



Assemblée générale

Distr. générale
12 décembre 2011
Français
Original: anglais

Conseil des droits de l'homme

Comité consultatif

Huitième session

20-24 février 2012

Point 2 a) i) de l'ordre du jour provisoire

Droit à l'alimentation

Étude préliminaire sur les stratégies et pratiques exemplaires de promotion des droits de l'homme des populations urbaines pauvres réalisée par le Comité consultatif du Conseil des droits de l'homme

Établie par Chinsung Chung au nom du groupe de rédaction
sur le droit à l'alimentation du Comité consultatif du Conseil
des droits de l'homme*

* Avec la collaboration de Chanmi Kim et Sunkyo Im.

Table des matières

	<i>Paragraphes</i>	<i>Page</i>
I. Introduction.....	1-3	3
II. La population urbaine pauvre: panorama général	4-27	3
A. Formation	4-7	3
B. Conditions	8-15	5
C. Situation des groupes les plus vulnérables	16-27	7
III. Droits de l'homme et pauvreté urbaine	28-53	11
A. Droit à l'alimentation	29-31	11
B. Droit à un logement convenable	32-35	12
C. Droit à l'eau potable	36-38	13
D. Droit à la santé	39-44	14
E. Droit à l'éducation	45-47	15
F. Droit au travail	48-50	16
G. Droit de prendre part à la vie politique	51-53	17
IV. Bonnes pratiques	54-67	18
A. Gouvernements et municipalités	55-58	18
B. Groupes de la société civile	59-61	20
C. Secteur privé	62-63	21
D. Acteurs et initiatives régionaux	64-65	22
E. Communauté internationale	66-67	22
V. Recommandations	68-69	23

I. Introduction

1. Aujourd'hui, la moitié de la population mondiale vit en ville et un tiers au moins de l'ensemble des citadins sont pauvres. Les pauvres urbains représentent un quart de la population mondiale vivant dans la pauvreté¹. L'urbanisation se poursuivant, le nombre de citadins pauvres devrait augmenter de façon considérable et la pauvreté devenir un phénomène de plus en plus urbain. En effet, selon les prévisions, d'ici à 2025 les deux tiers de la population mondiale vivront dans des agglomérations², et d'ici à 2030, la population urbaine mondiale aura atteint les 5 milliards d'individus³.

2. La pauvreté urbaine pose des obstacles particuliers à l'exercice des droits fondamentaux de la personne, et l'on s'accorde de plus en plus à reconnaître qu'il est indispensable de supprimer ces obstacles si l'on veut pouvoir atteindre les objectifs de développement. C'est pourquoi la question de la pauvreté urbaine occupe une place de plus en plus importante parmi les priorités des acteurs du développement, notamment des organisations non gouvernementales et des organismes des Nations Unies, qui constatent que les «poches de pauvreté» ne concernent plus seulement des zones rurales isolées mais se rencontrent aussi de plus en plus dans les villes et les agglomérations.

3. Dans sa résolution 16/27, le Conseil des droits de l'homme a demandé au Comité consultatif d'effectuer, s'il y avait lieu, des études détaillées sur les populations urbaines défavorisées et l'exercice de leur droit à l'alimentation, y compris les stratégies visant à améliorer leur protection et les meilleures pratiques. Une note de réflexion a été établie par Chinsung Chung pour la septième session du Comité, au nom du groupe de rédaction sur le droit à l'alimentation créé par le Comité à sa première session. Le présent document, qui décrit les enjeux que représente la pauvreté urbaine, développe les principales idées exposées dans la note de réflexion susmentionnée.

II. La population urbaine pauvre: panorama général

A. Formation

4. Un trait caractéristique de la pauvreté urbaine à notre époque tient à ce qu'elle est – et, selon les projections, devrait rester – concentrée dans les pays à faible revenu et à revenu intermédiaire. Quelque 80 % des citadins pauvres de la planète vivent dans des pays en développement⁴. En outre, d'après les prévisions de l'ONU, c'est dans le monde en développement que la croissance urbaine devrait continuer à être la plus forte. D'ici à 2030, 93 % de la population urbaine mondiale vivra dans le monde en développement, l'Afrique

¹ Judy L. Baker, «Urban poverty: a global view», Banque mondiale, Washington, janvier 2008.

² En 2005, la population mondiale comptait 6 506 649 175 individus, dont 3 166 711 400 personnes vivant en milieu urbain; 898 926 000 de ces citadins vivaient dans les pays développés et 2 267 786 000 dans les pays les moins avancés. Pendant la période 2000-2005, le taux annuel moyen de variation de la population urbaine était de 2,2 dans les pays les plus développés, contre 0,67 dans les pays les moins avancés. Département des affaires économiques et sociales (Division de la population), 2009.

³ Baker, «Urban poverty» (voir note de bas de page 1).

⁴ Ibid., p. 3.

et l'Asie en abritant à elles seules 80 %⁵. Cependant, l'urbanisation n'est pas en soi un indice de pauvreté. En réalité, pour de nombreux pays, elle peut être un atout sur le plan économique. Mais souvent l'accroissement de leur population dépasse la capacité des villes de fournir les infrastructures et les services de base nécessaires⁶. Selon un rapport du Fonds des Nations Unies pour la population (FNUAP), en 2001 environ 78 % des citoyens des pays les moins avancés vivaient dans des taudis, contre 6 % des urbains du monde développé⁷. Le taux d'urbanisation des pays en développement ne semblant pas devoir faiblir, tout laisse à penser que l'actuelle concentration de la pauvreté urbaine dans les pays à faible revenu restera un problème, principalement pour le monde en développement.

5. Si les pays en développement sont touchés de manière disproportionnée par la pauvreté urbaine, c'est parce qu'aujourd'hui l'urbanisation est beaucoup plus rapide et importante qu'au moment où se sont formées les villes du monde développé. Le mouvement actuel, qualifié de «deuxième vague» d'urbanisation par le FNUAP dans son Rapport sur l'état de la population mondiale de 2007, est plus rapide et plus étendu que la croissance urbaine qu'ont connue l'Europe et l'Amérique du Nord. La première vague d'urbanisation a été relativement progressive puisqu'elle s'est déroulée sur une période de deux cents ans, environ entre 1750 et 1950. En deux siècles, la population citadine est passée de 15 millions d'individus, soit 10 % de la population, à 423 millions, soit 52 % de la population totale. En comparaison, la vague d'urbanisation actuelle est relativement rapide et importante. De 309 millions de citoyens en 1950 (soit environ 18 % de la population totale), le monde en développement, selon les estimations, devrait passer à 3,9 milliards d'urbains d'ici à 2030 (environ 56 %); une deuxième vague aux proportions similaires à celles de la première, mais beaucoup plus importante en termes absolus et d'un rythme beaucoup plus soutenu⁸.

6. Les forces démographiques et socioéconomiques qui sous-tendent cette deuxième vague d'urbanisation sont très différentes de celles de la première vague. En Europe et en Amérique du Nord, c'est l'industrialisation qui a attiré les ruraux vers les villes pour y suivre des études ou trouver du travail. Aujourd'hui dans les pays en développement, la migration des campagnes vers les agglomérations représente moins de la moitié du taux de croissance urbaine; ce sont l'accroissement naturel de la population (c'est-à-dire plus de naissances que de décès) et l'incorporation des zones périphériques dans les villes qui comptent pour l'essentiel de l'accroissement démographique urbain⁹. En réalité, si c'est généralement sur les mégalo-poles que l'attention se porte le plus, les recherches montrent que dans tout le monde en développement, la croissance urbaine concerne surtout des petites agglomérations¹⁰.

7. Ceci ne veut pas dire que la migration ne contribue pas à l'urbanisation. Les ruraux qui migrent vers les villes pour y suivre des études ou y chercher un emploi jouent

⁵ Fonds des Nations Unies pour la population (FNUAP), *État de la population mondiale 2007: Libérer le potentiel de la croissance urbaine*, 2007. Disponible à l'adresse: www.unfpa.org/public/home/publications/pid/408.

⁶ United Nations Millennium Project, «A Home in the City», Task Force on Improving the Lives of Slum Dwellers, Earthscan, 2005.

⁷ Le Programme des Nations Unies pour les établissements humains (ONU-Habitat) estime qu'un ménage vit dans un taudis s'il est privé d'au moins un des éléments suivants: un accès adéquat à l'eau potable; un accès adéquat à des installations sanitaires; un espace habitable suffisant; un abri durable. Voir FNUAP (voir note de bas de page 5).

⁸ Ibid.

⁹ Deniz Baharoglu et Christine Kessides, «Urban poverty» in *A Sourcebook for Poverty Reduction Strategies*, chap. 16, Banque mondiale, Washington, 2002.

¹⁰ FNUAP (note 5).

certainement un rôle important dans ce phénomène. À cet égard, les mouvements de population induits par la mondialisation ont eu une grande incidence sur l'urbanisation. Certains spécialistes estiment que les grandes villes comme les petites agglomérations sont, en termes de croissance et de possibilités, les principales bénéficiaires de l'intégration des économies mondiales¹¹; et, les emplois se trouvant là où se développe l'activité économique, les gens s'installent en ville dans l'espoir d'y trouver un emploi. La transformation des petites exploitations agricoles familiales en grandes exploitations commerciales a aussi forcé beaucoup de paysans à migrer vers les zones urbaines¹². Parallèlement, la mondialisation a rendu plus précaire encore la situation des populations urbaines défavorisées en renforçant des inégalités déjà criantes, en posant des problèmes de gouvernance et en affaiblissant l'état de droit, notamment du fait de la difficulté croissante à maîtriser les trafics internationaux illicites de drogues et de marchandises¹³. Les forces qui sous-tendent le mouvement actuel d'urbanisation déterminent donc aussi les conditions d'existence de la population urbaine défavorisée.

B. Conditions

8. Pour beaucoup de pauvres en milieu urbain, la vie se caractérise par des inégalités et l'exclusion qui les privent du droit à une alimentation suffisante, à un logement convenable, à l'accès à l'eau et à l'emploi ainsi qu'à d'autres services sociaux (voir par. 28 à 53 ci-dessous). Outre ces privations, l'exclusion des citadins pauvres s'étend également à la sphère sociale et politique. C'est en ce sens que la pauvreté urbaine a pour effet de reléguer les personnes qu'elle touche complètement en marge de la vie de la cité.

