



Vingt-cinquième session
Nairobi, 17-23 avril 2015
Point 6 de l'ordre du jour provisoire*

Dialogue sur le thème spécial de la vingt-cinquième
session du Conseil d'administration

Dialogue sur le thème spécial de la vingt-cinquième session du Conseil d'administration

Rapport du Directeur exécutif

Résumé

Dans son rapport final, le Groupe de travail ouvert sur les objectifs de développement durable a recommandé que le concept de « villes et établissements humains durables » soit un objectif distinct, et l'Assemblée générale a décidé que la proposition du Groupe de travail indiquée dans son rapport servirait de fondement à l'intégration des objectifs de développement durable dans le programme de développement pour l'après-2015. L'objectif ainsi proposé (objectif 11) vise à « faire en sorte que les villes et les établissements humains soient ouverts à tous, sûrs, résilients et durables ». Dans sa résolution 24/10, le Conseil d'administration a demandé au Directeur exécutif de veiller, en consultation avec le Comité des représentants permanents, à ce qu'ONU-Habitat contribue à l'élaboration et à la mise en œuvre du programme de développement pour l'après-2015 afin de promouvoir une urbanisation durable. C'est ainsi qu'ONU-Habitat fournit aux gouvernements et aux organismes des Nations Unies des informations sur le rôle de l'urbanisation afin que ce rôle soit dûment reflété dans le programme de développement pour l'après-2015, y compris les objectifs de développement durable. Pour ce faire, ONU-Habitat a participé, en premier lieu, aux travaux de l'Équipe spéciale du système des Nations Unies sur le programme de développement pour l'après-2015 et de l'équipe d'appui technique du Groupe de travail ouvert. En dehors du système des Nations Unies, ONU-Habitat a également soutenu les efforts des milieux académiques et de la société civile à l'appui de l'objectif 11, y compris la Campagne mondiale en faveur d'un objectif de développement urbain durable, la Coalition Communitas pour la viabilité des villes et des régions, la Campagne urbaine mondiale et l'Équipe spéciale mondiale.

L'urbanisation est une source de développement, permettant d'amener à proximité les facteurs de production, d'optimiser la spécialisation et d'augmenter la taille relative des marchés urbains. De ce fait, l'urbanisation permet de réduire la pauvreté, d'impulser la croissance économique et d'améliorer l'interdépendance entre zones urbaines et zones rurales. Les villes génèrent près de 80 % du produit intérieur brut (PIB) mondial, mais aussi les deux-tiers des émissions mondiales de gaz à effet de serre. La population des villes va presque doubler dans les 35 prochaines années, tandis que l'espace qu'elles occupent va au moins tripler, au détriment des zones périphériques et des zones rurales. Pour gérer cette croissance, il est indispensable de planifier l'urbanisation d'avance, en mettant en place des règles et règlements judicieux ainsi qu'un plan de financement viable. Les villes et les établissements humains vont avoir besoin d'un soutien dynamique des pouvoirs publics à tous les niveaux. Il est donc pertinent de définir, dans l'optique de villes et d'établissements humains durables, un objectif mondial pour notre

* HSP/GC/25/1.

monde en voie d'urbanisation. Cet objectif devra mettre l'accent en priorité sur l'aménagement de l'espace, transformer les villes en attendant des résultats au plus haut niveau, doter les collectivités locales des moyens d'agir et, enfin, intervenir en temps utile pour influencer sur la croissance des villes futures avant qu'il ne soit trop tard. Cet objectif devra aussi promouvoir des liens constructifs et mutuellement bénéfiques entre les villes et l'arrière-pays.

La vingt-cinquième session du Conseil d'administration du Programme des Nations Unies pour les établissements humains (ONU-Habitat) aura pour thème « La contribution d'ONU-Habitat au programme de développement pour l'après-2015 : promouvoir un développement urbain et des établissements humains durables ». Le sous-thème 1 sera « Améliorer les liens entre les zones urbaines et les zones rurales dans le continuum des établissements humains pour mobiliser le pouvoir de transformation de l'urbanisation et le mettre au service du développement durable » et le sous-thème 2 sera « Le rôle d'ONU-Habitat dans le programme de développement pour l'après-2015 ».

S'agissant du premier sous-thème, on se rappellera que depuis l'adoption du Programme pour l'habitat, ONU-Habitat a eu pour mandat d'améliorer et de renforcer le continuum urbain-rural, plusieurs résolutions du Conseil d'administration ayant demandé que soit mis fin au débat sur l'opposition entre zones rurales et zones urbaines et soulignant comment l'existence de liens positifs entre les deux peut améliorer les conditions de vie et les possibilités d'emploi tant pour les citoyens que pour les ruraux. Cette démarche a été approuvée dans le document final de la Conférence des Nations Unies sur le développement durable et le rapport final du Groupe de travail ouvert. Cependant, la planification du développement national et régional a encore besoin d'être renforcée. La frontière entre zones urbaines et zones rurales a tendance à s'estomper par suite d'un manque de planification et de coordination en bordure des villes et il faudrait réduire la fracture entre zones urbaines et zones rurales dans des domaines tels que la connectivité, les infrastructures, l'énergie et la fluidité des flux de personnes, des emplois, des biens, des connaissances et des financements.

ONU-Habitat a retenu 10 pistes de réflexion prometteuses pour améliorer les liens entre zones urbaines et zones rurales : a) les flux de produits, de services et d'informations entre ces deux espaces; b) l'atténuation de l'impact des convergences urbaines-rurales sur l'environnement; c) le continuum urbain-rural face aux catastrophes; d) la mobilité et les migrations entre zones urbaines et zones rurales; e) l'urbanisation des zones rurales ou le développement des petites et moyennes agglomérations; f) l'aménagement du territoire et de l'espace pour un développement équilibré entre zones urbaines et zones rurales; g) les systèmes de sécurité alimentaire et la chaîne de durabilité pour tous; h) des investissements et des financements inclusifs dans les zones urbaines comme dans les zones rurales; i) une amélioration de la législation et de la gouvernance et un renforcement des capacités au bénéfice de partenariats urbains-ruraux; et j) un partenariat global pour la promotion des liens entre zones urbaines et zones rurales.

S'agissant du second sous-thème, l'objectif 11 (« faire en sorte que les villes et les établissements humains soient ouverts à tous, sûrs, résilients et durables ») propose 10 cibles concernant : le logement et les services de base; des transports durables; l'aménagement des villes; le patrimoine culturel; la résilience face aux catastrophes; l'impact sur l'environnement; des espaces publics sûrs; les liens entre zones urbaines et zones rurales; les politiques face aux changements climatiques; et le financement. ONU-Habitat pourrait aussi apporter une assistance technique dans d'autres domaines : sécurité d'occupation et prévention des taudis et des bidonvilles; transports non motorisés; efficacité dans l'utilisation des terres et autres produits de la planification des villes; espaces publics polyvalents; et finances urbaines. Chacun des sept sous-programmes du Plan stratégique d'ONU-Habitat pour la période 2014-2019 a un lien fort avec l'objectif 11 et bon nombre des autres objectifs de développement durable proposés.

ONU-Habitat a aussi participé à trois processus parallèles relatifs au programme de développement pour l'après-2015 : a) le financement et la préparation de la troisième Conférence internationale sur le financement du développement; b) un accord sur les données requises pour suivre la mise en œuvre du programme de développement pour l'après-2015; et c) la mise en œuvre du programme de développement pour l'après-2015 au niveau local. Dès que le programme de développement pour l'après-2015 aura été adopté, il faudra en assurer la mise en œuvre et le suivi; les villes auront besoin, pour ce faire, d'indicateurs clairs et de données de base. Les récents progrès dans la collecte des données géo-spatiales revêtent un intérêt particulier à cet égard, tout comme l'Indice de la prospérité des villes mis au point par ONU-Habitat et lancé récemment, qui permet de donner une vision systémique des villes et de leurs dimensions spatiales, démographiques, économiques, environnementales et de gouvernance. Le système des Nations Unies apportera son soutien à la Commission de statistique de l'ONU pour sélectionner les indicateurs, puis aux États membres pour suivre la mise en œuvre du programme. Le rôle

d'ONU-Habitat sera de définir et concrétiser les dimensions urbaines du programme de développement pour l'après-2015, en fournissant aux États membres une assistance technique, notamment pour mettre au point des outils et des directives, dans l'optique de la mise en œuvre et du suivi des cibles fixées. ONU-Habitat pourrait également contribuer à la réalisation d'autres objectifs et cibles, en s'engageant dans les dimensions du programme de développement pour l'après-2015 ayant trait aux droits humains et à la mise en œuvre locale, en facilitant la mise en place de systèmes de financement urbains et en faisant rapport périodiquement aux organes de contrôle interne.

