, grâce à une combinaison de mesures d'incitation en milieu rural et de dissuasion en milieu urbain. On examinera cette thèse pour savoir si elle a ou pourrait avoir quelque crédibilité. Toutefois, à l'heure actuelle, rien ne semble l'indiquer et même des mesures autoritaires de transformation de la société et une répression brutale n'ont fait que retarder le processus d'urbanisation.

C. Rôle de la coopération internationale dans la promotion d'un développement équilibré

41. La coopération internationale dans ce domaine sera examinée à différents niveaux, et notamment

- a) Au niveau local, pour aider les autorités locales, les organisations communautaires et les organisations non gouvernementales à traiter des questions de développement rural et urbain et de leurs liens ;
- b) Au niveau national, pour appuyer le rôle normatif et habilitant des gouvernements dans la recherche d'un développement équilibré et renforcer leur aptitude à créer des cadres juridiques et institutionnels permettant de renforcer les synergies ville-campagne;
- c) Au niveau international, y compris au sein du système des Nations Unies, s'agissant de la coopération technique, de l'échange d'expériences et de la diffusion des meilleures pratiques, afin de définir des stratégies mondiales.
