



Assemblée générale

Distr. générale
29 mai 2012
Français
Original: anglais

Conseil des droits de l'homme

Comité consultatif

Neuvième session

6-10 août 2012

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

Droit à l'alimentation

Étude sur la promotion des droits de l'homme des populations urbaines pauvres: stratégies et pratiques exemplaires

**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**

Table des matières

	<i>Paragraphes</i>	<i>Page</i>
I. Introduction.....	1–3	3
II. Les causes de la pauvreté urbaine	4–11	3
A. Urbanisation et insuffisance des infrastructures	4–6	3
B. Effets néfastes de la mondialisation et désagrégation des communautés rurales	7–9	4
C. Mauvais aménagement urbain et absence de bonne gouvernance	10–11	5
III. Précarité et droits de l’homme des populations urbaines défavorisées	12–41	6
A. Insécurité alimentaire, alimentation de qualité médiocre et droit à l’alimentation	12–17	6
B. Possibilités d’emploi limitées et droit au travail.....	18–20	7
C. Inégalité des chances en matière d’éducation et droit à l’éducation.....	21–24	8
D. Logement précaire et droit à un logement convenable	25–28	9
E. Mauvaises conditions d’hygiène, et droits à la santé et à l’eau potable.....	29–36	10
F. Insécurité, exclusion et discrimination, et droit de participer à la vie politique	37–41	12
IV. Situation des groupes les plus vulnérables.....	42–57	14
A. Les femmes et les filles	42–48	14
B. Les enfants et les jeunes	49–53	15
C. Autres groupes minoritaires.....	54–57	17
V. Bonnes pratiques.....	58–72	18
A. Gouvernements et municipalités.....	59–63	18
B. Société civile et secteur privé	64–68	20
C. Institutions régionales et internationales	69–72	22
VI. Recommandations.....	73–74	23

I. Introduction

1. Aujourd'hui, la moitié de la population mondiale vit en ville et un tiers de la population citadine est pauvre. Les pauvres urbains représentent un quart de la population mondiale vivant dans la pauvreté¹, un chiffre qui, l'urbanisation se poursuivant, devrait augmenter de façon considérable, faisant de la pauvreté un phénomène de plus en plus urbain². Autre signe de l'urbanisation de la pauvreté, on constate que la pauvreté urbaine recule plus lentement que la pauvreté dans les zones rurales. Le développement de l'urbanisation va de pair avec l'accroissement de la proportion de la population pauvre vivant en milieu urbain³. La pauvreté urbaine crée donc des obstacles particuliers à l'exercice des droits fondamentaux de la population touchée.

2. Dans sa résolution 16/27 du 25 mars 2011, 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. À la huitième session du Comité consultatif, une étude préliminaire (A/HRC/AC/8/5) a été établie par le groupe de rédaction sur le droit à l'alimentation, composé de José Bengoa Cabello, Chinsung Chung, Latif Hüseyinov, Jean Ziegler et Mona Zulficar⁴.

3. À sa huitième session en février 2012, le Comité consultatif a adopté par consensus la recommandation 8/2, en accueillant avec satisfaction l'étude préliminaire sur le thème «Stratégies et pratiques exemplaires de promotion des droits de l'homme des populations urbaines pauvres» et a chargé le groupe de rédaction sur le droit à l'alimentation d'élaborer l'étude finale sur ce thème afin de la soumettre au Comité consultatif à sa neuvième session et de la présenter au Conseil des droits de l'homme à sa vingt-deuxième session.

II. Les causes de la pauvreté urbaine

A. Urbanisation et insuffisance des infrastructures

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: 80 % des citadins pauvres de la planète vivent dans des pays en développement⁵, et c'est aussi dans le monde en développement que la croissance urbaine devrait rester la plus forte. D'ici à 2030, 93 % de la population urbaine mondiale vivra dans le monde en développement, l'Afrique et l'Asie représentant à elles seules 80 % de cette population⁶. Or, l'accroissement de leur population dépasse la capacité des villes de créer

¹ Judy L. Baker, «Urban Poverty: a global view», Urban Papers, UP-5 (Washington, Banque mondiale, 2008), p. 1.

² D'ici à 2025, les deux tiers de la population mondiale vivront dans des zones urbaines. Division de la population du Département des affaires économiques et sociales, 2009.

³ Martin Ravallion, «On the Urbanization of Poverty», Policy Research Working Paper, n° 2586 (Washington, Banque mondiale, 2001), p. 8.

⁴ Le groupe de rédaction sur le droit à l'alimentation remercie Chanmi Kim et Sunkyo Im pour leur importante contribution à l'élaboration de la présente étude. Il remercie également le Mouvement mondial des mères international pour les précieux commentaires qu'il lui a adressés.

⁵ Baker, «Urban Poverty», p. 2.

⁶ Fonds des Nations Unies pour la population (FNUAP), *État de la population mondiale 2007: libérer le potentiel de la croissance urbaine* (2007), p. 8.

les infrastructures et les services de base nécessaires⁷. En 2001, environ 78 % des citoyens des pays les moins avancés vivaient dans des taudis, contre 6 % des urbains du monde développé⁸.

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 Fonds des Nations Unies pour la population dans son rapport intitulé *État de la population mondiale 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, entre environ 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. Par comparaison, la vague d'urbanisation actuelle est relativement rapide et importante. Le monde en développement, selon les estimations, devrait passer de 309 millions de citoyens en 1950 (soit environ 18 % de la population totale) à 3,9 milliards d'urbains d'ici à 2030 (environ 56 %)⁹.