1. Stigmatisation et discrimination sociales

9. Le statut socioéconomique des urbains défavorisés les expose à la stigmatisation et à l'exclusion sociale. Les habitants de bidonvilles disent que la discrimination se vit au quotidien¹⁴. Des recherches menées dans plusieurs pays ont montré que les enfants étaient particulièrement conscients de l'état de délabrement de leur environnement et qu'ils le percevaient comme un reflet honteux de leur propre valeur¹⁵. Les études montrent que cette stigmatisation est également présente à l'embauche et dans les offres d'emploi, où une discrimination fondée sur le lieu de résidence s'exerce à l'égard des pauvres. Par exemple, une étude conduite en France a révélé que les personnes des quartiers défavorisés avaient moins de chance d'être invitées à un entretien d'embauche que des candidats habitant des quartiers plus aisés¹⁶. Une étude menée à Rio de Janeiro a elle aussi montré qu'habiter une favela était un obstacle à l'embauche plus difficile à surmonter que les critères de sexe ou d'ethnie¹⁷.

¹¹ Ibid., p.8.

¹² Département des affaires économiques et sociales, «State of the World's Indigenous Peoples», 2009.

¹³ FNUAP (voir note de bas de page 5), p. 26.

¹⁴ Voir Janice Perlman, «The Metamorphosis of Marginality: Four Generations in the Favelas of Rio de Janeiro», et Douglas S. Massey *et al.*, «Chronicle of a Myth Foretold: The Washington Consensus in Latin America» in *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, vol. 606, juillet 2006.

¹⁵ Louise Chawla, *Growing up in an Urbanizing World*, Earthscan Publications et UNESCO, 2002.

¹⁶ ONU-Habitat, *State of the World's Cities*, 2006/7, 2006.

¹⁷ Ibid.

2. Effets néfastes de la mondialisation

10. Les effets de la mondialisation sur les villes rendent plus aiguës encore les inégalités criantes existant entre les urbains défavorisés et ceux plus aisés¹⁸. Par exemple, dans les grandes villes des pays développés comme en développement, comme New York, Los Angeles, Nairobi et d'autres villes où la mondialisation a accentué les inégalités¹⁹, les habitants des taudis vivent tout près, voire au pied, de grands immeubles de luxe. Dans les pays développés, de nombreuses villes industrialisées abritent des communautés de travailleurs migrants vivant dans la pauvreté, et comme la plupart de ces pays n'ont pas ratifié la Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille, bon nombre des travailleurs étrangers qui y vivent sont clandestins et rencontrent d'importants obstacles à l'exercice de leurs droits fondamentaux.

3. Manque de bonne gouvernance

11. Les citoyens pauvres sont également marginalisés sur le plan politique et vivent souvent dans un vide administratif, où les autorités de l'État manquent à leur devoir de «répondre aux besoins sociaux de manière efficace, participative et transparente»²⁰. Bien que les villes soient géographiquement plus proches des centres où s'exerce le pouvoir politique et qu'elles devraient donc, en théorie, faciliter l'accès à ce pouvoir, la pauvreté urbaine en exclut une grande majorité de la population. Le manque de bonne gouvernance signifie non seulement que les droits fondamentaux des personnes démunies ne sont pas satisfaits, mais aussi que ces personnes ne peuvent pas participer à la recherche de solutions dont elles pourraient directement bénéficier.

4. Insécurité et violence

12. La marginalisation politique fait que les pauvres sont souvent confrontés à plus d'insécurité et de violence car là où les personnes démunies sont concentrées, le maintien de l'ordre et l'état de droit ne sont pas assurés²¹; il en résulte que la violence et la criminalité sont plus élevées dans les communautés urbaines défavorisées. Là aussi, les effets de la mondialisation se font sentir de manière disproportionnée sur la population urbaine pauvre, les réseaux internationaux de trafic de drogues et autres économies illégales étant d'autant plus florissantes que la gouvernance fait défaut²².

5. Insécurité alimentaire

13. Outre l'exclusion sociale et politique dont ils sont victimes, les pauvres des zones urbaines ont aussi bien du mal à satisfaire leurs besoins nutritionnels et sanitaires essentiels. Ils sont particulièrement touchés par l'instabilité des prix des produits alimentaires puisque, ne pouvant pas eux-mêmes cultiver, ils dépendent presque entièrement de transactions monétaires pour se nourrir et doivent aussi composer avec le coût élevé du transport des produits alimentaires. La stabilité des prix a une grande importance pour la sécurité alimentaire des ménages pauvres des zones urbaines, qui n'ont généralement pas la

¹⁸ James Holston et Arjun Appadurai, *Cities and Citizenship*, Public Culture, University of Chicago 1996.

¹⁹ Ibid., p. 26.

²⁰ FNUAP (voir note de bas de page 5), p. 67.

²¹ Ibid.

²² ONU-Habitat (voir note de bas de page 16), p. 144.

possibilité d'acheter ni de stocker de grandes quantités de nourriture²³. La cherté des produits alimentaires s'explique par plusieurs facteurs, entre autres la spéculation ou la production de biocarburant, qui peuvent rendre encore plus précaire la situation des citoyens pauvres²⁴.

6. Privation des droits au logement et à la santé

14. La croissance de la population urbaine répond à des schémas qui amènent les plus démunis à s'installer dans des zones dont les autres ne veulent pas et où les risques de maladie ou de catastrophe sont plus élevés et l'insécurité plus grande. Beaucoup de citoyens pauvres tentent de trouver un logement abordable aux abords des zones d'emploi des villes. Les établissements spontanés qui voient ainsi le jour présentent souvent les trois caractéristiques suivantes. Premièrement, ils se forment en périphérie des villes, ce qui oblige leurs occupants à effectuer des trajets longs et coûteux pour se rendre au travail. Deuxièmement, ils peuvent aussi se former au cœur des villes à proximité de zones dangereuses du point de vue environnemental, comme les décharges ou les sites industriels²⁵, où le manque d'infrastructures sanitaires les expose à des risques considérables pour la santé²⁶. Troisièmement, les citoyens pauvres s'installent souvent dans des zones sujettes aux inondations, aux glissements de terrain ou à d'autres catastrophes, où le manque de ressources et l'inadéquation des systèmes de protection sociale compliquent encore la réhabilitation lorsqu'un tel événement se produit.

15. Les autorités municipales ont parfois elles-mêmes aggravé ces risques par leurs politiques d'aménagement urbain, souvent mises en œuvre avec l'appui d'investissements étrangers. Comme il est indiqué dans la Stratégie internationale de prévention des catastrophes²⁷, les politiques d'aménagement urbain, parce qu'elles sont généralement planifiées et appliquées sans la participation de la population urbaine défavorisée, ont souvent tendance à amplifier le risque de crues soudaines qui provoquent alors le déplacement de cette population.

C. Situation des groupes les plus vulnérables

16. Certains groupes sociaux sont particulièrement vulnérables aux conséquences de la pauvreté urbaine. C'est le cas en particulier des femmes et des filles, des enfants, des personnes âgées, des personnes handicapées, des basses castes et d'autres minorités. La situation des citoyens pauvres est plus précaire encore dans les zones sortant d'un conflit ou se relevant d'une catastrophe naturelle, comme un tsunami ou un tremblement de terre.

1. Les femmes et les filles

17. Les femmes et les filles des milieux urbains pauvres sont dans une situation particulièrement difficile. Elles sont encore plus marginalisées et particulièrement laissées

²³ International Food Policy Research Institute, *Living in the City: Challenges and Options for the Poor*, IFPRI, 2002. Disponible à l'adresse: www.ifpri.org/publication/living-city?print.

²⁴ Armando Mendoza et Roberto Machado, «The escalation in world food prices and its implications for the Caribbean», ECLAC-Project Documents collection-Caribbean Development Report, vol. 2, 2009.

²⁵ Baker, «Urban poverty» (voir note de bas de page 1), p. 9

²⁶ Par exemple, la mortalité infantile est près de deux fois et demie plus élevée dans les bidonvilles de Nairobi que dans l'ensemble de la ville (151 décès pour 1 000 naissances contre 62 dans le reste de la ville). African Population and Health Research Center, «Population and Health Dynamics in Nairobi's Informal Settlements», report of the Nairobi Cross-Sectional Slums Survey, African Population and Health Research Center, 2002.

²⁷ Voir résolution 54/219 de l'Assemblée générale.

pour compte dans les domaines de l'éducation, de l'emploi et de la participation à la vie politique. Elles sont aussi exposées de manière disproportionnée à des risques pour leur santé et leur sécurité, dont beaucoup sont inhérents à la vie dans les taudis.

18. Les femmes des communautés urbaines pauvres font davantage l'objet de violences sexistes. Les études montrent que dans certains pays, les femmes pauvres des villes sont statistiquement plus nombreuses que les autres citadines à subir des violences dans leur couple²⁸. Il est parfois aussi établi un lien direct avec une incidence plus élevée des maladies mentales; par exemple, une étude de l'Organisation mondiale de la santé a montré que les femmes qui avaient subi des violences dans leur couple étaient beaucoup plus nombreuses à dire avoir des pensées suicidaires²⁹. Ceci confirme certains indicateurs qui montrent une plus forte prévalence des problèmes psychologiques chez les femmes pauvres des zones urbaines.

19. Les femmes pauvres vivant en ville sont également particulièrement vulnérables aux problèmes de santé qui peuvent être liés à la maternité. Les études montrent que les femmes qui vivent dans des taudis ont beaucoup moins accès aux soins prénatals et anténatals que celles qui vivent dans des quartiers plus aisés³⁰. En outre, la prévalence du VIH/sida est en général plus élevée chez les femmes et les filles des quartiers défavorisés que chez les femmes vivant en milieu rural ou dans d'autres parties des villes; une réalité que l'on peut rapprocher des résultats d'une autre étude qui suggèrent que les femmes pauvres des zones urbaines sont plus susceptibles que les autres citadines ou que les femmes vivant en milieu rural d'être soumises à des relations sexuelles forcées ou tarifées³¹.