I. Introduction

A. Rappel

1. Dans son rapport final (voir A/68/970), le Groupe de travail ouvert sur les objectifs de développement durable a recommandé que le concept de « villes et établissements humains durables » soit un objectif distinct (objectif 11)¹. Par sa résolution 68/309, l'Assemblée générale a décidé que la proposition figurant dans le rapport du Groupe de travail ouvert servirait de fondement à l'intégration des objectifs de développement durable dans le programme de développement pour l'après-2015. L'objectif 11 proposé consiste à « faire en sorte que les villes et les établissements humains soient ouverts à tous, sûrs, résilients et durables ».
2. Conformément à la résolution 24/10 du Conseil d'administration, ONU-Habitat donne des informations aux gouvernements, aux organismes des Nations Unies et aux autres parties prenantes sur le rôle de l'urbanisation dans le développement durable, afin de veiller à ce que l'urbanisation soit dûment prise en compte dans le programme de développement pour l'après-2015, y compris les objectifs de développement durable.
3. Concrètement, ONU-Habitat a participé aux travaux de l'Équipe spéciale du système des Nations Unies sur le programme de développement pour l'après-2015 et de l'équipe d'appui technique du Groupe de travail ouvert. C'est ainsi qu'ONU-Habitat a aidé 15 autres entités du système des Nations Unies à produire un dossier sur les questions relatives à la viabilité des villes et des établissements humains² en vue de le soumettre au Groupe de travail ouvert avant le débat sur ce sujet à sa septième session, en janvier 2014. De plus, le Directeur exécutif d'ONU-Habitat a prononcé en mai 2014 un discours à la septième session du Groupe de travail ouvert ainsi qu'au segment d'intégration du Conseil économique et social de 2014, qui avait pour thème l'urbanisation 2014.
4. En outre, ONU-Habitat est restée engagée dans les travaux de l'Équipe spéciale en apportant son concours à la rédaction de plusieurs documents, ou en formulant des observations à leur sujet, y compris le rapport du Groupe de personnalités de haut niveau chargé d'étudier le programme de développement pour l'après-2015, le rapport annuel du Secrétaire général intitulé *Accélérer la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement : options pour une croissance durable et partagée et enjeux de l'action des Nations Unies en faveur du développement au-delà de 2015*³ et le rapport de synthèse du Secrétaire général sur le programme de développement pour l'après-2015 intitulé *La dignité pour tous d'ici à 2030 : éliminer la pauvreté, transformer nos vies et protéger la planète*⁴. En tant que membre de l'équipe d'appui technique, ONU-Habitat a également coparrainé une compilation interorganisations des engagements existants et des cibles proposées et a aidé à hiérarchiser et noter les cibles proposées ultérieurement par le Groupe de travail ouvert. ONU-Habitat était représentée aux sessions du Groupe de travail ouvert tout au long de ses travaux et a répondu en temps réel aux demandes d'éclaircissements des États membres.
5. Au nom du Groupe des Nations Unies pour le développement (GNUD), ONU-Habitat, le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) et l'Équipe spéciale mondiale des collectivités locales et régionales pour le programme de développement pour l'après-2015 ont mené conjointement une consultation sur la mise en œuvre des objectifs de développement au niveau local afin d'apporter une contribution aux moyens de mise en œuvre du programme de développement pour l'après-2015. Cette consultation a eu lieu dans 13 pays et dans le cadre de plusieurs manifestations régionales et mondiales.

¹ www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/68/970&Lang=E.

² <https://sustainabledevelopment.un.org/post2015>.

³ www.un.org/disabilities/documents/reports/SG_Synthesis_Report_Road_to_Dignity_by_2030.pdf.

⁴ http://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/5527SR_advance%20unedited_final.pdf.

6. En dehors du système des Nations Unies, ONU-Habitat a également apporté son soutien à plusieurs efforts menés par les milieux académiques et la société civile pour renforcer l'objectif de développement durable concernant la viabilité des villes et des établissements humains, y compris la Campagne mondiale en faveur d'un objectif de développement urbain durable menée par le Réseau des solutions pour le développement durable des Nations Unies; le renforcement des capacités techniques sur les principales questions thématiques, essentiellement dirigé par la Coalition Communitas; les activités de la Campagne mondiale urbaine; et la mobilisation des autorités locales par l'Équipe spéciale mondiale des collectivités locales et régionales.

7. Si une bonne partie des travaux pertinents d'ONU-Habitat ont porté sur l'appui à l'élaboration de l'objectif 11 proposé (« faire en sorte que les villes et les établissements humains soient ouverts à tous, sûrs, résilients et durables »), l'Organisation s'est aussi associée de manière non négligeable à d'autres processus et groupes d'intérêt.

8. ONU-Habitat a pris part à la consultation thématique sur l'eau facilitée par ONU-Eau, mécanisme interorganisations des Nations Unies sur toutes les questions ayant trait à l'eau douce. Assumant la vice-présidence du processus consultatif, ONU-Habitat a mené les consultations thématiques sur les eaux douces et coprésidé les équipes spéciales sur les eaux usées et sur l'eau et l'assainissement. Ainsi, les États membres ont pu recevoir des conseils techniques sur la priorité à accorder à l'eau dans le programme de développement pour l'après-2015. À l'issue des consultations, un objectif 6 a été proposé : « garantir l'accès de tous à des services d'approvisionnement en eau et d'assainissement ».

9. Sachant que l'existence de droits fonciers sûrs et équitables est au cœur de la réduction de la pauvreté, ONU-Habitat a préconisé leur inclusion et leur promotion dans le programme de développement pour l'après-2015. Le Réseau mondial d'outils fonciers a appuyé ces efforts par des activités de plaidoyer et la mise au point d'un indicateur connexe. En collaboration avec d'autres groupes de partenaires, ONU-Habitat a également contribué à la formulation d'un cadre de résultats des objectifs du Millénaire pour le développement ayant trait aux transports durables.

B. Urbanisation et développement

10. L'urbanisation est une source de développement, permettant de mettre à proximité les facteurs de production, d'optimiser la spécialisation et d'augmenter la taille relative des marchés urbains. La « troisième vague » d'urbanisation, qui se déroule actuellement, libère une nouvelle productivité et génère de la croissance économique.

11. Le rapport du Secrétaire général de la Conférence sur l'examen des progrès accomplis dans la mise en œuvre des textes issus de la deuxième Conférence des Nations Unies sur les établissements humains (Habitat II) et des nouveaux défis à relever dans le domaine du développement urbain durable (A/CONF.226/PC.1/5) soumis au Comité préparatoire d'Habitat III en application de la résolution 67/216 de l'Assemblée générale sur l'application des décisions prises par la Conférence des Nations Unies sur les établissements humains (Habitat II) et le renforcement du Programme des Nations Unies pour les établissements humains (ONU-Habitat) souligne que l'urbanisation a stimulé la croissance et le développement et qu'elle s'est accompagnée d'une réduction spectaculaire de la pauvreté, suscitant un essor de la croissance économique nationale; des progrès majeurs dans la connectivité des établissements humains, contribuant ainsi à stimuler la productivité et la création d'opportunités; la fusion des villes et des agglomérations, donnant naissance à de nouvelles configurations spatiales régionales propices à une croissance économique et démographique plus rapide; et un plus haut degré d'interdépendance entre zones urbaines et zones rurales qui a aidé à réduire la vulnérabilité des communautés rurales et à améliorer les perspectives d'un développement plus équitable⁵.

12. En 2008, pour la première fois dans l'histoire de l'humanité, plus de la moitié de la population humaine est devenue citadine. Selon les projections, ce chiffre devrait atteindre 60 % d'ici 2030 et près de 70 % d'ici 2050, ce qui signifie que jusqu'à trois milliards de personnes de plus rejoindront les villes dans les 35 prochaines années, doublant quasiment la population urbaine actuelle. De surcroît, la croissance spatiale des villes s'accélère encore plus rapidement que la croissance démographique. Au cours des dernières décennies, les zones bâties ont augmenté deux fois plus vite que la population qu'elles abritent, le plus souvent au détriment des zones périphériques et des zones rurales. En plus du fait qu'elle empiète sur les terres agricoles et l'habitat naturel, l'urbanisation non planifiée à faible densité peut augmenter la longueur des déplacements, augmenter le taux d'utilisation des ressources par habitant et le taux des émissions connexes et disperser les facteurs de production.