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 de nombreux ruraux vers les villes pour y 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 et l'incorporation des zones périphériques dans les villes qui comptent pour l'essentiel de l'accroissement démographique urbain¹⁰. 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 les petites agglomérations¹¹.

B. Effets néfastes de la mondialisation et désagrégation des communautés rurales

7. Les effets de la mondialisation sur les villes rendent plus aiguës encore les inégalités criantes existant entre les urbains défavorisés et ceux plus aisés¹². Par exemple, dans les grandes villes des pays développés comme en développement, comme Los Angeles, Nairobi, New York et d'autres villes où la mondialisation a accentué les inégalités, 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.

⁷ Voir Pietro Garau *et al.*, *A Home in the City: Task Force on Improving the Lives of Slum Dwellers* (Londres, Earthscan, 2005).

⁸ Le Programme des Nations Unies pour les établissements humains (ONU-Habitat) estime qu'un ménage vit dans un taudis s'il répond à l'une au moins des cinq caractéristiques suivantes: manque d'accès à un approvisionnement en eau amélioré; manque d'accès à un système d'assainissement amélioré; surpeuplement (trois personnes ou plus par pièce); habitations faites de matériaux non durables; et insécurité d'occupation (absence de documents prouvant le statut d'occupation légale ou protection de facto ou perçue contre l'expulsion). Voir FNUAP, *État de la population mondiale 2007*.

⁹ *Ibid.*, p. 7.

¹⁰ Deniz Baharoglu et Christine Kessides, «Urban Poverty» in *A Sourcebook for Poverty Reduction Strategies*, vol. 2, chap. 16 (Washington, Banque mondiale, 2002), p. 127.

¹¹ FNUAP, *État de la population mondiale 2007*, p. 3.

¹² Voir James Holston et Arjun Appadurai, «Cities and Citizenship», *Public Culture*, vol. 8 (hiver 1996).

8. Les ruraux qui migrent vers les villes pour y suivre des études ou y chercher un emploi jouent certainement un rôle important dans cette évolution. 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 mondiales¹³; 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 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 marchandises¹⁴.

9. La transformation des petites exploitations agricoles familiales en grandes exploitations commerciales a aussi forcé beaucoup de paysans à migrer vers les zones urbaines¹⁵. Par ailleurs, les communautés rurales sont particulièrement exposées aux risques liés au changement climatique – inondations, tempêtes tropicales, sécheresse et autres catastrophes naturelles – qui menacent en permanence les moyens d'existence des personnes qui dépendent de l'agriculture de subsistance, soit actuellement 1,3 milliard d'individus¹⁶. À la longue, cette vulnérabilité peut entraîner la désagrégation des communautés rurales et une migration forcée vers les villes, à la recherche de meilleures conditions d'existence.

C. Mauvais aménagement urbain et absence de bonne gouvernance

10. 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 catastrophes, 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.

11. Les autorités de l'État manquent à leur devoir de «répondre aux besoins sociaux de manière efficace, participative et transparente»¹⁷. Bien que les villes soient géographiquement plus proches des centres où s'exerce le pouvoir politique et donc à même, en théorie, de faciliter l'accès à ce pouvoir, la pauvreté urbaine exclut une grande majorité de la population de toute participation. De nombreuses villes manquent à maîtriser leur croissance par une bonne gouvernance et la fourniture de services aux ménages et aux entreprises privées. Il n'y a pas de révision des politiques ni d'application de nouvelles politiques qui permettraient d'alléger la pression qu'exerce l'accroissement démographique sur les infrastructures de services et de remédier aux échecs de la gouvernance urbaine. Outre l'inadaptation des politiques tant au niveau central qu'au niveau local, la corruption et la lourdeur des réglementations urbaines sont aussi responsables de problèmes comme l'insuffisance des infrastructures et des services environnementaux, l'accès limité à l'éducation et à la santé, et l'exclusion sociale. Il est dès lors impératif d'améliorer la gouvernance urbaine si l'on veut donner des moyens d'action aux citoyens pauvres, améliorer leur sort et renforcer leur sécurité¹⁸.

¹³ FNUAP, *État de la population mondiale 2007*, p. 8.

¹⁴ *Ibid.*, p. 26.

¹⁵ *State of the World's Indigenous Peoples* (United Nations publication, sales No. 09.VI.13), p. 229 et 230.

¹⁶ Voir Economics of Climate Adaptation Working Group, *Shaping Climate-Resilient Development: A Framework for Decision-Making* (2009).

¹⁷ FNUAP, *État de la population mondiale 2007*, p. 67.

¹⁸ Baharoglu et Kessides, «Urban Poverty», p. 109.

III. Précarité et droits de l'homme des populations urbaines défavorisées

A. Insécurité alimentaire, alimentation de qualité médiocre et droit à l'alimentation

12. La cherté des produits alimentaires oblige les pauvres à se tourner vers des produits de valeur nutritionnelle faible ou nulle¹⁹. Avec l'envolée des prix des denrées alimentaires à partir de 2006²⁰, le nombre de personnes souffrant de la faim a progressé jusqu'à dépasser le milliard d'individus²¹. Ce sont en général les prix des denrées alimentaires qui ont l'effet le plus direct sur la pauvreté car de nombreux ménages pauvres tirent l'essentiel de leur revenu d'une activité agricole ou consacrent une part importante de leurs dépenses à l'alimentation. L'augmentation des prix des denrées alimentaires en 2010 aurait, au niveau mondial, fait basculer 43,7 millions de personnes supplémentaires dans la pauvreté, touchant de manière disproportionnée les ménages déjà défavorisés²².