20. Les conséquences de la pauvreté urbaine pour les femmes sont souvent aggravées par le fait que, dans bien des cas, celles-ci subissent déjà une marginalisation sociale et politique. Par exemple, si les problèmes d'insécurité du régime foncier et de logement inadéquat touchent autant les hommes que les femmes de la population urbaine défavorisée, les femmes demeurent cependant désavantagées parce que souvent privées aussi de leur droit à la propriété, du fait de normes culturelles et de dispositions légales discriminatoires³².

21. La marginalisation se manifeste également dans les écarts existant dans les taux de réussite scolaire entre les garçons et les filles des zones urbaines. Les recherches montrent qu'alors que ces dernières décennies, des progrès ont été réalisés dans les zones rurales sur le plan de la scolarisation des enfants en général, dans les quartiers pauvres des villes, les taux de scolarisation ont, au contraire, eu tendance à baisser, une tendance qui a touché les filles de manière disproportionnée³³. Les études suggèrent que les normes sociales qui désavantagent les filles, comme les tâches ménagères qui leur sont dévolues dans la famille, les mariages précoces ou les restrictions à leur liberté de mouvement, sont autant

²⁸ Mark R. Montgomery, «Urban Poverty and Health in Developing Countries», Population Reference Bureau 64.2, 2009, p. 13.

²⁹ Organisation mondiale de la santé (OMS), Étude multipays de l'OMS sur la santé des femmes et la violence domestique à l'égard des femmes – Premiers résultats concernant la prévalence, les effets sur la santé et les réactions des femmes, 2005. Disponible à l'adresse: www.who.int/gender/violence/who_multicountry_study/summary_report/en/index.html.

³⁰ Monica Akinyi Magadi, Eliya Msiyaphazi Zulu et Martin Brockerhoff, «The inequality of maternal health care in urban sub-Saharan Africa in the 1990s» in *Population Studies*, vol. 57, n° 3, 2003.

³¹ Montgomery «Urban Poverty» (voir note de bas de page 28), p. 11; Kelly Hallman, «Socioeconomic Disadvantage and Unsafe Sexual Behaviors among Young Women and Men in South Africa» in *Policy Research Division Working Papers No. 190*, New York, Population Council, 2004.

³² ONU-Habitat, «Case Study: Women-Headed Households Suffer Disproportionately from Inadequate Housing», *State of the World's Cities 2008/2009*, 2008.

³³ ONU-Habitat (voir note de bas de page 16), p. 122 et 123.

d'obstacles à leur éducation, en particulier dans les ménages où le revenu est faible (voir par. 50 ci-dessous)³⁴.

2. Les enfants

22. Les enfants sont un groupe particulièrement vulnérable de la population urbaine pauvre. Les bidonvilles sont des endroits dangereux où les enfants sont exposés à des risques pour leur santé; par exemple, ils sont statistiquement beaucoup plus nombreux que les enfants vivant en milieu rural ou dans des quartiers plus aisés à souffrir de maladies respiratoires ou diarrhéiques. Une enquête réalisée par la United State Agency for International Development à partir d'études existantes sur la santé des enfants dans les zones urbaines en Asie et au Proche-Orient a révélé que la mortalité des enfants était considérablement plus forte dans les bidonvilles que dans d'autres parties des mêmes villes – elle pouvait même dans certains cas, comme à Manille, être trois fois plus élevée³⁵. En outre, les communautés urbaines pauvres ne disposent souvent pas pour leurs enfants d'installations ou d'espaces de loisirs sûrs³⁶. Les inégalités entre les zones urbaines défavorisées et celles qui sont plus aisées se font sentir dès l'enfance. Le manque d'accès à une éducation de qualité peut favoriser la transmission de la pauvreté de génération en génération en empêchant les jeunes d'obtenir une qualification et de s'assurer, une fois adultes, un emploi convenablement rémunéré³⁷.

23. Les mineurs non accompagnés, comme les orphelins, les enfants en fugue ou les enfants des rues, sont encore plus durement touchés par les problèmes de pauvreté urbaine. Nombre de ces enfants se retrouvent dans la rue parce que leur famille a besoin d'un revenu supplémentaire, tandis que d'autres quittent leur foyer pour échapper à des mauvais traitements ou dans l'espoir de trouver un moyen de gagner de l'argent³⁸. Quelle que soit la façon dont ils sont arrivés là, vivre dans la rue implique que ces enfants n'ont aucun filet de sécurité sociale et que rien ne les protège contre d'éventuelles violences policières, physiques ou sexuelles, ni contre les réseaux de mendicité organisés ou de ramassage sauvage d'ordures, et que, sans abri, ils sont exposés à des conditions d'existence particulièrement dures³⁹.

3. Les personnes handicapées

24. Les risques liés à la pauvreté urbaine sont particulièrement élevés pour un certain nombre d'autres groupes, notamment les personnes handicapées. On notera qu'il existe relativement peu de données concernant le lien entre handicap et pauvreté, en particulier dans les pays en développement⁴⁰. Il est évident cependant que les ménages qui comptent

³⁴ Ibid.

³⁵ Sarah Fry, Bill Cousins et Ken Olivola, «Health of Children Living in Urban Slums in Asia and the Near East: Review of Existing Literature and Data», établi pour le Bureau Asie et Proche-Orient de USAID au titre du projet EHP 26568/OTHER.ANE.STARTUP, 2002.

³⁶ Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF), «Poverty and exclusion among urban children» in *Innocenti Digest*, n° 10, 2002.

³⁷ Department for International Development, «Ending Child Poverty: the Challenge», DFID, 2002.

³⁸ UNICEF (voir note de bas de page 36), p. 14.

³⁹ Ibid. Voir aussi Human Rights Watch, «Des proies faciles: violence contre les enfants à travers le monde», HRW, 2001 (disponible à l'adresse: www.hrw.org/reports/2001/children); et «Off the Backs of Children: Forced Begging and Other Abuses against Talibés in Senegal», 2010 (disponible à l'adresse: www.hrw.org/sites/default/files/reports/senegal0410webwcover.pdf).

⁴⁰ Ceci s'explique peut-être par la difficulté qu'il y a à collecter des données ventilées et à interpréter l'incidence du handicap sur le revenu des ménages. Voir Jeanine Braithwaite et Daniel Mont, «Disability and Poverty: A Survey of World Bank Poverty Assessments and Implications», ALTER, European Journal of Disability Research 3, 2009.

une ou plusieurs personnes handicapées sont statistiquement plus menacées que les autres par la pauvreté. Il existe à cela plusieurs raisons, dont le poids financier supplémentaire que représente, pour des familles déjà économiquement instables, la prise en charge des besoins particuliers des personnes handicapées, ainsi que les faibles taux de scolarisation et donc d'emploi des personnes handicapées⁴¹. Ainsi qu'il est souligné dans le Programme d'action mondial concernant les personnes handicapées, trouver un emploi est particulièrement difficile pour les personnes handicapées et la stigmatisation dont elles sont souvent victimes a pour effet de les reléguer à la marge de la société⁴². Ainsi, en dépit du peu de données disponibles et de la nécessité d'explorer plus avant la corrélation entre eux, il semble bien qu'il existe des liens importants entre le handicap et l'extrême pauvreté⁴³.

4. Les personnes âgées

25. Les personnes âgées pauvres qui résident en ville sont également très vulnérables. L'exclusion sociale des personnes âgées est propre à certains contextes et à certaines cultures. Dans de nombreux pays d'Afrique, d'Amérique latine et d'Asie, les personnes âgées sont traitées avec déférence et respect, alors qu'elles sont marginalisées dans d'autres régions, comme en Europe de l'Est où l'État est responsable de leur protection sociale⁴⁴. Bien que là aussi, on manque de données, des éléments montrent que les personnes âgées pauvres sont particulièrement vulnérables, surtout lorsqu'elles n'ont pas de famille pour s'en occuper⁴⁵.

5. Les minorités

26. Parmi la population urbaine pauvre, certains groupes sont encore plus victimes de stigmatisation et de marginalisation et donc aussi plus vulnérables aux dangers liés à la pauvreté urbaine. C'est le cas en particulier des minorités ethniques ou religieuses, des migrants et des membres des basses castes. Pour ces groupes, marginalisés en raison de leur statut de minorité et dont l'accès à l'éducation, à l'emploi et aux soins de santé est encore plus limité, il est encore plus difficile de trouver des stratégies de survie⁴⁶.

6. Les victimes de conflits et de catastrophes naturelles

27. La population urbaine pauvre est dans son ensemble particulièrement vulnérable dans les situations d'après conflit ou d'après catastrophe, du fait d'une triple marginalisation: premièrement, les communautés urbaines pauvres s'établissent dans des zones excentrées qui sont plus exposées aux risques de catastrophes et où aucun plan ni aucune infrastructure n'existe pour réduire leur vulnérabilité à des sinistres comme les inondations, les séismes, les incendies ou les tempêtes. Deuxièmement, très peu de services

⁴¹ Ibid.

⁴² ONU Enable, «World Programme of Action Concerning Disabled Persons», 1982. Disponible à l'adresse: www.un.org/disabilities/default.asp?id=23.

⁴³ Braithwaite et Mont, «Disability and Poverty» (voir note de bas de page 40).

⁴⁴ Deepa Narayan *et al.*, «Can Anyone Hear us? Voices from 47 Countries», Banque mondiale, New York, 1999, p. 200.

⁴⁵ Ibid.

⁴⁶ Voir Loren B. Landau, «Shaping Urban Futures: Reflections on Human Mobility and Poverty in Africa's Globalizing Cities», par Allison M. Garland, Mejgan Massoumi et Blair A. Ruble, éd. Global Urban Poverty: Setting the Agenda, Washington: Woodrow Wilson International Center for Scholars, 2007 for the treatment of undocumented immigrants in informal settlements. On trouvera une étude de cas sur l'exclusion dont continuent d'être victimes les minorités roms dans Christian Bodewick et Akshay Sethi, «Poverty, Social Exclusion and Ethnicity in Serbia and Montenegro: The Case of the Roma», Banque mondiale, New York, 2005.

sont mis à la disposition des communautés urbaines défavorisées pour les aider à mieux résister à de tels événements⁴⁷. Les citoyens pauvres ne disposent généralement pas des filets de sécurité qui protègent d'habitude les familles plus aisées, comme les assurances ou l'épargne. Troisièmement, même lorsque des programmes de relèvement sont mis en place, les ressources et l'attention sont souvent centrées sur d'autres parties de la ville et ne profitent pas aux communautés qui pourraient en avoir le plus besoin⁴⁸.