⁵ <http://unhabitat.org/wp-content/uploads/2014/07/Progress-to-date-outcome-Habitat-II-ENGLISH1.pdf>.

13. Environ 80 % du produit intérieur brut mondial est généré par les villes⁶. Toutefois, une grande partie de cette richesse engendre aussi une grosse consommation d'énergie, d'où il résulte que les villes produisent approximativement les deux-tiers des émissions de gaz à effet de serre. La mesure de l'empreinte carbone est complexe et souligne la nécessité d'examiner, évaluer et gérer les villes par-delà leurs limites administratives. Il est clair qu'une urbanisation qui favorise la productivité économique tout en ignorant la viabilité environnementale et sociale ne peut se faire qu'au détriment des régions plus vastes et peut rendre la vie quotidienne des habitants extrêmement déplaisante, en raison de déplacements longs et onéreux, d'une augmentation des risques de catastrophe, du manque d'eau potable ou de la pollution atmosphérique⁷.

14. Le rapport souligne aussi que l'urbanisation n'a pas permis de relever bon nombre des défis nouveaux et émergents tels que l'étalement des villes, la congestion, la pollution, les émissions de gaz à effet de serre, l'apparition de la pauvreté urbaine, la ségrégation, les inégalités toujours croissantes et autres externalités négatives. Tous ces défis sont liés à un modèle d'urbanisation qui n'est pas viable. Le rapport suggère qu'un engagement politique renouvelé envers le développement urbain durable pourrait faire jouer à l'urbanisation un rôle positif en entraînant la croissance et la durabilité, en relevant les défis et en atténuant les externalités⁸.

15. Planifier l'urbanisation, notamment en mettant en place des règles et règlements ainsi qu'un plan de financement viable, est une stratégie à la fois réaliste et prudente pour l'avenir. En plus de ces trois éléments essentiels, les villes et les établissements humains continueront d'avoir besoin du soutien et des capacités de gestion des pouvoirs publics à tous les niveaux, lesquels devront percevoir l'urbanisation comme un phénomène positif qui peut être influencé de manière proactive.

C. Exposé des principales justifications

16. Inclure l'urbanisation dans un objectif global dédié est une démarche appropriée puisque nous vivons dans un monde à prédominance urbaine. Un tel objectif est également important pour refléter le programme relatif au cadre bâti, qui n'est pris en compte dans aucun autre des objectifs de développement durable proposés. Il y a consensus sur le fait que le logement et les services de base, les transports, la planification et l'expansion des villes, le parc immobilier, les dégâts matériels causés par les catastrophes et l'aménagement des espaces publics gagnent à être abordés dans le cadre d'une démarche proactive en faveur de villes et d'établissements humains durables.

17. L'objectif 11 proposé est aussi un facteur de transformation puisqu'il mise sur les progrès graduels que la planification urbaine, l'aménagement d'espaces publics, l'accès aux services de base et les transports permettront de réaliser en vue de l'obtention de résultats de plus haut niveau au titre d'autres objectifs tels que l'élimination de la pauvreté, la sécurité alimentaire et l'efficacité énergétique. En outre, l'objectif proposé est porteur d'autonomisation puisqu'il présente les villes comme des lieux d'action, où les projets peuvent se concrétiser et des aspirations plus élevées peuvent se réaliser.

18. Par-dessus tout, l'objectif 11 proposé vient à point nommé puisqu'il met en évidence le peu de latitude dont on dispose pour influencer sur la croissance des villes dans le sens de la durabilité et planifier en vue de faire face au doublement de leur population au cours de la prochaine génération. Ceci est un facteur critique car la configuration des villes permet de prévoir sans faillir les comportements qu'on peut y observer. Il ne faut pas laisser passer l'occasion qui s'offre à nous, faute de quoi nous risquerions d'enfermer les nouvelles zones urbaines dans l'inefficacité et les inégalités, qui sont extrêmement onéreuses à redresser. Si, en revanche, nous saisissons cette occasion, les co-avantages positifs et les retombées peuvent être considérables.

D. Sous-thèmes

19. Durant les sessions du Groupe de travail ouvert, un certain nombre d'États membres ont souhaité aller au delà de l'examen du contenu d'un objectif sur la durabilité des villes et des établissements humains pour aborder la question de sa portée possible et de sa mise en œuvre. Certains représentants ont signalé que cet objectif devait concerner aussi bien les villes existantes que les villes à venir, tandis que d'autres ont insisté sur le fait qu'il devait concerner les agglomérations de toutes

⁶ www.worldbank.org/en/topic/urbandevelopment/overview.

⁷ Selon l'OMS, en 2012 près de 7 millions de personnes sont décédées des suites de la pollution atmosphérique, soit, globalement, un décès sur huit. Voir www.who.int/mediacentre/news/releases/2014/air-pollution/en.

⁸ Progrès accomplis dans la mise en œuvre des textes issus de la deuxième Conférence des Nations Unies sur les établissements humains (Habitat II) et nouveaux défis à relever dans le domaine du développement urbain durable. Voir le site <http://unhabitat.org/wp-content/uploads/2014/07/Progress-to-date-outcome-Habitat-II-ENGLISH1.pdf>.

tailles et être attentif au contexte local. D'autres encore ont estimé qu'un tel objectif devait bénéficier non seulement aux villes mais aussi aux zones rurales. Toutes ces questions sont au cœur du premier sous-thème abordé dans le présent document.

20. L'étendue d'une ville est parfois difficile à circonscrire, la limite entre villes et campagnes tendant à s'estomper. Certaines populations, urbaines sur le plan fonctionnel, vivent éloignées des zones qui relèvent officiellement de la municipalité; inversement, certaines zones qui font officiellement partie de la municipalité comprennent de vastes zones rurales sous-développées. En outre, beaucoup de citadins et de familles entretiennent des liens vitaux et durables avec les zones urbaines, et vice-versa. Les États membres conviennent qu'un objectif concernant la viabilité des villes et des établissements humains doit tenir compte des sensibilités contextuelles sur ce qui peut être considéré comme « urbain » dans le continuum urbain-rural. Les États membres souhaitent aussi qu'un tel objectif serve à promouvoir des liens constructifs et mutuellement bénéfiques entre les villes et l'arrière-pays, afin que les villes puissent offrir aux zones rurales des débouchés en termes de marchés et d'infrastructures et que les zones rurales puissent assurer aux villes la sécurité alimentaire et les services écosystémiques essentiels.

21. Il est temps de poursuivre le dialogue plus avant, en montrant le rôle que devrait jouer ONU-Habitat dans la promotion de la dimension « villes et établissements humains » du programme de développement pour l'après-2015. Ce rôle pourrait conduire ONU-Habitat à prendre la tête des débats normatifs, l'amenant ainsi à vérifier l'aspect technique des cibles proposées, en appuyant l'élaboration, l'application et le suivi d'indicateurs. Il faudra aussi déterminer l'impact du programme de développement pour l'après-2015 sur le Plan stratégique d'ONU-Habitat, et comment l'un pourrait soutenir l'autre. Ceci est au cœur du second sous-thème abordé dans le présent document.

II. Sous-thème 1 : améliorer les liens entre zones urbaines et zones rurales dans le continuum formé par les établissements humains en vue de capitaliser sur le pouvoir de transformation de l'urbanisation aux fins d'un développement durable

A. Mandat d'ONU-Habitat

22. Le Programme pour l'habitat, adopté à Habitat II en 1996, a fermement établi les préceptes du continuum urbain-rural. Il y est dit que « les politiques et programmes qui visent à développer durablement les zones rurales en les intégrant à l'économie nationale exigent des institutions nationales et locales bien structurées qui permettent de planifier et de gérer les établissements humains en tenant compte des relations villes/campagnes et en considérant les villages et les villes comme les deux extrémités du continuum formé par les établissements humains »⁹. Il y est dit aussi « qu'une approche intégrée est nécessaire pour favoriser un développement équilibré et complémentaire des zones urbaines et rurales »¹⁰.