13. Les citoyens pauvres 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 possibilité d'acheter ni de stocker de grandes quantités de nourriture²³.

14. D'une manière générale, l'offre de nourriture est beaucoup plus variée et abondante dans les villes que dans les zones rurales²⁴. En dépit de la relative importance de l'offre, cependant, et en raison du coût du transport, les citoyens payent généralement plus cher ces produits alimentaires, qui transitent par des chaînes de distribution complexes. Il s'ensuit également que les variations des prix des produits alimentaires affectent les pauvres urbains de manière disproportionnée²⁵.

15. L'existence des biocarburants, la fluctuation des cours du pétrole et des mesures politiques inadaptées exercent une pression sur les prix des produits de base et augmentent l'instabilité des prix²⁶. Par ailleurs, les ménages touchés n'ont souvent pas de solutions de rechange à appliquer pour éviter la détérioration de leur sécurité alimentaire et nutritionnelle et l'augmentation de leurs dépenses d'alimentation, et les filets de protection sociale demeurent insuffisants²⁷.

¹⁹ Voir Institut international de recherche sur les politiques alimentaires (IFPRI), «Living in the City».

²⁰ En 2010 par exemple, une série de chocs climatiques, dont les effets se sont combinés aux tensions qu'ils ont entraînées sur les marchés et à des restrictions à l'exportation, ont entraîné une réduction de l'offre alimentaire et fait doubler le cours mondial du blé entre juin et décembre 2010. Les prix mondiaux du maïs ont grimpé eux aussi, d'environ 73 %, au cours des six derniers mois de l'année.

²¹ Voir Banque mondiale, rapport «Food Price Watch» (Washington, 2012).

²² Maros Ivanic, Will Martin et Hassan Zaman, «Estimating the Short-Run Poverty Impacts of the 2010-11 Surge in Food Prices», Policy Research Working Paper, n° 5633 (Washington, Banque mondiale, 2011), p. 11.

²³ Voir Armando Mendoza et Roberto Machado, «The escalation in world food prices and its implications for the Caribbean», Project Documents collection, *Caribbean Development Report*, vol. 2 (Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes, 2009).

²⁴ Voir IFPRI, «Living in the City».

²⁵ Voir 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).

²⁶ Voir Banque mondiale *et al.*, «Price Volatility in Food and Agricultural Markets: Policy Responses» (Washington, 2011).

²⁷ Banque mondiale, «Food Price Watch».

16. Un autre problème concerne la qualité des produits alimentaires auxquels les populations urbaines défavorisées ont accès. Le droit à l'alimentation, tel qu'il est défini ci-dessus, n'englobe pas seulement l'accès à un apport calorique suffisant mais vise également une nourriture adéquate sur le plan nutritionnel. Les personnes qui sont systématiquement privées de nutriments essentiels souffrent de malnutrition (souvent appelée aussi «faim latente»), et sont donc plus exposées 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 micronutriments²⁸.

17. Le Comité des droits économiques, sociaux et culturels, dans son Observation générale n° 12, 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 définit 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» (A/HRC/7/5, par. 17). Dans le cas des pauvres des villes, la précarité alimentaire et la mauvaise qualité de l'alimentation compromettent ce droit.

B. Possibilités d'emploi limitées et droit au travail

18. En règle générale, le chômage et le sous-emploi touchent en plus forte proportion les populations urbaines défavorisées. Les citoyens pauvres travaillent en majorité dans le secteur informel et nombre d'entre eux sont concernés par le chômage, le sous-emploi, les bas salaires, l'absence de protection sociale et des conditions de travail dangereuses.

19. Les citoyens vivant dans la pauvreté 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 a montré que le taux de chômage des hommes pauvres à Dhaka était deux fois plus élevé que celui des hommes non pauvres. Les chiffres étaient encore plus élevés pour les femmes, le taux de chômage des femmes pauvres étant de 25 % contre 12 % pour les autres femmes²⁹. 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)³⁰. 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.

²⁸ 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 fibres et en micronutriments. Voir Gina Kennedy, «Food security in the context of urban sub-Saharan Africa», soumis pour le FoodAfrica Internet Forum (2003). À consulter à l'adresse: <http://foodafrica.nri.org/urbanisation/urbanisationpapers.html>.

²⁹ Banque mondiale, «Dhaka: Improving Living Conditions for the Urban Poor», Bangladesh Development Series, Paper n° 17 (Dhaka, Banque mondiale, 2007), p. 22.

³⁰ Lucy Winchester et Racquel Szalachman, «The Urban Poor's Vulnerability to the Impacts of Climate Change in Latin America and the Caribbean: A Policy Agenda», document présenté au cinquième Symposium de recherche urbaine, 2009, Marseille (France), juin 2009, p. 8.

20. 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». Les conditions réservées aux citoyens pauvres sont rarement suffisantes pour assurer la qualité de vie décrite dans la Déclaration.