III. Droits de l'homme et pauvreté urbaine

28. La pauvreté urbaine a été identifiée comme l'un des plus graves problèmes auxquels sont actuellement confrontés tant les pays en développement que les pays développés. Les citoyens pauvres manquent souvent d'accès à la nourriture et à un logement convenable (voir par. 16 ci-dessus). D'après les ouvrages qui existent sur le sujet, les principaux problèmes auxquels se heurtent les pauvres des zones urbaines sont les suivants: a) un accès limité à des ressources et à l'emploi; b) de mauvaises conditions de vie et de sécurité; c) des infrastructures et des services insuffisants; d) la vulnérabilité aux risques de catastrophes naturelles, aux dangers environnementaux et aux risques sanitaires liés à la vie dans les taudis; e) des problèmes de mobilité et de transport; et f) les inégalités, qui sont étroitement associées aux problèmes de l'exclusion⁴⁹.

A. Droit à l'alimentation

29. Dans son Observation générale n° 12, le Comité des droits économiques, sociaux et culturels considère que le droit à l'alimentation est réalisé lorsque «chaque homme, chaque femme et chaque enfant, seul ou en communauté avec d'autres, a physiquement et économiquement accès à tout moment à une nourriture suffisante ou aux moyens de se la procurer». Dans le même esprit, un ancien Rapporteur spécial sur le droit à l'alimentation a défini ce droit comme étant «le droit d'avoir un accès régulier permanent et libre, soit directement, soit au moyen d'achats monétaires, à une nourriture quantitativement et qualitativement adéquate et suffisante, correspondant aux traditions culturelles du peuple dont est issu le consommateur, et qui assure une vie psychique et physique, individuelle et collective, libre d'angoisse, satisfaisante et digne»⁵⁰. Dans le cas des pauvres des villes, la précarité alimentaire résultant de la dépendance à l'économie monétaire compromet ce droit.

30. Les populations urbaines sont des acheteurs nets de vivres; autrement dit, elles ne peuvent pas cultiver pour se nourrir et sont tributaires de leur capacité d'acheter des produits alimentaires qui transitent par des réseaux de distribution. D'une manière générale, l'offre de nourriture est beaucoup plus variée et abondante dans les villes que dans les zones rurales⁵¹. En dépit de la relative importance de l'offre, cependant, les citoyens payent généralement plus cher en raison du coût du transport de ces produits alimentaires, qui transitent par des chaînes de distribution complexes. En plus de la cherté des produits, les populations urbaines pauvres sont également vulnérables aux hausses de prix. La plupart des citoyens pauvres ne disposent pas d'une source de revenus stable mais gagnent plutôt de

⁴⁷ M. Fay, F. Ghesquière et T. Solo, «Natural disasters and the urban poor» in *En Breve*, n° 32, LAC Region, Banque mondiale, New York, 2003.

⁴⁸ Ibid.

⁴⁹ Baker, «Urban poverty» (voir note de bas de page 1).

⁵⁰ A/HRC/7/5, par. 17.

⁵¹ IFPRI, *Living in the City* (voir note de bas de page 23).

petites sommes provenant d'emplois occasionnels, informels ou temporaires. Beaucoup ne disposent pas de suffisamment de liquidités pour acheter de la nourriture en grande quantité auprès de grossistes, ni d'espace pour la stocker. Ils achètent donc de petites quantités, plus fréquemment, ce qui revient plus cher que d'acheter en gros. Il s'ensuit également que les variations des prix des produits alimentaires affectent les pauvres urbains de manière disproportionnée⁵².

31. Un autre problème concerne la qualité des produits alimentaires auxquels les populations urbaines défavorisées ont accès. La définition du droit à l'alimentation qui est donnée ci-dessus n'englobe pas seulement l'accès à un apport calorique suffisant mais vise également une nourriture adéquate sur le plan nutritionnel. Un régime alimentaire sain nécessite à la fois une quantité suffisante de calories et un apport en nutriments essentiels. Les personnes qui sont systématiquement privées de ces nutriments souffrent de malnutrition (souvent appelée aussi «faim latente»), et sont donc plus vulnérables aux maladies. Les citoyens pauvres peuvent être concernés par cette malnutrition, car les modes d'alimentation urbains font de plus en plus de place aux aliments préparés ou transformés, qui sont plus riches en calories mais contiennent moins de micronutriments⁵³.

B. Droit à un logement convenable

32. Le premier paragraphe de l'article 25 de la Déclaration universelle des droits de l'homme dispose que «toute personne a droit à un niveau de vie suffisant pour assurer sa santé, son bien-être et ceux de sa famille, notamment pour l'alimentation, l'habillement, le logement, les soins médicaux ainsi que pour les services sociaux nécessaires». Dans son Observation générale n° 4, le Comité des droits économiques, sociaux et culturels donne des précisions au sujet du droit à un logement convenable. Ces éléments, associés à ceux de l'Observation générale n° 7 sur les expulsions forcées, donnent une définition du logement convenable qui inclut la sécurité d'occupation, l'accessibilité à des services et des infrastructures, l'habitabilité, l'accessibilité économique, l'emplacement et le respect du milieu culturel⁵⁴. Cependant, pour les pauvres des zones urbaines, il est difficile de trouver un logement qui réponde à ces critères et permettent d'atteindre un niveau de vie suffisant.

33. Comme il est indiqué plus haut, les pauvres urbains sont souvent installés dans des zones où ils sont plus vulnérables face aux catastrophes et aux maladies, à la périphérie des villes ou dans d'autres zones à risque ou dangereuses. ONU-Habitat considère qu'un ménage vit dans un taudis lorsqu'il n'a pas accès à une source d'eau améliorée; à des installations sanitaires améliorées; ne dispose pas d'un espace suffisant (plus de trois personnes partageant la même pièce); ou ne dispose pas d'un logement durable à caractère permanent. Si l'on suit cette définition, environ un tiers de la population urbaine des pays en développement se situe dans cette catégorie. Ce chiffre est beaucoup plus élevé en

⁵² Alberto Zezza et Luca Tasciotti, «Urban agriculture, poverty, and food security: Empirical evidence from a sample of developing countries» in *Food Policy*, vol. 35, n° 4, 2010.

⁵³ Par exemple, des études menées au Cameroun et en République-Unie de Tanzanie montrent des différences notables dans les habitudes de consommation alimentaire des populations urbaines et rurales: en particulier, les citoyens consomment davantage de féculents, de sucre, de graisse et de sel, tandis que le régime alimentaire des ruraux est plus riche en fibre et en micronutriments. Voir Gina Kennedy, «Food security in the context of urban sub-Saharan Africa», soumis pour le FoodAfrica Internet Forum (2003) (disponible à l'adresse: <http://foodafrica.nri.org/urbanisation/urbanisationpapers.html>).

⁵⁴ Voir aussi www.ohchr.org/EN/Issues/Housing/Pages/Documents.aspx.

Afrique subsaharienne, où les habitants de bidonvilles représentent, selon les estimations, 71 % de la population urbaine, et en Asie du Sud où ce chiffre est de 59 %⁵⁵.

34. N'étant pas, pour la plupart, propriétaires du terrain ou du logement qu'ils occupent, les citadins pauvres se trouvent souvent sous la menace constante d'une expulsion, peuvent faire l'objet de mauvais traitements parce qu'ils ne disposent pas d'un contrat de location en bonne et due forme, ont davantage de difficultés à obtenir des crédits, et ne peuvent pas utiliser leur logement pour des activités créatrices de revenus⁵⁶.

35. La plupart des difficultés décrites ci-dessus sont liées à un manque de politiques en faveur des pauvres envisageant l'urbanisation comme un facteur permanent qui nécessite d'être pris en compte dans les stratégies d'aménagement des villes. Il existe aussi une certaine réticence à intégrer les communautés défavorisées dans les grandes agglomérations, en particulier à officialiser les établissements informels, à les équiper en infrastructures de base et à améliorer les lois relatives à la propriété foncière.

C. Droit à l'eau potable

36. Assurer l'accès à l'eau potable à un prix abordable à une population urbaine pauvre qui s'accroît à un rythme rapide est l'un des plus grands défis que les pays en développement aient eu à relever ces dernières décennies. Donnant suite à la résolution 64/292 de l'Assemblée générale, le Conseil des droits de l'homme a, dans sa résolution 15/9, affirmé le droit à l'eau potable et à l'assainissement, en déclarant que le droit fondamental à l'eau potable et à l'assainissement découlait du droit à un niveau de vie suffisant et qu'il était indissociable du droit au meilleur état de santé physique et mental susceptible d'être atteint, ainsi que du droit à la vie et à la dignité.

37. Pour les citadins pauvres, le droit à un niveau de vie suffisant est l'un des droits dont l'exercice est le plus limité. Les établissements spontanés qu'ils occupent n'ont généralement ni eau ni assainissement. Ces communautés ne sont pas reliées aux réseaux officiels et doivent se fournir auprès de petits distributeurs privés, de petits vendeurs ou à des fontaines publiques. La plupart des habitants de taudis payent donc l'eau qu'ils consomment plusieurs fois plus cher que les citadins plus aisés, non seulement en termes absolus mais également en part des dépenses du ménage. À Nairobi par exemple, les résidents des établissements informels payent entre cinq et sept fois plus cher à l'unité que le tarif officiel appliqué aux ménages reliés au réseau d'alimentation en eau⁵⁷. En Argentine, les ménages urbains pauvres consacrent 16 % de l'ensemble de leurs dépenses aux services essentiels, quand le quart de la population qui est le plus aisé y consacre seulement 11 %⁵⁸. Les résidents du bidonville de Kibera au Kenya, l'un des plus connus du continent, doivent attendre en moyenne plus d'une heure pour accéder aux fontaines municipales, et encore plus pendant la saison sèche⁵⁹. D'après une étude menée dans

⁵⁵ ONU-Habitat (voir note de bas de page 16).