23. Depuis la revalorisation du Centre des Nations Unies pour les établissements humains en Programme des Nations Unies pour les établissements humains en 2002, un certain nombre de résolutions ont fait avancer le Programme pour l'habitat : a) en demandant de mettre fin à la dichotomie zones urbaines-zones rurales; b) en soulignant comment les liens positifs entre zones urbaines et zones rurales peuvent améliorer les conditions de vie et les possibilités d'emploi tant pour les populations urbaines que pour les populations rurales, en mettant plus particulièrement l'accent sur les jeunes et les femmes, et en aidant à gérer les migrations entre ces zones; et c) en lançant la publication d'un rapport complet préconisant une approche du développement durable fondée sur les liens entre zones urbaines et rurales¹¹. À sa vingt-quatrième session, le Conseil d'administration d'ONU-Habitat a souligné l'importance de la planification régionale dans l'aménagement de l'espace urbain et des zones rurales et demandé au Directeur exécutif d'entreprendre, en consultation avec le Comité des représentants permanents, l'élaboration de directives internationales sur la planification urbaine et territoriale¹². Peu après, dans sa résolution 69/226 relative à l'application des décisions prises par la Conférence des Nations Unies sur les établissements humains (Habitat II) et au renforcement du Programme des Nations Unies pour les établissements humains

⁹ *Rapport de la Conférence des Nations Unies sur les établissements humains (Habitat II), Istanbul, 3-14 juin 1996* (publication des Nations Unies, numéro de vente F.97.IV.6), chapitre I, résolution 1, annexe II, par.163.

¹⁰ *Ibid.*, par.169.

¹¹ Résolution 19/6.

¹² Résolution 24/3.

(ONU-Habitat), l'Assemblée générale a invité les États membres à faciliter l'élaboration et l'application de politiques nationales de la ville.

24. Dans le document final de la Conférence des Nations Unies sur le développement durable intitulé « L'avenir que nous voulons », les chefs d'État et de gouvernement et représentants de haut niveau se sont engagés à œuvrer pour une amélioration de la qualité des établissements humains, y compris des conditions de vie et de travail des citadins et des ruraux dans le contexte de l'élimination de la pauvreté, pour faire en sorte que tous aient accès aux services de base, à un logement et à des moyens de transport.¹³ Le Groupe de travail ouvert a explicitement abordé la question des liens entre zones urbaines et zones rurales au titre des cibles proposées, en vue d'accroître les investissements dans les infrastructures rurales¹⁴ et préconisé l'établissement de liens économiques, sociaux et environnementaux constructifs entre zones urbaines, périurbaines et rurales en renforçant la planification du développement à l'échelle nationale et régionale¹⁵.

B. Opportunités et défis

25. L'expansion des villes et des grandes agglomérations est due à l'accroissement naturel de la population dans les zones urbaines, au reclassement administratif de certaines terres, qui de rurales deviennent urbaines¹⁶, et à l'exode rural. Bon nombre de migrants en provenance des zones rurales, en quête d'une vie meilleure, sont tout autant motivés par le désir d'échapper aux catastrophes et à l'insécurité. Cependant, ces nouveaux migrants sont souvent contraints d'occuper des terres marginales où l'environnement est dégradé et où les services de base sont insuffisants, voire inexistantes. Les terres qui les accueillent sont généralement situées à l'orée des villes, celles-ci s'étendant progressivement aux zones périphériques et aux zones rurales. Ainsi se tissent de nouveaux liens entre zones urbaines et zones rurales et, progressivement, la frontière entre ces zones s'estompe. On notera, toutefois, que l'expansion en bordure des villes n'est, le plus souvent, ni planifiée ni coordonnée.

26. L'urbanisation et la modernisation sont aussi en passe de gommer les différences qualitatives et les différences de mode de vie entre zones urbaines et zones rurales. Le discours sur l'urbanisation doit se départir de la traditionnelle et fausse dichotomie entre ces zones, car pour que les deux puissent être viables, il faut qu'elles se développent en tandem. En acceptant le continuum urbain-rural, on montre aussi comment les partenariats, la collaboration et l'unité d'action peuvent produire des dividendes pour tous, sans considération d'âge et de sexe, et d'appartenance au milieu rural ou au milieu urbain. Les bienfaits de ce type de développement se mesurent en termes de sécurité alimentaire, de création d'emplois, de réduction des inégalités et d'amélioration de la gouvernance.

27. Pour faire progresser le continuum urbain-rural dans le programme de développement pour l'après-2015, le Fonds international de développement agricole (FIDA) a fait paraître une note d'orientation intitulée « Promouvoir le développement en misant sur les liens entre milieu rural et milieu urbain », dans lequel il recommande de réduire la fracture entre zones urbaines et zones rurales, s'agissant en particulier des questions de connectivité, d'infrastructures et d'énergie, en vue d'assurer la fluidité des flux de personnes, d'emplois, de biens, de connaissances et de financements. Il recommande aussi d'investir dans la production de données et d'informations de qualité afin d'améliorer les services fournis, de multiplier les opportunités et d'assurer une gouvernance inclusive des terres et des écosystèmes. Par ailleurs, au cours de l'année écoulée, ONU-Habitat s'est associée à diverses entités – Coalition Communitas, FIDA, Centre des Nations Unies pour le développement régional (CNUDR), Commission économique pour l'Afrique (CEA), Commission économique et sociale pour l'Asie et le Pacifique (CESAP), Banque mondiale, Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) et autres organismes des Nations Unies – pour faire progresser la réflexion sur le continuum urbain-rural et planifier l'action à engager.

C. Domaines d'intervention proposés pour améliorer les liens entre zones urbaines et zones rurales

28. L'action en faveur du développement durable peut être optimisée si l'on se démarque définitivement de la dichotomie politique, sociale et géographique entre milieu urbain et milieu rural pour tendre à une meilleure compréhension du continuum spatial entre le développement des zones urbaines et celui des zones rurales. Les 10 domaines ci-après ont été retenus comme domaines d'intervention possibles pour qu'ONU-Habitat puisse œuvrer à l'amélioration des liens entre zones urbaines et zones rurales, en partenariat avec d'autres organisations :

¹³ Résolution 66/288 de l'Assemblée générale, annexe, par. 134.

¹⁴ Cible 2 a).

¹⁵ Cible 11 a).

¹⁶ <http://unhabitat.org/wp-content/uploads/2014/07/Progress-to-date-outcome-Habitat-II-ENGLISH1.pdf>.

a) *Les flux spatiaux de produits, de services et d'informations entre zones urbaines et zones rurales.* Les villes peuvent servir de points de départ à la mise en place de sous-systèmes spatiaux urbains-ruraux complémentaires. L'établissement de liens, qu'ils soient physiques, économiques, sociaux, politiques ou technologiques, est très utile à cet égard. ONU-Habitat peut promouvoir ces liens dans le cadre d'une planification régionale qui mettrait en place des couloirs de développement reliant les zones urbaines à l'arrière-pays et assurant des échanges fructueux entre les deux. En encourageant ainsi le chevauchement des flux spatiaux on parviendra à casser l'opposition zones urbaines-zones rurales au profit du continuum entre milieu urbain et milieu rural;

b) *L'atténuation de l'impact environnemental des convergences urbaines-rurales.* La plupart des statistiques confirment que les villes consomment plus de 70 % de l'énergie mondiale et qu'elles sont responsables, directement ou indirectement, d'une proportion analogue d'émissions de gaz à effet de serre. Dans le même temps, les villes sont exposées aux impacts des changements climatiques, qui sont de nature à exacerber les tensions provoquées par la mainmise sur les ressources stratégiques, en voie d'épuisement, à réduire la productivité agricole et à intensifier l'exode rural. Cependant, les villes ont aussi leur rôle à jouer dans la solution des problèmes d'environnement, car il est clairement avantageux d'intégrer la planification des sphères urbaines et rurales pour protéger les services écosystémiques, en particulier les ressources en eau et les bassins versants. ONU-Habitat devrait continuer d'encourager l'expansion planifiée des villes de manière à réduire la consommation d'énergie ainsi que les émissions par habitant et, à terme, atténuer les changements climatiques. Ainsi planifiée, l'expansion des villes, si elle s'accompagne des ressources, des capacités et de l'engagement politiques nécessaires, peut aussi contribuer à assurer le développement écologiquement durable des zones périphériques, en particulier des zones névralgiques pour la biodiversité et autres zones écologiquement fragiles. Les villes pourraient, en mettant en place des systèmes centralisés de distribution d'énergie non seulement faire baisser la demande mais aussi commencer à produire de l'énergie à partir des sources renouvelables, qui abondent dans la plupart des pays en développement. De plus, l'adoption de politiques durables en matière de transports urbains, entreposage des marchandises, commerce de gros et de détail en liaison avec les modes de production et de consommation alimentaires, pourrait renforcer la capacité des petites agglomérations et, à terme, améliorer la sécurité alimentaire;