C. Inégalité des chances en matière d'éducation et droit à l'éducation

21. 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 marginalisés³¹. Dans certains cas, les mêmes schémas se répètent d'une génération à l'autre: des parents peu qualifiés et instruits sont moins à même d'offrir à leurs enfants de véritables possibilités d'échapper à la pauvreté à l'âge adulte³².

22. 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 d'habitation³³. 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 citoyens pauvres diminuent en maints endroits alors que les taux de scolarisation des ruraux et des autres groupes de citoyens augmentent³⁴.

23. Plusieurs raisons expliquent l'accès limité des familles citadines pauvres à l'éducation. 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 montre les décisions difficiles que doivent prendre les familles citadines pauvres³⁵. 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 élèves, sur plus de 100 000 enfants d'âge scolaire habitant dans cette zone³⁶. Quatrièmement, les enfants courent souvent des risques lors du trajet entre l'école et la maison, en particulier dans les zones urbaines pauvres, ou à l'école

³¹ Voir Omar Arias, Gustavo Yamada et Luis Tejerina, «Education, Family Background and Racial Earnings Inequality in Brazil» (Banque interaméricaine de développement, 2003).

³² Department for International Development (DFID), «Ending Child Poverty» (Londres, 2002).

³³ FNUAP, *État de la population mondiale 2007*, p. 28.

³⁴ Eduardo López Moreno *et al.*, *State of the World's Cities 2006/7* (ONU-Habitat, 2006), p. 128.

³⁵ FNUAP, *État de la population mondiale 2007*, p. 18.

³⁶ López Moreno *et al.*, *State of the World's Cities 2006/7*, p. 127.

elle-même, notamment celui d'être victimes de violence sexuelle ou d'être maltraités³⁷. 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'école³⁸. Il importe de noter que ces difficultés en matière d'exercice du droit à l'éducation touchent les filles de manière disproportionnée.

24. 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. Il 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». Pour de nombreux citadins 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.

D. Logement précaire et droit à un logement convenable

25. 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. En réalité, les citadins pauvres rencontrent pour l'essentiel les mêmes problèmes au quotidien que les populations rurales défavorisées, auxquels s'ajoutent le surpeuplement et souvent aussi des conditions de vie insalubres³⁹. Un tiers environ de la population urbaine du monde en développement – soit près d'un milliard de personnes – vit dans des taudis. En Afrique, 71 % des citadins vivent dans des bidonvilles et en Asie du Sud, cette proportion est de 59 %. Ceci s'explique par le dysfonctionnement des marchés foncier et immobilier, ainsi que par l'absence de planification de la croissance urbaine⁴⁰.

26. Si 32 % de la population urbaine mondiale (environ 924 millions de personnes) vivent dans des taudis, 6 % de la population totale mondiale habitant des taudis (54 millions d'individus) se trouvent en Europe et dans les autres pays développés. Le nombre de personnes habitant des bidonvilles dans le monde atteindra 2 milliards au cours des trente prochaines années si des mesures concrètes et vigoureuses ne sont pas prises pour stopper ce processus⁴¹.

27. 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 revenus⁴². La plupart de ces difficultés

³⁷ Voir UNICEF, «Poverty and exclusion among urban children», *Innocenti Digest*, n° 10 (novembre 2002), p. 13; FNUAP, *État de la population mondiale 2007*; Human Rights Watch (HRW), «Failing Our Children: Barriers to the Right to Education» (2005).

³⁸ UNICEF, «Poverty and exclusion», p. 13.

³⁹ Baker, «Urban Poverty», p. 5.

⁴⁰ FNUAP, *État de la population mondiale 2007*, p. 39.

⁴¹ ONU-Habitat, *The Human Settlements Statistical Database* (2001). À consulter à l'adresse: <http://www2.unhabitat.org/mdg/>.

⁴² Baker, «Urban Poverty», p. 6.

sont liées au manque de politiques en faveur des pauvres envisageant l'urbanisation comme un facteur permanent qui doit 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.

28. Le premier paragraphe de l'article 25 de la Déclaration universelle des droits de l'homme dispose que «[T]oute 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». Le Comité des droits économiques, sociaux et culturels, dans son Observation générale n° 4, fournit des précisions sur le droit à un logement convenable et donne 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 culturel⁴³. Cependant, pour les pauvres des zones urbaines, il est difficile de trouver un logement qui réponde à ces critères et permette d'atteindre un niveau de vie suffisant⁴⁴.

E. Mauvaises conditions d'hygiène, et droits à la santé et à l'eau potable

29. Les établissements urbains pauvres 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 industriels⁴⁵, où le manque d'approvisionnement en eau et d'infrastructures sanitaires, conjugué à une très forte densité de population, les expose à des risques considérables pour la santé (notamment à des maladies infectieuses, respiratoires et diarrhéiques). Dans les zones urbaines, les taux de prévalence du VIH/sida sont également très élevés, dépassant 50 % dans certaines villes. Bien que l'accès aux soins de santé soit meilleur en ville, les taux de morbidité et de mortalité des habitants de taudis peuvent être plus élevés que ceux des résidents de zones rurales⁴⁶. Troisièmement, les citadins 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.

30. 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 citadins pauvres sont exposés à des risques pour la santé comparables, et parfois supérieurs, à ceux auxquels sont exposés les ruraux pauvres⁴⁷.

⁴³ Voir aussi www.ohchr.org/EN/Issues/Housing/Pages/Documents.aspx.