⁵⁶ Baker, «Urban poverty» (voir note de bas de page 1).

⁵⁷ PNUD, «Rapport mondial sur le développement humain 2006: Au-delà de la pénurie: pouvoir, pauvreté et crise mondiale de l'eau», 2006 (disponible à l'adresse: <http://hdr.undp.org/en/reports/global/hdr2006/>).

⁵⁸ Baker, «Urban poverty» (voir note de bas de page 1), p. 18.

⁵⁹ Ibid.

47 pays différents et 93 lieux, cette tendance dépasse les frontières puisqu'il y est montré que les prix moyens de l'eau sont de 1,5 à 12 fois plus élevés que ceux du réseau officiel⁶⁰.

38. Pour les citoyens pauvres, l'accès à une eau potable de qualité est un problème. La plupart des ménages n'étant pas reliés au réseau officiel, ils s'approvisionnent auprès de sources dont il est plus difficile de vérifier la qualité. Conjugué au manque d'infrastructures d'assainissement, qui selon les experts doivent être mises en place en même temps pour éviter la pollution, cela signifie que les ménages urbains pauvres sont très peu nombreux à avoir accès à une eau potable de qualité.

D. Droit à la santé

39. Le droit à la santé est consacré par la Constitution de l'Organisation mondiale de la santé, qui définit la santé comme étant «un état de complet bien-être physique, mental et social [...] ne consist[ant] pas seulement en une absence de maladie ou d'infirmité», et qui dispose que «[l]a possession du meilleur état de santé qu'il est capable d'atteindre constitue l'un des droits fondamentaux de tout être humain, quelles que soient sa race, sa religion, ses opinions politiques, sa condition économique ou sociale». Outre les problèmes sanitaires liés aux difficultés d'accès à l'eau et à l'assainissement, la jouissance par les citoyens pauvres du droit à la santé – qui est réaffirmé dans l'article 12 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels – est compromise par leur vulnérabilité face aux risques environnementaux et leur accès limité aux services de santé.

40. De nombreuses données montrent que les indicateurs de santé sont, en moyenne, nettement meilleurs dans les zones urbaines que dans les zones rurales. Cependant, lorsque l'on ventile ces données, il apparaît clairement qu'il existe de grandes disparités entre les diverses catégories socioéconomiques de la population des villes et que les citoyens pauvres sont exposés à des risques pour la santé comparables, et parfois supérieurs, à ceux auxquels sont exposés les ruraux pauvres⁶¹.

41. Le triste paradoxe de cette situation est que l'accès aux services de santé est meilleur dans les villes que dans les campagnes, sur le plan géographique du moins. Pour les citoyens pauvres, cependant, ces services sont souvent hors de prix. Dans la plupart des pays en développement, les services de santé dans les zones urbaines sont facturés à la prestation, ce qui rend leur accès prohibitif pour les citoyens pauvres. Même lorsque des subventions sont offertes pour supprimer l'obstacle du prix, le système reste bien souvent inaccessible aux citoyens pauvres qui éprouvent des difficultés à s'y retrouver dans les procédures. En outre, la marginalisation géographique et sociale des citoyens pauvres a une incidence sur leur utilisation des services de santé de sorte que de nombreux professionnels de la santé sont habitués à ce que les pauvres ne consultent que lorsque leur état devient grave, ne se conforment pas aux ordonnances médicales pour ne pas payer des médicaments et rechignent parfois à se lancer dans des soins plus importants⁶².

42. Comme indiqué précédemment, l'insuffisance de l'accès à l'alimentation, à l'eau et à l'assainissement dans les zones à forte densité de population est à l'origine de nombreux risques sanitaires pour les citoyens pauvres. Ceux-ci sont vulnérables face aux maladies telles que la tuberculose et à certaines maladies respiratoires, intestinales et infectieuses. Le VIH/sida, en particulier, tend à être plus répandu dans les villes que dans les campagnes. Si

⁶⁰ Mukami Kariuki et Jordan Schwartz, «Small-Scale Private Service Providers of Water and Electricity Supply: A review of Incidence, Structure, Pricing and Operating Characteristics», Policy Research Paper No. 3727, Banque mondiale, 2005.

⁶¹ Montgomery, «Urban Poverty» (voir note de bas de page 28).

⁶² Ibid.

le lien entre pauvreté et prévalence du VIH n'a pas encore été clairement établi, certains éléments d'information donnent à penser qu'il pourrait y avoir un tel lien dans certains groupes socioéconomiques, tels que les adolescents et les femmes, en raison du taux plus élevé de relations sexuelles précoces et des rapports sexuels forcés ou tarifés dont certaines informations font état⁶³.

43. Outre les problèmes sanitaires mentionnés précédemment, la pauvreté dans les zones urbaines, où la mauvaise qualité de l'air et de l'eau fait courir un risque particulier pour la santé et constitue un problème très répandu, est étroitement liée au problème de la dégradation de l'environnement. Les citoyens pauvres sont souvent exposés à des niveaux de pollution atmosphérique particulièrement importants causés par la circulation et l'activité industrielle. Un lien a été établi entre les particules et les polluants dans l'air et certaines maladies respiratoires, en particulier dans des villes d'Amérique latine, mais aussi, de plus en plus, en Inde et en Chine⁶⁴. La pollution de l'air à l'intérieur des maisons causée par l'utilisation intensive de combustibles solides, de fourneaux de cuisine et de feux ouverts, conjuguée à la mauvaise ventilation dans les habitations de fortune, augmenteraient considérablement le nombre d'infections respiratoires aiguës et de maladies pulmonaires obstructives chroniques chez les citoyens pauvres⁶⁵. Les familles citadines pauvres utilisent plus souvent ce type de combustibles pour s'éclairer et faire la cuisine que celles ayant des revenus plus élevés.

44. Outre ces indicateurs de santé physique, il apparaît de plus en plus clairement que les maladies mentales, en particulier la dépression et l'anxiété, sont plus fréquentes chez les citoyens pauvres que chez les plus aisés. Même si d'autres études s'imposent, les hypothèses formulées à l'heure actuelle établissent des liens entre la maladie mentale et le stress occasionné par la difficulté de survivre dans des milieux défavorisés et marginalisés, souvent violents⁶⁶.

E. Droit à l'éducation

45. Dans son Observation générale n° 13, le Comité des droits économiques, sociaux et culturels définit l'éducation comme étant à la fois un droit fondamental en soi et l'une des clefs de l'exercice des autres droits inhérents à la personne. Le Comité estime que l'éducation constitue un «droit qui concourt à l'autonomisation de l'individu» et la définit comme le «principal outil qui permette à des adultes et à des enfants économiquement et socialement marginalisés de sortir de la pauvreté et de se procurer le moyen de participer pleinement à la vie de leur communauté». Les États ont donc le devoir de promouvoir l'éducation et de l'assurer, comme le Comité l'a mis en relief dans son Observation générale n° 3.

46. Pour de nombreux citoyens pauvres, cependant, les inégalités dans l'accès à un enseignement de qualité compromettent l'exercice de ce droit et, partant, leur capacité de se mettre à l'abri de la pauvreté et d'en préserver la génération suivante. Les données sur la scolarisation et la réussite scolaire dans les milieux urbains masquent souvent des inégalités en défaveur des pauvres. Globalement, l'accès à l'éducation est meilleur dans les zones urbaines que dans les zones rurales car les écoles y sont situées plus près des lieux

⁶³ Ibid., p. 13.

⁶⁴ Ibid.

⁶⁵ ONU-Habitat (voir note de bas de page 16), p. 114.

⁶⁶ Voir Naomar Almeida-Filho et collaborateurs, «Social inequality and depressive disorders in Bahia, Brazil: interactions of gender, ethnicity, and social class», dans *Social Science and Medicine*, 59, n° 7, 2004.

d'habitation⁶⁷. Dans la réalité, cependant, il existe des différences criantes entre les pauvres et les riches en matière d'accès à un enseignement de qualité, à tel point que les taux de scolarisation des citadins pauvres diminuent en maints endroits alors que les taux de scolarisation des ruraux et des autres groupes de citadins augmentent⁶⁸.

47. Les familles citadines pauvres n'ont qu'un accès limité à l'éducation pour plusieurs raisons. Premièrement, malgré la gratuité de l'école, des coûts indirects tels que ceux liés aux uniformes, aux manuels et aux fournitures rendent la scolarité hors de prix pour les ménages aux moyens financiers très limités. Deuxièmement, le passage du primaire au secondaire est loin d'être automatique, de nombreux enfants quittant l'école pour trouver du travail et accroître le revenu de la famille, ce qui illustre les décisions difficiles que les familles citadines pauvres doivent prendre⁶⁹. Troisièmement, il arrive que les communautés citadines pauvres ne disposent tout simplement pas d'un nombre suffisant d'écoles, comme c'est le cas à Kibera, un des plus grands bidonvilles de Nairobi. Une étude a montré que bien qu'il y ait 14 écoles primaires gratuites où les enfants pouvaient se rendre à pied, ces écoles ne pouvaient accueillir que 20 000 des plus de 100 000 enfants d'âge scolaire habitant dans cette zone⁷⁰. Quatrièmement, les enfants courent souvent des risques lors du trajet entre l'école et la maison, en particulier dans les zones urbaines pauvres, où à l'école elle-même, notamment celui d'être victimes de violence sexuelle ou d'être maltraités⁷¹. Enfin, la qualité de l'enseignement dispensé dans les communautés citadines pauvres est généralement très inférieure à celle de l'enseignement dispensé ailleurs. À titre d'exemple, des enquêtes porte-à-porte réalisées à Hyderabad et à Secunderabad, en Inde, ont montré que la piètre qualité des installations scolaires et de l'enseignement était l'une des principales raisons pour lesquelles les familles décidaient de retirer leurs enfants de l'école⁷². Il importe de noter que ces difficultés en matière d'exercice du droit à l'éducation touchent les filles de manière disproportionnée.