c) *Le continuum urbain-rural face aux catastrophes.* Les catastrophes naturelles telles qu'inondations, ouragans et glissements de terrain poussent parfois des communautés entières à se déplacer, conduisant à la formation de poches de déplacés internes. Les conflits peuvent eux aussi provoquer un déplacement massif de communautés. Une planification judicieuse et des moyens suffisants sont nécessaires, face à ces risques, pour éviter des crises humanitaires et la prolifération d'habitats spontanés. ONU-Habitat devrait encourager l'élaboration de stratégies à l'intention des groupes vulnérables et envisager, le cas échéant, des mécanismes de réinstallation. ONU-Habitat pourrait aussi élaborer une stratégie plus cohérente, prévisible et efficace pour répondre aux besoins des réfugiés de retour dans leurs foyers et aux besoins des déplacés internes¹⁷. Les petites et moyennes agglomérations peuvent accueillir ces populations et prévoir leur rapatriement¹⁸;

d) *La mobilité et les mouvements migratoires entre zones urbaines et zones rurales.* La mobilité et les migrations sont parmi les facteurs les plus marquants qui définissent le continuum urbain-rural. Très souvent, les politiques économiques et spatiales et les cadres réglementaires encouragent l'urbanisation et favorisent la mobilité entre zones rurales et zones urbaines. Cependant, à mesure qu'un plus grand nombre de gens migrent vers un plus petit nombre de villes, dans un désordre croissant, les migrations deviennent plus problématiques. L'aménagement du territoire propose des moyens d'attirer les migrants ruraux vers une plus grande diversité de petites et moyennes agglomérations. Une mobilité équilibrée, l'un des principes sur lesquels repose l'aménagement du territoire, permet de détourner l'attention qui se porte sur les villes primaires en encourageant une meilleure planification des villes secondaires et des petites et moyennes agglomérations. Avec des mécanismes de coopération appropriés entre les différents niveaux de gouvernement, de bons modèles financiers, des approches participatives de la planification et des cadres réglementaires et juridiques efficaces, les villes secondaires peuvent aussi offrir des logements convenables, des infrastructures, des services et des emplois, en particulier pour les jeunes et les femmes. Dans le même temps, on observe dans certaines régions un mouvement migratoire contraire, allant des villes vers les campagnes, ce dont il faut aussi tenir compte;

¹⁷ Décision n° 2011/20 du Comité des politiques du Secrétaire général - solutions durables : suivi du rapport du Secrétaire général de 2009 sur le maintien de la paix, paru le 4 octobre 2011.

¹⁸ Tacoli, C. (2009). *Crisis or adaptation? Migration and climate change in a context of high mobility.* *Environment and Urbanization*. Vol. 21(2): 513–525. DOI: 10.1177/0956247809342182. Institut international pour l'environnement et le développement (IIED).

e) *L'urbanisation des zones rurales : le développement des petites et moyennes agglomérations.* Les populations rurales s'urbanisent avec le temps car elles vivent dans un environnement qui subit l'influence de différents facteurs : amélioration des connaissances, activité économique, communication, médias et relations sociales, qui sont essentiellement axés sur le milieu urbain. Malgré tout, les petites et moyennes agglomérations restent importantes parce qu'elles sont généralement plus accessibles aux populations rurales, constituant un maillon entre ces dernières et les plus grandes villes. Cependant, bon nombre de villes secondaires, en particulier en Afrique subsaharienne, peinent à gérer l'urbanisation, à attirer les investissements et à répondre à la demande de logements et elles ne parviennent pas non plus à assurer la sécurité d'occupation ni à fournir des infrastructures et des services urbains de base. Elles sont souvent mal gérées et mal desservies par les réseaux de communication intérieurs comme extérieurs, et elles ont du mal à créer et conserver des emplois, accusent de forts taux de chômage et éprouvent des difficultés à diversifier et consolider leurs économies, à retenir leurs capitaux et à attirer de nouveaux investissements. ONU-Habitat peut concevoir des outils et des systèmes pour aider ces villes à produire de la valeur ajoutée en mettant en place des espaces publics et des réseaux routiers efficaces, en promouvant la sécurité d'occupation des terres, en mettant en place des systèmes de lotissements à usages polyvalents et en recourant à des outils juridiques, financiers, économiques et fonciers appropriés;

f) *La planification territoriale et spatiale au service d'un développement urbain et rural équilibré.* En adoptant une démarche fondée sur la ville et la région, on peut replacer les zones urbaines dans le contexte d'un ensemble fonctionnel plus vaste. Une telle démarche, alliée à des stratégies de planification territoriale et spatiale et à d'autres outils peut, à terme, favoriser un développement intégré et plus équitable des zones urbaines et rurales. Cela suppose la création de synergies et de liens entre les villes, les agglomérations et les zones de l'arrière-pays, en prêtant une attention particulière à l'avantage comparatif que certaines d'entre elles peuvent offrir en termes d'emplacement et d'infrastructures stratégiques ou de compétences locales. ONU-Habitat aide déjà les villes à élaborer des politiques de nature à promouvoir la compétitivité et la spécificité entre de plus vastes réseaux de villes. Par suite, de nombreux complexes ville-région deviennent plus dynamiques, attirant davantage d'investissements, notamment en mobilisant le potentiel des jeunes citoyens, dans l'optique d'une croissance économique équitable. Entretemps, ONU-Habitat et ses partenaires continuent d'appliquer les directives internationales proposées sur la planification urbaine et territoriale;

g) *Les systèmes de sécurité alimentaire et la « chaîne de durabilité » pour tous.* Un avenir tourné vers l'urbanisation ne sera véritablement équitable que si l'on parvient à gérer durablement les terres et les ressources naturelles. La quantité limitée de terres a exacerbé la concurrence entre leurs différentes utilisations. La conversion des terres, leur surexploitation et l'absence d'une bonne gouvernance ne font qu'aggraver la situation. La sécurité alimentaire est l'une des premières victimes d'une mauvaise gestion des terres et elle est simultanément un défi rural et urbain qui touche en premier lieu les femmes, les personnes défavorisées et les autres groupes vulnérables. L'établissement d'une liaison entre zones urbaines et zones rurales peut rapprocher la production alimentaire des villes, voire l'ancrer dans les villes, ainsi que dans les zones rurales situées favorablement par rapport aux intrants et aux marchés. Parallèlement, les régions doivent améliorer l'accès aux terres, à la sécurité d'occupation et aux ressources naturelles pour tous ceux dont les moyens de subsistance en dépendent. Tout ceci doit se faire dans un cadre tenant compte des droits humains, en prêtant attention à l'égalité des sexes et en étant à l'écoute de la jeunesse;

h) *Des investissements et des financements inclusifs pour les zones urbaines et rurales.* Il est indispensable de créer un environnement propice à l'accroissement de la productivité rurale. Il est crucial de reconnaître l'importance du flux, de la qualité et de l'impact des investissements, publics et privés. Des mesures d'incitation et des garanties sont nécessaires pour que les investissements génèrent des atouts propres à aider les économies urbaines et rurales à devenir plus productives, viables, inclusives et résilientes. ONU-Habitat continue d'aider les collectivités locales à élaborer et mettre en œuvre des stratégies de développement économique local ayant pour but de capitaliser sur les domaines où il existe un avantage comparatif, en mobilisant les atouts locaux et en générant des résultats équitables;

i) *L'amélioration de la législation, de la gouvernance et des capacités pour favoriser la création de partenariats urbains-ruraux.* L'interconnexion entre zones urbaines et zones rurales appelle à une interaction cohérente entre tous les acteurs concernés, par-delà les frontières administratives. Il faut donc, pour intensifier les interactions entre les zones urbaines et les zones rurales, mettre en place des modalités de gouvernance adéquates – qui consisteront à reconnaître l'existence d'un secteur informel aux côtés du secteur formel, et à négocier en conséquence – ainsi que des capacités suffisantes – institutionnelles, humaines et systémiques. ONU-Habitat peut concevoir des systèmes et des outils permettant d'articuler de manière optimale des modèles de gouvernance