⁴⁴ ONU-Habitat.

⁴⁵ Baker, «Urban Poverty», p. 9

⁴⁶ 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 (Nairobi, 2002).

⁴⁷ Voir Mark R. Montgomery, «Urban Poverty and Health in Developing Countries», *Population Bulletin*, vol. 64, n° 2 (juin 2009).

31. 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 violents⁴⁸.

32. Outre les problèmes sanitaires mentionnés précédemment, la pauvreté est étroitement liée au problème de la dégradation de l'environnement dans les zones urbaines, où la mauvaise qualité de l'air et de l'eau, particulièrement nocive pour la santé, constitue un phénomène très répandu. Les citoyens pauvres sont souvent exposés à des niveaux de pollution atmosphérique particulièrement élevés causés par la circulation et l'activité industrielle. Un lien a été établi entre les particules et les polluants présents dans l'air et certaines maladies respiratoires, en particulier dans des villes d'Amérique latine, mais aussi, de plus en plus, en Chine et en Inde⁴⁹. 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, augmenterait considérablement le nombre d'infections respiratoires aiguës et de maladies pulmonaires obstructives chroniques chez les citoyens pauvres⁵⁰. 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.

33. Les établissements spontanés qu'occupent les citoyens pauvres 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 ou 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 citoyens 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 eau⁵¹. 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 %⁵². 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 sèche⁵³. D'après une étude menée dans 47 pays différents et 93 lieux, cette tendance dépasse les frontières puisqu'il en ressort que les prix moyens de l'eau sont de 1,5 à 12 fois plus élevés que ceux du réseau officiel⁵⁴. En outre, ces sources d'approvisionnement échappent souvent à tout contrôle de qualité.

34. 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, mais que pour les citoyens pauvres, ces services sont souvent hors de prix. Dans la plupart des pays en

⁴⁸ Voir Naomar Almeida-Filho *et al.*, «Social inequality and depressive disorders in Bahia, Brazil: interactions of gender, ethnicity, and social class», in *Social Science and Medicine*, 59, n° 7, 2004.

⁴⁹ Ibid.

⁵⁰ ONU-Habitat.

⁵¹ Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), *Rapport mondial sur le développement humain 2006: Au-delà de la pénurie: pouvoir, pauvreté et crise mondiale de l'eau* (Basingstoke and New York, Palgrave Macmillan, 2006), p. 7, 52 et 83.

⁵² Baker, «Urban Poverty», p. 8.

⁵³ PNUD, *Rapport mondial sur le développement humain*, p. 38.

⁵⁴ 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 n° 3727 (Banque mondiale, 2005), p. 26.

développement, les services de santé dans les zones urbaines sont le plus souvent 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 entreprendre des traitements plus importants⁵⁵.

35. 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.

36. Dans sa résolution 15/9, le Conseil des droits de l'homme a affirmé 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 mentale susceptible d'être atteint, ainsi que du droit à la vie et à la dignité.

F. Insécurité, exclusion et discrimination, et droit de participer à la vie politique

37. Les citoyens pauvres subissent une exclusion économique, sociale et politique. Pour nombre d'habitants de bidonvilles, la stigmatisation et la discrimination qui en résultent se vivent au quotidien⁵⁶. Les enfants sont particulièrement conscients de l'état de délabrement de leur environnement et le perçoivent comme un reflet honteux de leur propre valeur⁵⁷. 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 aisés⁵⁸. 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 celui lié aux critères de sexe ou d'ethnie⁵⁹. Cette situation peut aussi déboucher sur des troubles sociaux.

⁵⁵ Voir Montgomery, «Urban Poverty».

⁵⁶ 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», *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, vol. 606 (juillet 2006).

⁵⁷ Voir Louise Chawla, *Growing up in an Urbanising World* (Earthscan Publications et UNESCO, 2002).

⁵⁸ López Moreno *et al.*, *State of the World's Cities 2006/7*, p. 5.

⁵⁹ *Ibid.*

38. 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, de demander des comptes à l'État et de mettre leurs utiles connaissances au service des efforts de développement⁶⁰.

39. 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 habitent⁶¹. 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'action⁶². Enfin, bien que certaines villes aient pris des dispositions pour faire entendre la voix des citoyens pauvres dans le processus de prise de décision politique, 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 pauvres⁶³.

40. 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 assurés⁶⁴; 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 défaut⁶⁵.

41. 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» et 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 «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

⁶⁰ FNUAP, *État de la population mondiale 2007*, p. 30 et 31.

⁶¹ Voir Loren B. Landau, «Shaping Urban Futures: Reflections on Human Mobility and Poverty in Africa's Globalizing Cities» dans Allison M. Garland, Mejgan Massoumi, et Blair A. Ruble, dir. publ., *Global Urban Poverty: Setting the Agenda* (Washington, Woodrow Wilson International Center for Scholars, 2007).

⁶² Citons, par exemple, les expulsions forcées ou d'autres politiques visant à enrayer l'exode rural.

⁶³ Des études réalisées auprès de communautés urbaines pauvres mettent en évidence un taux de participation électorale élevé (voir John Harriss, «Political Participation, Representation, and the Urban Poor: Findings from Research in Delhi», *Economic and Political Weekly* (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.

⁶⁴ Ibid.

⁶⁵ ONU-Habitat.

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»⁶⁶. 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.