F. Droit au travail

48. Le paragraphe 1 de l'article 23 de la Déclaration universelle des droits de l'homme dispose que toute personne a droit au travail, au libre choix de son travail, à des conditions équitables et satisfaisantes de travail et à la protection contre le chômage. Le paragraphe 2 de ce même article dispose que «[t]ous ont droit, sans aucune discrimination, à un salaire égal pour un travail égal», tandis que le paragraphe 3 prévoit que «[q]uiconque travaille a droit à une rémunération équitable et satisfaisante lui assurant, ainsi qu'à sa famille, une existence conforme à la dignité humaine et complétée, s'il y a lieu, par tous autres moyens de protection sociale».

49. Les citadins vivant dans la pauvreté, cependant, connaissent un taux de chômage beaucoup plus élevé que le reste de la main-d'œuvre citadine et sont de surcroît très peu protégés contre le chômage. Une étude réalisée par la Banque mondiale en 2007 à Dhaka a montré que le taux de chômage des hommes pauvres était deux fois plus élevé que celui des hommes qui ne l'étaient pas (10 % contre 5 %). Les chiffres étaient encore plus élevés pour les femmes, le taux de chômage des femmes pauvres étant de 25 % contre 12 % pour les

⁶⁷ FNUAP (voir note de bas de page 5), p. 28.

⁶⁸ ONU-Habitat (voir note de bas de page 16), p. 128.

⁶⁹ FNUAP (voir note de bas de page 5).

⁷⁰ ONU-Habitat (voir note de bas de page 16), p. 127.

⁷¹ UNICEF (voir note de bas de page 36), p. 13; FNUAP (voir note de bas de page 5), p. 28; Human Rights Watch, «Failing Our Children», 2005.

⁷² UNICEF (voir note de bas de page 37), p. 13.

autres femmes⁷³. Les données relatives à l'Amérique latine indiquent qu'un nombre disproportionné de citoyens pauvres sont peu qualifiés (70 % d'entre eux sont dans cette situation, contre 50 % pour l'ensemble de la main-d'œuvre citadine)⁷⁴. Cette situation a des incidences sur les salaires des citoyens urbains, lesquels sont rarement suffisants pour répondre aux exigences du paragraphe 3 de l'article 23 de la Déclaration universelle des droits de l'homme. Travailleurs peu qualifiés, la plupart des citoyens pauvres ont des emplois précaires et faiblement rémunérés. Ces emplois temporaires et souvent informels peuvent varier d'une saison à l'autre, et les salaires tendent à fluctuer en conséquence.

50. Le droit au travail est étroitement lié au droit à l'éducation; des études montrent que l'accès limité des citoyens pauvres à un enseignement de qualité fait qu'ils ne peuvent pas acquérir les compétences nécessaires pour obtenir des emplois plus stables et mieux rémunérés. Des études réalisées au Brésil, par exemple, indiquent qu'un accès limité à un enseignement de qualité peut expliquer les écarts de salaires entre différents groupes plus ou moins marginalisés⁷⁵. Dans certains cas, les mêmes schémas se répètent d'une génération à l'autre: des parents peu qualifiés et instruits sont moins en mesure d'offrir à leurs enfants de véritables possibilités d'échapper à la pauvreté à l'âge adulte⁷⁶.

G. Droit de prendre part à la vie politique

51. Le droit de prendre part à la vie politique est consacré par la Déclaration universelle des droits de l'homme, dont l'article 21 dispose que «[t]oute personne a le droit de prendre part à la direction des affaires publiques de son pays, soit directement, soit par l'intermédiaire de représentants librement choisis». Elle dispose en outre que «[l]a volonté du peuple est le fondement de l'autorité des pouvoirs publics [...]». En ce qui concerne les citoyens pauvres, leur droit de prendre part à la vie politique est étroitement lié aux pratiques en matière de gouvernance urbaine. Le Programme pour l'habitat définit la gouvernance comme étant «les mécanismes, processus et institutions par lesquels les citoyens et les groupes font valoir leurs intérêts, exercent leurs droits, remplissent leurs obligations et règlent leurs différends», la bonne gouvernance urbaine «se caractérisant par l'application des principes de la durabilité, de la subsidiarité, de l'équité, de l'efficacité, de la transparence, de la responsabilisation, de l'engagement civique et de l'esprit citoyen et de la sécurité»⁷⁷.

52. Force est de constater que l'on est loin de la réalité politique de la plupart des communautés urbaines pauvres, qui n'exercent pas encore pleinement leurs droits ou dont les rapports avec les décideurs n'obéissent pas aux principes de responsabilisation, de transparence et d'inclusion. Plusieurs facteurs concourent à marginaliser les citoyens pauvres sur le plan politique et à réduire leur participation civique. Premièrement, le manque d'attention portée par les gouvernements aux besoins des citoyens pauvres, dont témoignent les lacunes dans les services de base, fragilise les relations entre eux et renforce l'idée qu'ils ne sont pas des citoyens à part entière des villes où ils habitent⁷⁸.

⁷³ Banque mondiale, «Dhaka: Improving Living Conditions for the Urban Poor», Bangladesh Development Series, Paper No. 17, Banque mondiale, New York, 2007.

⁷⁴ Lucy Winchester et Racquel Szlachman, «The Urban Poor's Vulnerability to the Impacts of Climate Change in Latin America and the Caribbean: A Policy Agenda», Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes, Nations Unies, 2006.

⁷⁵ Omar Arias, Gustavo Yamada et Luis Tejerina, «Education, Family Background and Racial Earnings Inequality in Brazil», Banque interaméricaine de développement, 2003.

⁷⁶ Département du développement international, «Ending Child Poverty» (voir note de bas de page 37).

⁷⁷ ONU-Habitat, Global campaign on urban governance concept paper, 2002, p. 12.

⁷⁸ Voir B. Landau, «Shaping Urban Futures» (voir note de bas de page 46).

Deuxièmement, il y a une réticence manifeste à prendre en compte les besoins des citoyens pauvres dans les politiques urbaines générales, qui s'explique parfois par une mauvaise appréhension de l'ampleur de la pauvreté urbaine, parfois par une méconnaissance des moyens d'action⁷⁹. Enfin, bien que certaines villes aient pris des dispositions pour faire entendre la voix des citoyens pauvres dans le processus de prise de décisions politiques, celles-ci constituent encore l'exception et non la règle dans un contexte où les scrutins ne permettent pas à eux seuls de faire durablement changer les choses pour les citoyens pauvres⁸⁰.

53. La marginalisation politique des citoyens pauvres est à l'origine de tous les obstacles qu'ils rencontrent dans l'exercice des droits décrits précédemment. Cette exclusion est encore plus prononcée dans le cas des migrants et des travailleurs sans papiers, qui, par exemple, ont très peu de droits et n'ont accès qu'à un nombre très limité de services. Les citoyens pauvres sont généralement exclus des processus par lesquels sont prises les décisions qui les touchent. Comme ils sont particulièrement défavorisés en matière de santé et de possibilités d'éducation, d'emploi et de participation à la vie politique, leur exclusion les empêche d'influer sur les politiques propres à améliorer leurs conditions de vie, d'exiger des comptes à l'État et de mettre leurs précieuses connaissances au service des efforts de développement⁸¹.

IV. Bonnes pratiques

54. Diverses actions visant à permettre aux citoyens pauvres d'exercer leurs droits ont été menées aux niveaux régional, national et international par des autorités locales, des gouvernements, des groupes de la société civile, des organisations intergouvernementales et des acteurs du secteur privé. Les partenariats noués entre ces acteurs prennent de nombreuses formes. Diverses bonnes pratiques suivies dans le cadre de ces initiatives et partenariats sont décrites dans la section ci-après.

A. Gouvernements et municipalités

1. Stratégie nationale de réduction de la pauvreté (Chine)

55. L'action menée par le Gouvernement chinois pour lutter contre la pauvreté est un bon exemple de démarche à long terme intégrée et progressive⁸². Depuis 1984, celle-ci a connu trois phases, la première étant la stratégie de développement axée sur les régions rurales. Dans le cadre de la deuxième phase, entamée en 2000, des systèmes de sécurité sociale ont été mis en place dans les zones urbaines et rurales, d'autres ont été améliorés et on a commencé à investir dans le capital humain. La troisième phase, entamée en 2006, a porté sur la consolidation et l'accroissement des investissements en capital humain. La phase la plus récente, engagée en 2011, consiste en une stratégie intégrée à trois volets:

⁷⁹ Citons, par exemple, les expulsions forcées ou d'autres politiques visant à enrayer l'exode rural.

⁸⁰ Des études réalisées auprès de communautés urbaines pauvres mettent en évidence un taux de participation électorale élevé (voir John Harris, «Political participation, representation, and the urban poor: findings from research in Delhi», dans *Economic and Political Weekly*, 12 mars 2005). Cependant, certaines informations indiquent également que le processus électoral est parasité par des rapports clientélistes et par des promesses d'avantages matériels à court terme qui ne favorisent pas des changements structurels en faveur des citoyens pauvres.

⁸¹ FNUAP (voir note de bas de page 5), p. 31.

⁸² Lu Mai, «Poverty Eradication in China: A New Phase», China Development Research Foundation, 2011 (disponible à l'adresse suivante: www.un.org/esa/socdev/csocd/2011/Lu.pdf).

investissement dans les infrastructures; mesures de sécurité sociale; mesures visant à autonomiser les communautés pauvres grâce à l'investissement dans le capital humain.

2. Budgétisation participative (Brésil)

56. Le Brésil a été le premier à appliquer le principe de la budgétisation participative dans la ville de Porto Alegre, en 1989⁸³. L'objectif était de renforcer l'obligation de rendre des comptes, d'améliorer la transparence et de permettre aux citoyens d'influer davantage sur l'affectation des ressources budgétaires municipales. Le système permet à des représentants d'associations de tous les quartiers, y compris les *favelas*, de prendre part à des réunions dans lesquels ils pèsent sur l'utilisation des fonds d'investissement (qui représentent généralement environ 15 % du budget total). Depuis sa mise en place, la plupart des données font apparaître une amélioration remarquable des indicateurs relatifs à l'eau et à l'assainissement. Ainsi, par exemple, au cours des dix années qui ont suivi l'institution de la budgétisation participative dans cette ville, la proportion des ménages dont le logement est raccordé au réseau d'approvisionnement en eau est passée de 75 à 98 %, et le taux de couverture des services d'assainissement est passé de 46 à 98 %⁸⁴.