multi-niveaux et multipartites, horizontaux et verticaux. ONU-Habitat continuera aussi de promouvoir la décentralisation comme élément caractéristique d'une bonne gouvernance, de la fourniture de services de base pour tous et d'une administration publique effective¹⁹;

j) *La création d'un partenariat mondial pour développer les liens entre zones urbaines et zones rurales.* Un nouveau paradigme pour la création de synergies entre le milieu urbain et le milieu rural donnerait des directives et des éléments d'action clairs pour les politiques, la législation et les organismes de planification, et encouragerait la création de partenariats entre eux. En plus d'ONU-Habitat, un certain nombre d'organisations, dont le PNUD, le FIDA, la FAO, le CNUDR, le PNUE et l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) ont déjà contribué à faire prendre conscience des liens entre zones urbaines et zones rurales et à mieux faire comprendre en quoi consistent ces liens ainsi que les mesures de facilitation connexes. Plusieurs établissements académiques, des organisations non gouvernementales et des organismes d'appui extérieur sont eux aussi activement engagés dans ce domaine. Capitaliser sur ces efforts dans le cadre d'un partenariat mondial plus formel concernant les liens entre zones urbaines et zones rurales aiderait à mobiliser des ressources.

D. Questions à débattre

29. Les questions suivantes pourront animer le débat :

- a) Comment les gouvernements peuvent-ils gérer un ensemble de zones urbaines et de zones rurales de manière à ce que la connectivité économique, la viabilité de l'environnement et le bien-être social s'en trouvent maximisés?
- b) Quel est le rôle des diverses parties prenantes par rapport aux liens entre zones urbaines et zones rurales, notamment celui des pouvoirs publics à tous les échelons, du secteur privé et des syndicats?
- c) Quels sont les modes de gouvernance métropolitaine qui permettraient d'améliorer la fonction des zones métropolitaines, y compris le rôle des petites et moyennes agglomérations et des villes secondaires?
- d) Quelles sont les pratiques qui ont su tirer parti avec succès des méthodes participatives en matière de planification urbaine, de manière que les besoins des générations futures soient pleinement pris en compte et se voient accorder la priorité?
- e) Comment gérer l'expansion des villes, en particulier dans les régions agricoles à fort potentiel?
- f) Quelles sont les pratiques qui ont su intégrer avec succès les marchés financiers et les marchés de capitaux des zones urbaines et des zones rurales et les services connexes?
- g) Comment gérer les couloirs de transport de manière à maximiser la connectivité économique?
- h) Comment promouvoir la construction d'infrastructures pour les transports, la création de villes secondaires, la formation et le renforcement des capacités, l'établissement de partenariats public-privé et la mise en place de cadres institutionnels appropriés, tous éléments essentiels pour améliorer l'interaction entre zones urbaines et zones rurales?
- i) Comment ONU-Habitat et ses partenaires peuvent-ils garantir aux femmes, aux personnes défavorisées et aux autres groupes vulnérables la sécurité d'occupation, la protection des terres et autres droits connexes, dans le contexte du continuum urbain-rural?
- j) Comment ONU-Habitat peut-il aider les collectivités nationales et locales à mettre en place des cadres juridiques et institutionnels pertinents sur le plan local et à faire prévaloir le principe de l'état de droit et l'exercice des droits humains?
- k) Comment ONU-Habitat et ses partenaires peuvent-ils assurer une planification territoriale équilibrée qui permette de gérer les mouvements migratoires entre zones rurales et zones urbaines actuellement observés dans certaines régions?

¹⁹ <http://unhabitat.org/books/international-guidelines-on-decentralization-and-access-to-basic-services-for-all/>.

III. Sous-thème 2 : le rôle d'ONU-Habitat dans le programme de développement pour l'après-2015

A. Finaliser le cadre des objectifs et des cibles

30. L'objectif 11 des objectifs de développement durable proposé, qui vise à faire en sorte que les villes et les établissements humains soient ouverts à tous, sûrs, résilients et durables, prévoit 10 cibles présentant chacune ses opportunités et ses défis, afin de promouvoir un développement urbain et des établissements humains durables. ONU-Habitat a un rôle à jouer en mettant à disposition ses compétences pour saisir ces opportunités et relever les défis.

31. L'objectif 11 proposé prévoit des cibles telles que l'accès au logement et aux services de base; l'amélioration des taudis et des bidonvilles; des transports durables et sûrs; la planification des villes; le patrimoine culturel et naturel; la résilience face aux catastrophes; l'impact des établissements humains sur l'environnement; l'accès à des espaces publics sûrs; les liens entre zones urbaines et zones rurales; l'atténuation des effets des changements climatiques; et des méthodes de construction durables. À mesure que ces cibles seront affinées par la sélection d'indicateurs, ONU-Habitat pourrait fournir aux États membres qui en feront la demande une assistance technique sur ces questions, et notamment sur la sécurité d'occupation et la prévention des taudis et des bidonvilles; les transports non motorisés; l'efficacité dans l'utilisation des terres et autres retombées positives de la planification urbaine; l'aménagement d'espaces publics polyvalents; la quantification des liens entre zones urbaines et zones rurales; et les finances urbaines.

32. Vu sa longue expérience de la promotion de villes et d'établissements humains durables, ONU-Habitat pourra jouer un rôle dans la réalisation de l'objectif proposé et des cibles connexes, par exemple en mobilisant des partenariats en mesure d'apporter aux États membres une assistance technique substantielle pour la réalisation et le suivi des cibles proposées. ONU-Habitat maintiendrait ainsi son avantage comparatif en élaborant des outils et des directives pour guider leur réalisation. De surcroît, du fait de l'importance croissante que prennent, dans ses travaux, les politiques nationales en matière d'urbanisation; la législation; l'aménagement du territoire; la planification régionale, métropolitaine et urbaine; et l'expansion planifiée des villes, ONU-Habitat est bien placée pour aider à définir, concrétiser et mettre en œuvre le programme visé par l'objectif proposé et ses cibles connexes. Dans le même temps, son intérêt croissant pour le développement économique local et les finances municipales aideront à sous-tendre la base économique qui permettra de financer durablement la réalisation des cibles proposées.

33. ONU-Habitat peut également apporter aux pays partenaires et aux autorités locales un soutien politique et technique dans ses domaines de compétence traditionnels, à savoir : les terres, la gouvernance locale, l'eau, l'assainissement, la gestion des déchets, les transports et l'énergie. De plus, ONU-Habitat possède une expérience approfondie de la reconstruction à la suite d'une catastrophe ou d'un conflit, ainsi que de l'atténuation des changements climatiques dans les villes et de l'adaptation à ces changements. ONU-Habitat pourrait s'appuyer sur cette expérience pour aider d'autres organismes internationaux, les autorités locales, la société civile et le secteur privé à mettre en œuvre les éléments connexes des objectifs de développement durable. Une telle démarche exigera, entre autres, des stratégies d'atténuation et de relèvement en période suivant un conflit ou une catastrophe naturelle, la prise en compte de l'adaptation dans la planification urbaine et le renforcement des capacités des collectivités locales pour qu'elles puissent faire face aux changements climatiques avec efficacité.

34. D'autres objectifs et cibles du Groupe de travail ouvert sont tout aussi pertinents pour les travaux d'ONU-Habitat. Ainsi, pour « mettre fin à la pauvreté partout et sous toutes ses formes », il faudra améliorer les convergences urbaines-rurales et tirer parti des aspects positifs d'une urbanisation planifiée, afin que la pauvreté puisse céder la place à la prospérité pour tous. De même, les progrès au titre de l'objectif « donner aux individus les moyens de vivre une vie saine et promouvoir le bien-être de tous à tous âges » et des cibles connexes, consistant à prévenir les décès évitables de nouveaux nés et d'enfants de moins de cinq ans et à réduire de moitié le nombre des décès causés par les accidents de la route, dépendront dans une large mesure de la fourniture de services de base tels que l'approvisionnement en eau et l'assainissement, et des transports viables. Quant à l'objectif visant à « protéger, restaurer et promouvoir l'utilisation durable des écosystèmes terrestres, gérer les forêts de manière durable, lutter contre la désertification, mettre un terme au processus de dégradation des terres et l'inverser et mettre un terme à l'appauvrissement de la diversité biologique », sa réalisation dépendra en partie de la mesure dans laquelle on parviendra à maximiser l'efficacité dans l'utilisation des espaces urbanisés tout en réduisant au minimum l'impact sur l'environnement urbain.