IV. Situation des groupes les plus vulnérables

A. Les femmes et les filles

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

43. En 2010, 56,3 % des jeunes hommes étaient actifs dans le monde, contre 40,8 % des jeunes femmes. Les jeunes femmes qui se trouvent sur le marché du travail font souvent face à de plus grandes difficultés pour décrocher un emploi. Le taux de chômage est parmi elles plus élevé que chez les jeunes hommes. Lorsqu'elles ont un emploi, celui-ci est plus souvent instable, à temps partiel ou moins payé⁶⁷.

44. Les conditions de vie des populations urbaines pauvres se caractérisent également par une aggravation de la situation des femmes à qui incombe une part disproportionnée de la charge de travail non rémunéré que représentent les soins à la famille. Comme ce sont elles qui sont principalement chargées des activités liées aux soins et à la reproduction, les femmes sont particulièrement touchées par la limitation de l'accès aux services de base, aux infrastructures essentielles, à l'eau et à l'assainissement ainsi que par l'inadéquation des logements et la restriction de la mobilité. Ces contraintes accroissent encore le poids des travaux non rémunérés comme le nettoyage, la cuisine, les soins aux enfants, aux personnes âgées et aux malades, ce qui creuse la différence entre les sexes. Malheureusement, ceux qui définissent les politiques ne prennent toujours pas assez en considération cette question du «manque de temps» à laquelle les femmes sont confrontées⁶⁸.

45. 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 femmes des zones rurales ou les autres citadines à subir des violences dans leur couple⁶⁹. 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 faire état de pensées suicidaires⁷⁰. Ceci

⁶⁶ ONU-Habitat, «The Global Campaign on Urban Governance: Concept Paper», 2^e éd. (Nairobi, 2002), p. 12.

⁶⁷ Voir *World Youth Report 2011: Youth and Climate Change* (United Nations publication, Sales No. 10.IV.11).

⁶⁸ Cecilia Tacoli, «Urbanization, gender and urban poverty: paid work and unpaid carework in the city», *Urbanization and Emerging Population Issues, Working Paper, No. 7*, Londres et New York, Institut international pour l'environnement et le développement et FNUAP, 2012, p. 20.

⁶⁹ Montgomery, «Urban Poverty», p. 10 et 11.

⁷⁰ 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, p. 16.

confirme certains indicateurs qui montrent une plus forte prévalence des problèmes psychologiques chez les femmes pauvres des zones urbaines.

46. Les femmes pauvres vivant en ville sont également particulièrement vulnérables aux problèmes de santé 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 aisés⁷¹. 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 tarifées⁷². Certains éléments d'information donnent à penser qu'il pourrait y avoir un lien entre pauvreté et prévalence du VIH dans certains groupes socioéconomiques, tels que les adolescents et les femmes, en raison du taux plus élevé de relations sexuelles précoces et de rapports sexuels forcés ou tarifés⁷³.

47. 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 inadapté 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 discriminatoires⁷⁴.

48. 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 disproportionnée⁷⁵. 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 d'obstacles à leur éducation, en particulier dans les ménages à faible revenu⁷⁶.

B. Les enfants et les jeunes

49. 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 States 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

⁷¹ Monica Akinyi Magadi *et al.*, «The inequality of maternal health care in urban sub-Saharan Africa in the 1990s», *Population Studies*, vol. 57, n° 3, 2003, p. 353 et suiv.

⁷² Voir Montgomery «Urban Poverty»; Kelly Hallman, «Socioeconomic Disadvantage and Unsafe Sexual Behaviors among Young Women and Men in South Africa», Policy Research Division Working Papers No. 190, New York, Population Council, 2004.

⁷³ Ibid.

⁷⁴ ONU-Habitat, «Case Study: Women-Headed Households Suffer Disproportionately from Inadequate Housing» (2008).

⁷⁵ ONU-Habitat.

⁷⁶ Ibid.

– elle pouvait même dans certains cas, comme à Manille, être trois fois plus élevée⁷⁷. En outre, les communautés urbaines pauvres ne disposent souvent pas pour leurs enfants d'installations ou d'espaces de loisirs sûrs⁷⁸. 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 rémunéré⁷⁹.

50. Les mineurs non accompagnés, comme les orphelins, les enfants fugueurs 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'argent⁸⁰. Quel qu'il en soit, vivre dans la rue implique que ces enfants ne bénéficient d'aucun filet de sécurité sociale et que rien ne les protège contre d'éventuelles violences policières, physiques ou sexuelles, ni contre l'exploitation par des réseaux organisés de mendicité ou de ramassage sauvage d'ordures, et que, sans abri sûr, ils sont exposés à des conditions d'existence particulièrement dures⁸¹.

51. Les jeunes (de 15 à 24 ans) ont près de trois fois plus de chances que les adultes d'être sans emploi. Depuis 2007, les crises financières ont mis 4 millions de jeunes de plus au chômage. En 2011, 74,8 millions de jeunes étaient sans emploi. Le taux de chômage mondial des jeunes, qui est aujourd'hui de 12,7 %, est supérieur de 1 % à celui constaté avant la crise (11,7 % en 2007). L'Organisation internationale du Travail (OIT) rapporte qu'«outre les 74,7 millions de jeunes chômeurs dans le monde en 2011 – qui sont de plus en plus nombreux à rester longtemps au chômage –, 6,4 millions de jeunes, selon les estimations, ont abandonné tout espoir de trouver un emploi et ont carrément quitté le marché du travail»⁸². Les jeunes représentent aussi 23,5 % du total des travailleurs pauvres, alors qu'ils ne sont que 18,6 % des travailleurs non pauvres⁸³.