57. Le modèle de Porto Alegre a été reproduit sous diverses formes partout au Brésil, dans le reste de l'Amérique latine et ailleurs. Depuis l'instauration de la budgétisation participative il y a plus de vingt ans, le modèle a montré ses carences: il limite notamment la participation à des projets à court terme au lieu de garantir un engagement politique plus profond et plus soutenu; il dépend parfois trop des autorités municipales et favorise ainsi la corruption; il privilégie la planification à court terme; il n'est pas certain qu'il permette aux communautés urbaines pauvres de s'attaquer aux causes profondes de leur exclusion⁸⁵. Cependant, force est de constater que lorsqu'il y a un engagement résolu en faveur de la transparence et d'une meilleure gouvernance urbaine, ce système, conjugué à des investissements dans l'éducation des citoyens pauvres, est un instrument novateur qui peut être associé à d'autres instruments pour remédier aux privations liées à la pauvreté urbaine.

3. Institut de développement des organisations communautaires (Thaïlande)

58. En Thaïlande, l'Institut de développement des organisations communautaires⁸⁶ illustre bien le rôle que le Gouvernement peut jouer dans l'amélioration de la gouvernance urbaine en soutenant les réseaux ou fédérations communautaires et en collaborant avec eux. Cet institut est né en 2000 de la fusion entre le Bureau du développement communautaire urbain et le Bureau du développement rural par le Gouvernement thaïlandais, qui est parti du constat que les communautés urbaines pauvres avaient été exclues de la croissance économique des décennies précédentes. Auparavant, le Bureau du développement communautaire urbain avait entrepris d'accorder des prêts à faible taux d'intérêt à des organisations communautaires d'épargne et de crédit qui faisaient preuve d'une capacité suffisante d'administrer des fonds, prêts qui étaient utilisés pour diverses activités allant de la création de revenus à la rénovation de logements et la réinstallation. C'est dans sa façon

⁸³ Donald P. Moynihan, «Citizen Participation in Budgeting: Prospects for Developing Countries», dans *Participatory Budgeting*, coordonnateur de la publication Anwar Shah, Banque mondiale, New York, 2007, p. 66.

⁸⁴ Gianpaolo Baiocchi, «Participation, activism, and politics: the Porto Alegre experiment and deliberative democratic theory», dans *Politics & Society*, 2001, vol. 29, n° 1.

⁸⁵ Brian Wampler, «A Guide to Participatory Budgeting», dans *Participatory Budgeting*, coordonnateur de la publication Anwar Shah, Washington, Banque mondiale, 2007, p. 45 à 47.

⁸⁶ Celine d'Cruz et David Satterthwaite, «Building homes, changing official approaches», Poverty Reduction in Urban Areas Series, Human Settlements Working Paper No. 16, International Institute for Environment and Development (IIED), Londres, 2005.

d'élargir le programme de prêts que l'Institut a fait preuve d'une grande innovation. Il a ainsi regroupé les divers groupements d'épargne en réseaux ou fédérations d'habitants de taudis plus importants qui administrent les fonds et octroient à leur tour des prêts à leurs organisations membres. Ces réseaux sont particulièrement efficaces car: a) ils décentralisent les processus de prise de décisions, en les rapprochant des communautés et en permettant de mieux répondre à leurs besoins; b) ils permettent aux communautés urbaines pauvres et aux autorités municipales d'entretenir une collaboration constructive grâce à leur capacité de négocier, de promouvoir ou d'influencer des politiques urbaines, et de collaborer à des initiatives municipales; et c) ils permettent aux communautés urbaines pauvres de partager des données d'expérience et de mettre en commun des ressources.

B. Groupes de la société civile

1. Projet pilote Orangi – Institut de recherche et de formation (Pakistan)

59. Le projet pilote Orangi mené par l'Institut de recherche et de formation⁸⁷ (Pakistan), dans le cadre duquel les communautés initient et exécutent des projets de construction de réseaux d'assainissement dans les établissements urbains pauvres de Karachi, constitue un modèle intéressant de partenariat entre la société civile et le Gouvernement. L'Institut de recherche et de formation est une organisation communautaire qui réunit les citoyens pauvres en comités afin qu'ils supervisent, financent et construisent des réseaux d'assainissement souterrains simples et économiques dans la ville d'Orangi, qui est mal desservie. Il fournit des conseils techniques et assure un dix-huitième de l'ensemble du financement, les comités assumant le reste. Des organismes publics appuient cette initiative en finançant des projets d'infrastructures plus importants, tels que la construction de stations d'épuration. Le projet a permis d'améliorer les indicateurs de santé, en particulier les taux de mortalité infantile, et de mettre en place des systèmes d'assainissement efficaces et peu onéreux; la communauté, pour sa part, se dit beaucoup moins marginalisée et stigmatisée.

2. Projet de Luanda relatif à la pauvreté urbaine (Angola)

60. Le projet de Luanda relatif à la pauvreté urbaine⁸⁸ constitue une étude de cas instructive sur une démarche intégrée de lutte contre la pauvreté urbaine menée par des ONG et fondée sur la participation communautaire et la création de partenariats afin d'améliorer la gouvernance urbaine. Initié en 1999 par un groupe de trois ONG (Care International, Save the Children UK et Development Workshop) et mis en œuvre en collaboration avec des organismes publics et des organisations communautaires des municipalités luandaïses de Cazenga, Sambizanga, Kilamba Kiaxi et Cacuaco, ce projet est financé par le Département du développement international du Royaume-Uni. L'approche suivie a été saluée car elle permet de rendre les communautés urbaines pauvres plus à même de gérer elles-mêmes des services de base tels que l'approvisionnement en eau et l'assainissement, de traiter les déchets, de participer à l'aménagement municipal et de promouvoir des politiques en faveur des pauvres au niveau national. Dans le même temps, le projet aide les administrations locales à dialoguer avec les communautés urbaines pauvres et à satisfaire les besoins qu'elles expriment. Ses principaux volets sont la

⁸⁷ Arif Hasan, «The Sanitation Program of the Orangi Pilot Project: Research and Training Institute, Karachi, Pakistan», dans *Global Urban Poverty: Setting the Agenda*, coordonnateurs de la publication Allison M. Garland, Mejean Massoumi et Blair A. Ruble, Woodrow Wilson International Center for Scholars, 2007.

⁸⁸ Voir ONU-Habitat, base de données sur les meilleures pratiques (http://www.unhabitat.org/bp/bp.list.details.aspx?bp_id=1121).

coordination et la gestion par les communautés des services d'approvisionnement en eau et d'assainissement, de gestion des déchets et de garde d'enfants; la formation à l'acquisition de moyens de subsistance et la facilitation de la participation au processus d'aménagement municipal; et l'accès au crédit et à l'épargne.

3. South African Homeless People's Federation (Afrique du Sud)

61. Le cas de la South African Homeless People's Federation (Fédération des sans-abri d'Afrique du Sud)⁸⁹ illustre très bien la manière dont des associations communautaires peuvent aider les personnes à améliorer elles-mêmes leur logement. Constituée en 1996, la Fédération regroupe en réseau des groupements d'épargne et de crédit autonomes de toute l'Afrique du Sud. Elle a été créée pour pallier le manque de possibilités qui s'offraient aux pauvres en matière d'amélioration du logement, la grande majorité d'entre eux ne remplissant pas les conditions requises pour bénéficier de l'aide nationale au logement. La Fédération exige de ses membres qu'ils collaborent avec un groupement de crédit et d'épargne. Elle les aide en leur fournissant un financement relais afin qu'ils puissent régulariser leur situation foncière et construire un logement; elle favorise les échanges entre les villes et les quartiers membres, l'objectif étant de renforcer les connaissances, les compétences et les pratiques en vue de satisfaire certains besoins communs des communautés urbaines pauvres; elle aide les communautés à cartographier et délimiter leurs zones d'habitation afin de déterminer les besoins et de recueillir des données pour pouvoir négocier avec les autorités municipales; elle construit des maisons modèles qui peuvent intéresser tant les partenaires publics que les membres de la Fédération.

C. Secteur privé

1. Manila Water Company (Philippines)

62. Dans le cas très intéressant de la Manila Water Company⁹⁰, un partenariat public-privé a permis d'améliorer sensiblement l'accès des pauvres de Manille à l'eau. En 1997, cette entreprise s'est vu confier par le Gouvernement l'approvisionnement en eau de l'est de Manille, qui compte 40 % de pauvres. En considérant ces habitants comme une clientèle viable et une source de recettes, la Manila Water Company, grâce à sa culture centrée sur le client et à sa politique de participation communautaire, a pu développer les infrastructures hydriques jusqu'aux établissements spontanés, réduire le nombre de raccords sauvages et assurer la rentabilité de l'entreprise. Cet exemple montre comment on peut tirer parti des forces du marché pour améliorer l'accès des citoyens pauvres à l'eau, à condition d'adopter une démarche favorable aux pauvres et de s'appuyer sur un partenaire public solide.

2. Compromissa Empresarial para Reciclagem (CEMPRE) (Brésil)

63. Dans de nombreuses villes d'Amérique latine, d'Asie et d'Afrique, il existe des coopératives qui regroupent des travailleurs pauvres qui gagnent leur vie dans le secteur informel en triant et en récupérant des déchets. L'exemple de CEMPRE, au Brésil, montre comment des coopératives peuvent nouer des partenariats avec des acteurs privés afin de créer des emplois pour des citoyens pauvres et d'améliorer la gestion des déchets.

⁸⁹ Ted Baumann, Joel Bolnick et Diana Mitlin, «The age of cities and organizations of the urban poor: the work of the South African Homeless People's Federation and the People's Dialogue on Land and Shelter», Working Paper No. 2 on Poverty Reduction in Urban Areas, IIED, 2001.