B. Liens avec le Plan stratégique d'ONU-Habitat pour la période 2014-2019

35. Chacun des sept sous-programmes inscrits au Plan stratégique d'ONU-Habitat pour la période 2014-2019 a des liens étroits avec l'objectif 11 proposé et les 10 cibles connexes. Bon nombre des sous-programmes entretiennent aussi des liens pertinents avec d'autres objectifs et cibles de développement durable proposés, comme indiqué ci-dessous :

a) *Sous-programme 1. Législation, sols et gouvernance en milieu urbain.* Ce sous-programme est fortement lié aux attentes non réalisées des objectifs du Millénaire pour le développement et aux éléments proposés des objectifs de développement durable relatifs à la pauvreté, à la sécurité alimentaire et au genre. Il a également trait aux éléments des objectifs de développement durable relatifs à la paix et à la sécurité;

b) *Sous-programme 2. Planification et aménagement du milieu urbain.* Ce sous-programme touche aux aspects les plus nouveaux du programme de développement pour l'après-2015, et plus spécifiquement aux dimensions de l'objectif 11 axées sur l'espace et le lieu. Il a aussi des liens forts avec l'élimination de la pauvreté et le climat;

c) *Sous-programme 3. Économie urbaine.* Ce sous-programme entretient des liens transversaux avec les éléments que sont la croissance économique, l'emploi et le travail décent, en particulier pour les jeunes;

d) *Sous-programme 4. Services urbains de base.* Ce sous-programme a des liens avec les aspects des objectifs de développement durable ayant trait à l'élargissement de la couverture des services ainsi qu'avec les éléments relatifs à la réduction de la pauvreté, la santé, l'eau et l'assainissement, l'énergie et la production et la consommation durables;

e) *Sous-programme 5. Logement et assainissement des bidonvilles.* Ce sous-programme tendra à répondre aux attentes non réalisées des objectifs du Millénaire pour le développement. Il est plus largement lié à l'objectif 11 par le biais des politiques du logement et de la prévention des taudis et des bidonvilles;

f) *Sous-programme 6. Réduction des risques et relèvement.* Ce sous-programme a des liens solides avec certains éléments des objectifs concernant la réduction de la pauvreté et le climat;

g) *Sous-programme 7. Recherche et développement des capacités.* Ce sous-programme a d'importants liens avec l'objectif 11 proposé et l'ensemble des cibles connexes, s'agissant en particulier de la surveillance des tendances des villes, de la connaissance des questions urbaines et du renforcement des capacités des gouvernements, qui seront responsables de la mise en œuvre du programme de développement pour l'après-2015. De plus, il existe des liens solides avec les questions transversales telles que le genre, la jeunesse, les droits humains et les changements climatiques.

36. L'occasion se présentera d'aligner encore le Plan stratégique pour la période 2014-2019 sur le programme de développement pour l'après-2015 dans le cadre de la mise en œuvre des programmes de travail d'ONU-Habitat pour les périodes 2016-2017 et 2018-2019. Entretemps, des domaines stratégiques de convergence possibles avec le programme de développement pour l'après-2015 pourraient inclure la mobilisation de certains projets spécifiques d'ONU-Habitat aux fins de sa mise en œuvre. Une autre possibilité consisterait à établir un lien bidirectionnel et interactif entre le programme de développement pour l'après-2015 et la préparation d'Habitat III (y compris la rédaction d'un nouvel agenda urbain).

C. Autres processus pour l'après-2015

37. Conformément au mandat qui lui a été confié à Rio+20, le Comité intergouvernemental d'experts sur le financement du développement durable s'est réuni périodiquement en marge du Groupe de travail ouvert, publiant son rapport final²⁰ en août 2014. Ce rapport analyse les mutations de la finance mondiale, y compris l'évolution des besoins de financement et les tendances des flux de ressources. Il présente, en vue d'une nouvelle approche stratégique, cinq sources potentielles de financement pour le développement durable : a) les fonds nationaux publics; b) les fonds nationaux privés; c) les fonds internationaux publics; d) les fonds internationaux privés; et e) les fonds mixtes. Ce rapport servira de base aux travaux préparatoires à la troisième Conférence internationale sur le financement du développement, qui se tiendra à Addis-Abeba en juillet 2015. Dans le cadre de ces travaux, deux réunions de fond tenues en 2014 contribueront à trois réunions de rédaction qui auront lieu en 2015. ONU-Habitat a participé au déroulement de ces travaux par l'intermédiaire du groupe de travail sur le financement du développement durable, supervisé par l'Équipe spéciale du système des Nations Unies, et a contribué aussi aux travaux préparatoires à la troisième Conférence internationale sur le financement du

²⁰ <http://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/4588FINAL%20REPORT%20ICESDF.pdf>.

développement en soulignant le rôle de l'urbanisation durable dans la mobilisation de ressources endogènes.

38. Le Groupe consultatif d'experts indépendants sur la révolution des données pour le développement durable s'est réuni à plusieurs reprises en 2014 et a publié son rapport final²¹ en novembre 2014. Ce rapport met en lumière deux énormes problèmes mondiaux concernant l'état actuel des données : a) l'invisibilité, à savoir les lacunes dans la disponibilité des données et les retards à combler ces lacunes; et b) l'inégalité d'accès, à savoir le fossé entre ceux qui possèdent l'information et ceux qui en sont dépourvus, et ce que ces derniers ont besoin de savoir pour pouvoir prendre leurs propres décisions. Le rapport suggère aussi comment des efforts menés sous l'égide de l'ONU pour susciter une révolution en matière de données pourraient permettre de résoudre ces problèmes : a) en encourageant et en favorisant l'innovation pour combler les lacunes dans les données; b) en mobilisant des ressources pour remédier aux inégalités entre pays développés et pays en développement et entre ceux qui possèdent des données et ceux qui en sont dépourvus; et c) en conduisant et en coordonnant la révolution des données. Ces recommandations ont déjà éclairé le rapport de synthèse du Secrétaire général et continueront d'éclairer les négociations intergouvernementales sur le programme de développement pour l'après-2015 tout au long de l'année 2015.

39. Dans le cadre d'une deuxième série de consultations globales sur les moyens de mise en œuvre du programme de développement pour l'après-2015, le GNUD, ONU-Habitat, le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) et l'Équipe spéciale mondiale des collectivités locales et régionales pour le programme de développement pour l'après-2015 ont dirigé conjointement une consultation sur la réalisation des objectifs de développement durable à l'échelon local, qui avait pour but de contribuer aux moyens de mise en œuvre du programme de développement pour l'après-2015 (voir le paragraphe 5). L'objet de cette consultation était de déterminer comment mettre en œuvre l'intégralité du programme de développement pour l'après-2015 à l'échelon local. Cette consultation a permis de conclure que : a) les collectivités locales sont des acteurs essentiels du développement, étant mieux à même quiconque de connaître les besoins des citoyens et d'y répondre; b) le nouveau programme devra se décliner à l'échelon national et à l'échelon local pour en assurer l'appropriation, éviter les doubles emplois et promouvoir l'efficacité; c) la décentralisation, la subsidiarité et la gouvernance à tous les niveaux (y compris un fort engagement national) sont indispensables pour mettre en œuvre le nouveau programme; et d) une gouvernance locale effective peut garantir l'inclusion d'une diversité de parties prenantes locales, créant une appropriation et une responsabilisation à large base.

D. Suivi et mise en œuvre

40. Le Réseau des solutions pour le développement durable indique clairement que des données et des mesures sont essentielles pour atteindre les objectifs de développement²². Les villes auront besoin de systèmes de surveillance assortis d'indicateurs clairs, de données de référence, de cibles et d'objectifs pour pouvoir mener à bien avec succès des plans de développement durable à long terme. De tels systèmes doivent aussi offrir un cadre général permettant aux villes, aux pays et à la communauté internationale d'identifier les contraintes éventuelles et de s'adapter aux contextes nationaux et locaux²³. Les données et les mesures aideront les villes à prendre des décisions appropriées sur les meilleures politiques et les meilleurs moyens de suivre les changements et de documenter systématiquement la performance en termes de réalisations.