52. Un taux de chômage et de sous-emploi élevé (et croissant), la pénurie de logements et de services d'aide, la surpopulation dans les zones urbaines, la désintégration de la famille (souvent résultat ou effet secondaire de la pauvreté), un système éducatif inefficace et une instabilité socioéconomique générale sont autant de facteurs susceptibles de contribuer à la délinquance juvénile, qui se manifeste par un accroissement de la criminalité, de la violence et de la consommation de drogues et d'alcool parmi les jeunes. Les recherches font ressortir une hausse de la délinquance juvénile au niveau mondial, notamment au sein des populations urbaines pauvres. Les enfants des rues sont susceptibles de devenir de jeunes délinquants, ayant déjà fait l'expérience de la violence dans leur

⁷⁷ 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.

⁷⁸ UNICEF, «Poverty and exclusion», p. 13.

⁷⁹ DFID, «Ending Child Poverty: the Challenge».

⁸⁰ Voir UNICEF, «Poverty and Exclusion».

⁸¹ Ibid. Voir aussi Jo Becker, *Des proies faciles: violence contre les enfants à travers le monde*, HRW, 2001; et *Off the Backs of Children: Forced Begging and Other Abuses against Talibés in Senegal*, HRW, 2010.

⁸² Organisation internationale du Travail (OIT) *Tendances mondiales de l'emploi: Prévenir une aggravation de la crise de l'emploi* (Genève, 2012), p. 92.

⁸³ Au Moyen-Orient et en Afrique du Nord, les révoltes récentes du Printemps arabe constituent l'un des facteurs des taux très élevés de chômage chez les jeunes. Le taux général de chômage en 2010 était de 25,5 % au Moyen-Orient et de 23,8 % en Afrique du Nord, le taux de chômage des femmes jeunes étant de 39,4 % au Moyen-Orient et de 34,1 % en Afrique du Nord. Voir *World Youth Report 2011*.

environnement social immédiat. De plus, les villes des pays développés et à revenu moyen connaissent des crises liées à la consommation de drogues, particulièrement chez les jeunes, ce qui menace les avancées contre la pauvreté qui avaient auparavant stimulé la croissance de ces pays. À Rio de Janeiro par exemple, une analyse récente des signalements d'infractions montre que 57 % des consommateurs de drogues sont âgés de moins de 24 ans. La consommation accrue de drogues entraîne également un accroissement des actes de violence⁸⁴.

53. L'urbanisation et la pauvreté urbaine croissante favorisent la participation des jeunes à des actes délictueux parce que les caractéristiques principales de l'environnement urbain contribuent au développement de tels types de comportement⁸⁵. De plus, les jeunes migrent de plus en plus vers les villes pour y trouver de meilleures possibilités d'emploi, ce qui non seulement les sépare de leur famille et de leurs réseaux sociaux de soutien⁸⁶ mais les expose également à la discrimination de la part des populations d'origine urbaine, qui ont tendance à considérer ces «immigrants» comme des déviants manifestes. Cette perception devient elle-même une source majeure de délinquance juvénile⁸⁷.

C. Autres groupes minoritaires

54. 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 développement⁸⁸. Il est cependant évident que les ménages qui comptent une ou plusieurs personnes handicapées sont statistiquement plus menacés 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 handicapées⁸⁹. 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 société. Ainsi, en dépit du peu de données disponibles et de la nécessité d'explorer plus avant la corrélation, il semble bien qu'il existe des liens importants entre le handicap et l'extrême pauvreté⁹⁰.

55. 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 sociale⁹¹. Bien que là aussi, on manque de données, certains éléments montrent que les personnes

⁸⁴ Kristina Rosales et Taylor Barnes, «New Jack Rio», *Foreign Policy* (septembre 2011).

⁸⁵ *World Youth Report 2003: The global situation of young people* (United Nations publication, Sales No. E.03.IV.7).

⁸⁶ Voir *World Youth Report 2011*.

⁸⁷ Voir *World Youth Report 2003*.

⁸⁸ 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», SP Discussion Paper, No. 0805, (Banque mondiale, 2008).

⁸⁹ Ibid.

⁹⁰ Voir Braithwaite et Mont, «Disability and Poverty».

⁹¹ Deepa Narayan *et al.*, *Can Anyone Hear us? Voices from 47 Countries*, Banque mondiale, New York, 1999, p. 200.

âgées pauvres sont particulièrement vulnérables, surtout lorsqu'elles n'ont pas de famille pour s'occuper d'elles⁹².

56. 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 survie⁹³.

57. 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 sont mis à la disposition des communautés urbaines défavorisées pour les aider à mieux résister à de tels événements⁹⁴. 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 besoin⁹⁵.

V. Bonnes pratiques

58. 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.

A. Gouvernements et municipalités

59. L'action menée par le Gouvernement chinois pour lutter contre la pauvreté, qui offre un bon exemple de démarche à long terme intégrée et progressive⁹⁶, s'est déroulée depuis 1984 en quatre 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: investissement dans les infrastructures; mesures de sécurité sociale; et mesures visant à autonomiser les communautés pauvres grâce à l'investissement dans le capital humain.