⁹⁰ USAID, «Enabling Water Services Deliver for the Urban Poor in Asia: Best Practices Review and Workshop», 2006.

CEMPRE⁹¹, association à but non lucratif créée en 1992, bénéficie du soutien financier d'entreprises privées implantées au Brésil et aide les personnes qui récupèrent des déchets à constituer des coopératives afin d'obtenir de meilleurs prix pour les déchets qu'elles vendent à des entreprises de recyclage et de traitement des déchets. Ces coopératives ont montré qu'elles pouvaient garantir à leurs membres de meilleures conditions de travail et un meilleur salaire et leur donner la possibilité, notamment, de poursuivre leurs études et d'épargner⁹².

D. Acteurs et initiatives régionaux

1. Programmes de promotion du travail décent

64. La collaboration entre l'Organisation internationale du Travail (OIT) et des organismes nationaux et régionaux est un bon exemple d'appui international et de coordination régionale aux fins de l'élimination de la pauvreté. Au niveau national, l'OIT collabore avec des gouvernements en vue d'élaborer des stratégies globales de réduction de la pauvreté au moyen de programmes nationaux de promotion du travail décent. L'OIT collabore avec chaque pays pour faire du travail décent un élément clef de sa stratégie de développement et lui fournit des conseils d'expert, des moyens et une assistance technique pour l'aider à mettre en œuvre cette stratégie⁹³.

2. Bureaux régionaux

65. L'OIT s'emploie également à renforcer les efforts de lutte contre la pauvreté déployés par des institutions régionales telles que l'Union africaine et des communautés économiques régionales. En favorisant les échanges stratégiques et la coordination des approches entre les pays, cette coopération régionale permet d'intégrer l'emploi dans la stratégie nationale de développement de chaque gouvernement⁹⁴.

E. Communauté internationale

1. Suite donnée au Sommet mondial pour le développement durable: bilan pour l'Afrique

66. Le Programme des Nations Unies pour le développement, en partenariat avec la Commission économique pour l'Afrique, le Fonds monétaire international et la Banque mondiale, fournit un appui technique à 35 pays africains qui ont entrepris d'élaborer et de mettre en œuvre des stratégies et plans d'action nationaux fondés sur les objectifs du Millénaire pour le développement⁹⁵. Il s'agit là d'un modèle d'appui et de coordination au niveau international qui donne aux gouvernements les moyens de mettre en œuvre les stratégies les mieux adaptées aux problèmes particuliers de pauvreté qu'ils connaissent.

⁹¹ Martin Medina, «Globalization, Development, and Municipal Solid Waste Management in Third World Cities», dans *Private Sector Involvement in Solid Waste Management*, GTZ, 2005.

⁹² Voir Oscar Fergutz, Sonia Dias et Diana Mitlin, «Developing urban waste management in Brazil with waste picker organizations», dans *Environment and Urbanization*, vol. 23, n° 2, octobre 2011, p. 23.

⁹³ Voir OIT, Programmes de promotion par pays du travail décent (www.ilo.org/public/english/bureau/program/dwcp/index.htm).

⁹⁴ Voir OIT, Bureau régional pour l'Afrique (www.ilo.org/public/english/region/afpro/addisababa/activities/coopau.htm).

⁹⁵ Commission économique pour l'Afrique, *Rapport sur le développement durable en Afrique 2008* (disponible à l'adresse suivante: www.uneca.org/sdd/documents/SDRA.pdf).

2. L'Alliance des villes

67. L'Alliance des villes⁹⁶ est une coalition mondiale qui a été créée en 1999 par la Banque mondiale et ONU-Habitat, et dont les activités sont mises en œuvre et dirigées par les villes membres elles-mêmes. Elle est composée d'autorités municipales du monde entier, de gouvernements, d'organismes de développement, d'ONG et d'institutions multilatérales qui s'emploient à combattre la pauvreté urbaine. L'Alliance des villes fournit aux municipalités et aux gouvernements un appui technique dans trois grands domaines: programmes d'assainissement des bidonvilles, stratégies de développement des villes et politiques nationales de développement urbain et de gestion locale. L'appui qu'elle apporte aux municipalités et aux gouvernements repose sur quatre critères fondamentaux: ils doivent s'engager à améliorer leurs villes et la gouvernance locale, au profit de tous les résidents; adopter une approche participative à long terme; mener à bien les réformes afin qu'elles portent leurs fruits à l'échelle de la collectivité; et renforcer les moyens d'action des administrations locales en décentralisant les ressources. L'Alliance des villes suit plusieurs approches intéressantes, notamment:

- a) Elle accorde la priorité à l'insertion sociale des pauvres comme condition préalable au développement durable;
- b) Elle se fonde sur des principes de bonne gouvernance dans les rapports entre la communauté internationale des donateurs et les villes membres en favorisant des initiatives conçues et menées par les villes elles-mêmes;
- c) Elle facilite l'échange d'informations entre les villes des pays en développement afin de recourir aux meilleures pratiques et d'exploiter les enseignements tirés d'expériences concrètes.

V. Recommandations

68. Afin de régler les problèmes que pose la pauvreté urbaine à une population de plus en plus importante à l'échelle mondiale, il conviendrait de prendre les mesures suivantes:

- a) Promouvoir des politiques de développement participatives et fondées sur les droits ainsi que la bonne gouvernance. Il faudrait mettre en œuvre des politiques qui tiennent pleinement compte des droits de l'homme des pauvres. Le renforcement de la participation des citoyens pauvres à la vie politique devrait être au cœur de cette action. L'expérience montre que le fait de promouvoir la bonne gouvernance en associant les communautés touchées à l'élaboration des politiques, outre qu'il contribue à réaliser un droit de l'homme à part entière, renforce les efforts en faveur du développement. La connaissance que l'on a au niveau local des besoins et des difficultés est précieuse pour l'élaboration des politiques. Bien souvent, les innovations mises au point par les communautés urbaines pauvres pour pallier le manque de services constituent des solutions viables qui peuvent être appliquées à plus grande échelle. Par ailleurs, une véritable participation des communautés urbaines pauvres traditionnellement exclues peut renforcer la viabilité des initiatives à long terme, comme le montrent certains des exemples donnés dans la section précédente;

⁹⁶ FNUAP (voir note de bas de page 5). Voir également Cities Alliance, à l'adresse www.citiesalliance.org.

b) Promouvoir l'établissement de filets de protection sociale. Compte tenu de la vulnérabilité des communautés urbaines pauvres, dans lesquelles les emplois sont instables ou précaires et où la plus grande part des revenus sont consacrés à la survie immédiate, des filets de protection sociale devraient être mis en place pour rendre les ménages plus à même de se relever des situations difficiles. Il faudrait entreprendre des initiatives pour aider les citoyens pauvres à faire face au chômage, à l'emploi précaire ou informel, aux rentrées de salaires incertaines et aux catastrophes;

c) Donner aux citoyens pauvres les moyens de s'assumer en investissant dans le capital humain. Compte tenu des liens entre la faiblesse des salaires, l'accès limité à un enseignement de qualité et le faible niveau de qualification, il faudrait prendre des mesures pour renforcer le capital humain que représentent les citoyens pauvres. Un enseignement et une formation professionnelle de qualité permettant d'obtenir des salaires plus élevés et des emplois stables pourraient grandement contribuer à faire reculer la pauvreté urbaine sur le long terme;

d) Suivre une approche intégrée. Étant donné que les conséquences néfastes de la pauvreté urbaine sont multiples et appellent des mesures touchant aussi bien à la planification urbaine qu'à la santé publique, à l'éducation et à la sécurité alimentaire, entre autres, il faut éviter de suivre une approche fragmentaire⁹⁷. Il convient au contraire d'adopter une approche intégrée, qui pourra consister en une série de mesures parallèles, telles qu'investir dans les infrastructures pour améliorer l'accès à l'eau et à l'assainissement, renforcer la formation professionnelle et mettre en place des programmes de microcrédit;

e) Renforcer la coopération internationale. Comme le montre l'exemple de la stratégie nationale de réduction de la pauvreté adoptée en Chine, une approche à long terme aura probablement les effets systémiques et le caractère multisectoriel voulus pour remédier à la pauvreté urbaine. Il est donc urgent de coordonner l'action internationale en faveur du développement afin de canaliser les investissements étrangers directs fondés sur le respect des droits vers les secteurs où ils auront le plus d'effets et ne seront pas inutiles. La coopération Sud-Sud peut également être fructueuse, les pays en développement qui font face aux mêmes difficultés en matière d'urbanisation pouvant s'informer mutuellement des enseignements tirés de leur expérience et des stratégies réussies⁹⁸;

f) Accorder une attention particulière aux groupes vulnérables. Toutes les mesures décrites précédemment devraient systématiquement tenir compte des questions de genre et une attention particulière devrait être accordée aux besoins des enfants, des personnes âgées et des personnes handicapées. Des programmes devraient être mis sur pied pour lutter contre les discriminations multiples fondées notamment sur la caste, l'appartenance ethnique et la religion.

69. La population urbaine mondiale continuant de croître rapidement, assurer sa pleine jouissance des droits de l'homme doit constituer une priorité à l'avenir. Diverses mesures doivent être prises aux niveaux local, national, régional et international pour garantir la satisfaction des besoins des citoyens pauvres, en particulier des groupes vulnérables. Il faudra adopter une approche de la réduction de la pauvreté des populations urbaines qui allie développement des infrastructures, filets de protection sociale et investissement dans l'autonomisation et l'éducation des communautés pauvres. Il faudra aussi suivre, en matière de développement, une

⁹⁷ Voir FNUAP (note de bas de page 5).

⁹⁸ On trouvera dans le Projet du Millénaire un exposé des effets bénéfiques de l'initiative visant à promouvoir les échanges entre les fédérations d'habitants de bidonvilles.

approche fondée sur les droits de l'homme qui permette de contrer les menaces que fait peser la pauvreté urbaine sur l'exercice des droits à la santé, à l'eau, au logement, à l'alimentation, à l'éducation et au travail. Enfin, le renforcement de la participation des citoyens pauvres marginalisés à la vie politique doit constituer la pierre angulaire des stratégies visant à régler les problèmes posés par une pauvreté urbaine croissante.