41. Les progrès récents dans la collecte mondiale de données spatiales (issues, par exemple, de l'imagerie satellitaire) revêtent un intérêt particulier pour la viabilité des villes et des établissements humains. Une augmentation des investissements et un développement des applications techniques sont nécessaires pour progresser encore. ONU-Habitat a déjà pressenti des instituts de recherche pour élaborer une série de données représentative des zones urbaines qui permettrait de surveiller l'utilisation des terres urbanisées et son efficacité, l'utilisation mixte des terres, la connectivité des rues et autres facteurs clés du développement urbain durable.

42. En 2012, ONU-Habitat a lancé un nouvel outil mondial de surveillance pour mesurer la durabilité des villes. L'Indice de prospérité des villes ainsi mis au point donne une vision holistique, intégrée et systémique de la ville et permet aux gouvernements d'exploiter les données relatives aux dimensions spatiales, démographiques, économiques, environnementales et de gouvernance. L'indice de prospérité des villes est un indice composite, composé de six dimensions (qualité de la vie, productivité, infrastructures, équité, inclusion sociale, viabilité environnementale et gouvernance

²¹ www.undatarevolution.org/wp-content/uploads/2014/12/A-World-That-Counts2.pdf.

²² Réseau de solutions pour le développement durable (2014), *Indicators and a monitoring framework for SDGs: launching a data revolution*.

²³ ONU-Habitat (2014), *Urbanization and sustainable development: towards a new urban agenda*.

urbaine). Ainsi, il permet également aux autorités municipales et aux parties prenantes locales d'identifier les opportunités et de repérer les domaines d'intervention potentiels.

43. L'Indice de prospérité des villes présente plusieurs caractéristiques extrêmement utiles : a) une approche systémique de la ville; b) une valeur composite unique; c) des points de repère globaux; d) des données et des informations de référence; e) une plateforme globale pour la comparabilité; f) des priorités claires pour un développement urbain durable, pouvant être désagrégées; g) une base de données factuelles pour l'élaboration des politiques et l'obligation de rendre compte; et h) des systèmes de surveillance locaux et nationaux. Une première analyse comparée des cibles proposées pour l'objectif 11 fait apparaître une forte convergence avec bon nombre des indicateurs de l'Indice de prospérité des villes. Cet indice pourrait servir d'outil de surveillance local pour identifier, quantifier, évaluer, suivre et notifier les progrès accomplis par les villes et les pays dans la réalisation de l'objectif 11 proposé. Il offre également aux collectivités locales et nationales la possibilité de mettre en place leurs propres mécanismes de surveillance pour pouvoir dresser plus facilement et plus systématiquement le bilan de l'action entreprise. L'Indice de prospérité des villes peut aussi permettre d'intégrer réciproquement de nouveaux indicateurs à mesure qu'évolue la formulation d'indicateurs aux fins de l'objectif de développement durable.

44. L'objectif 11 proposé ne pourra être mis en œuvre indépendamment des autres objectifs de développement durable. L'instauration d'un développement urbain durable devrait sous-tendre la réalisation de tous les autres objectifs de développement durable et des cibles connexes, et vice-versa. Dans la mesure où l'Indice de prospérité des villes pourrait servir d'outil pour suivre la réalisation de l'objectif 11 proposé, plusieurs autres objectifs de développement durable pourraient aussi être mis en œuvre à l'échelon local et suivis au niveau des villes. L'Indice de prospérité des villes pourrait fournir un cadre à l'analyse des relations entre l'objectif 11 proposé et les dimensions urbaines d'autres objectifs de développement durable. Ceci permettrait aux collectivités locales et nationales ainsi qu'à la communauté internationale de suivre plus complètement la réalisation de l'objectif 11 proposé et d'en rendre compte.

45. La prise en compte de la dimension urbaine du programme de développement pour l'après-2015 exigera aussi des efforts concertés de la part des parties prenantes d'autres secteurs, tels que celui des ressources en eau. L'objectif 6 proposé vise à assurer la disponibilité et la gestion durable des ressources en eau et la fourniture de services d'assainissement pour tous. L'Organisation mondiale de la Santé, ONU-Habitat et le Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE) organiseront la première consultation au titre de l'Initiative mondiale élargie de surveillance des ressources en eau, qui visera à définir un cadre cohérent pour la surveillance des ressources en eau pour l'après-2015. Le cadre proposé s'appuie sur les mécanismes actuels de surveillance des services d'eau et d'assainissement pour y inclure la gestion des eaux usées, la qualité de l'eau et la gestion des ressources en eau. L'Initiative apportera un appui à l'établissement de rapports harmonisés sur les ressources en eau et à un meilleur ciblage des ressources et des investissements dans le secteur de l'eau.

46. À une plus large échelle, ONU-Habitat et la Division de statistique de l'Organisation des Nations Unies devront continuer d'apporter leur soutien à la Commission de statistique, qui proposera les meilleurs indicateurs pour le cadre des objectifs de développement durable. Dès lors que le processus de suivi commencera, ONU-Habitat devra apporter son soutien aux organes gouvernementaux compétents à tous les échelons – national, sous-national ou local – et au système des Nations Unies, en choisissant les institutions les plus compétentes pour suivre telle ou telle partie du programme de développement pour l'après-2015.

47. Après 2015, le rôle d'ONU-Habitat dans la mise en œuvre du programme de développement pour l'après-2015 devrait être guidé par le document final du programme ainsi que par les textes issus d'Habitat III. ONU-Habitat serait bien placée pour assumer quelques-uns des rôles ci-après dans la mise en œuvre et le suivi du programme de développement pour l'après-2015 :

- a) Assurer la coordination et la cohérence des politiques visant la mise en œuvre de l'objectif concernant les villes et les établissements humains durables et les cibles connexes;
- b) Assumer la réalisation de certaines cibles, en particulier celles pour lesquelles ONU-Habitat a un avantage comparatif évident par rapport à d'autres organisations multilatérales (comme par exemple l'aménagement des villes et du territoire, le logement, l'amélioration des taudis et des bidonvilles, et les espaces publics);
- c) Contribuer à la réalisation de toutes les autres cibles de l'objectif proposé concernant les villes et les établissements humains durables;
- d) Contribuer à d'autres objectifs et cibles pertinents ayant un fort impact sur le développement urbain et territorial (comme par exemple l'eau, l'énergie, les déchets et l'emploi);

- e) S'engager dans les aspects du programme de développement pour l'après-2015 ayant trait aux droits humains, y compris les expulsions forcées, la sécurité d'occupation et les personnes déplacées;
- f) Continuer de s'attacher à la mise en œuvre du programme de développement pour l'après-2015 à l'échelon local;
- g) Apporter un soutien à la collecte de données et à la mise à l'essai de nouvelles mesures pour des indicateurs sélectionnés;
- h) Apporter un soutien à l'élaboration de systèmes de finances urbaines comme source de financement endogène et comme composante des moyens de mise en œuvre du programme de développement pour l'après-2015;
- i) Faire rapport périodiquement aux organes de contrôle interne tels que le Forum politique de haut niveau sur le développement durable.

E. Questions à débattre

48. Les questions suivantes pourront animer le débat :

- a) Quels sont les autres moyens de renforcer le rôle de l'urbanisation durable dans la dernière série de négociations intergouvernementales sur le programme de développement pour l'après-2015?
- b) Quels pourraient être les mécanismes optimaux pour mettre en œuvre et suivre les objectifs de développement durable et quel rôle de coordination et de mise en œuvre pourrait incomber à ONU-Habitat à cet égard?
- c) Peut-on éviter certaines des insuffisances des objectifs du Millénaire pour le développement en ciblant les facteurs à la base de l'urbanisation non durable et en quantifiant les ambitions en conséquence?
- d) Comment remédier au fait que les objectifs de développement durable proposés sont expressément axés sur l'importance des terres pour la réduction de la pauvreté, le genre et la sécurité alimentaire, alors même que les terres ne sont pas explicitement mentionnées dans le contexte des villes et des établissements humains durables?
- e) Comment l'urbanisation durable peut-elle stimuler la mobilisation de ressources endogènes pour la mise en œuvre du programme de développement pour l'après-2015?
- f) Quel pourrait être le rôle d'ONU-Habitat dans la mise en œuvre des objectifs de développement durable à l'échelon national?
- g) Comment les États membres peuvent-ils s'assurer, en collaboration avec ONU-Habitat, ses partenaires et autres parties prenantes, que objectifs de développement durable mènent à une transformation sensée?