⁹² Ibid.

⁹³ Sur le traitement des immigrants sans papiers dans les implantations sauvages, voir Landau, «Shaping Urban Futures». 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.

⁹⁴ Voir M. Fay et al., «Natural disasters and the urban poor», *En Breve*, n° 32, 2003.

⁹⁵ Ibid.

⁹⁶ Voir 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).

60. Le Brésil a été le premier à appliquer le principe de la budgétisation participative dans la ville de Porto Alegre, en 1989⁹⁷. 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 lesquelles ils pèsent sur l'utilisation des fonds d'investissement (qui représentent généralement 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 %⁹⁸. Le modèle de Porto Alegre a depuis été utilisé dans tout le Brésil, dans le reste de l'Amérique latine et ailleurs. S'il a ses propres faiblesses⁹⁹, son caractère innovant et son efficacité apparaissent clairement lorsqu'il existe un engagement résolu en faveur de la transparence et d'une meilleure gouvernance urbaine, conjugué à des investissements dans l'éducation des citoyens pauvres.

61. En Thaïlande, le Gouvernement a contribué à l'amélioration de la gouvernance urbaine en soutenant les réseaux ou fédérations communautaires et en collaborant avec eux. Par exemple, ayant constaté que les communautés urbaines pauvres étaient exclues de la croissance économique observée depuis plusieurs décennies, il a fusionné le Bureau du développement communautaire urbain et le Bureau du développement rural. Auparavant, le Bureau du développement communautaire urbain accordait 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 d'élargir le programme de prêts que l'Institut de développement des organisations communautaires¹⁰⁰ 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.

62. Le programme *Oportunidades* du Mexique est un bon exemple de la manière dont l'argent et l'alimentation peuvent être complémentaires. Ce programme prévoit des transferts de fonds, sous forme de liquidités versées directement aux ménages pauvres et vulnérables qui envoient leurs enfants à l'école et dans des centres de soins. Les ménages concernés reçoivent aussi des allocations destinées à améliorer l'alimentation et les compléments alimentaires destinés aux jeunes enfants et aux femmes enceintes ou

⁹⁷ Donald P. Moynihan, «Citizen Participation in Budgeting: Prospects for Developing Countries», in *Participatory Budgeting*, dir. publ. Anwar Shah, Banque mondiale, New York, 2007, p. 66.

⁹⁸ Voir Gianpaolo Baiocchi, «Participation, activism, and politics: the Porto Alegre experiment and deliberative democratic theory», *Politics & Society*, vol. 29, n° 1 (mars 2001).

⁹⁹ Voir Brian Wampler, «A Guide to Participatory Budgeting» in *Participatory Budgeting*, pp. 45–47.

¹⁰⁰ Celine d'Cruz et David Satterthwaite, «Building homes, changing official approaches», *Poverty Reduction in Urban Areas Series, Working Paper No. 16*, Institut international pour l'environnement et le développement, Londres, 2005.

allaitantes. On constate que le programme a eu des effets bénéfiques sur la croissance des enfants dans les zones tant rurales qu'urbaines et que les compléments alimentaires ont amélioré la nutrition. Le programme *Oportunidades* concerne actuellement 5,8 millions de personnes, soit 20 % de la population totale. Des recherches montrent que la consommation – essentiellement alimentaire – a augmenté de 22 %, et que le taux d'enfants souffrant de malnutrition a baissé de 17,2 %¹⁰¹.

63. Au Cambodge, le Gouvernement a collaboré avec le Programme alimentaire mondial et les ONG locales pour mettre en œuvre son programme «vivres contre travail» (*Food for Assets*), qui aide les ménages pauvres victimes d'insécurité alimentaire à faire face à d'éventuelles catastrophes en leur offrant des possibilités d'emploi hors saison pour développer ou réhabiliter des biens communautaires en échange de rations alimentaires. Le programme offre des emplois à ces familles, qui reçoivent des aliments en paiement. Il prévoit aussi la construction et la réhabilitation d'infrastructures et contribue à l'amélioration de l'accès aux écoles et à d'autres services de base. De nombreux autres États mettent en œuvre des programmes similaires en collaboration avec le Programme alimentaire mondial.

B. Société civile et secteur privé

64. Au Pakistan, le projet pilote Orangi mené par l'Institut de recherche et de formation¹⁰², qui permet à des communautés d'entreprendre et d'exécuter 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 les pouvoirs publics. 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, mal desservie par ailleurs. 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, dit se sentir beaucoup moins marginalisée et stigmatisée.

65. En Angola, le projet de Luanda relatif à la pauvreté urbaine¹⁰³ représente une démarche intégrée de lutte contre la pauvreté urbaine 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 dans plusieurs municipalités, 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 mieux 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

¹⁰¹ Tuya Altangerel et Fernando Henao, «Mexico: Scaling Up Progresa/Oportunidades – Conditional Cash Transfer Programme» (New York, PNUD, 2011).

¹⁰² Arif Hasan, «The Sanitation Program of the Orangi Pilot Project: Research and Training Institute, Karachi, Pakistan», in *Global Urban Poverty: Setting the Agenda*, Garland *et al.*

¹⁰³ Voir ONU-Habitat, base de données sur les meilleures pratiques (http://www.unhabitat.org/bp/bp.list.details.aspx?bp_id=1121).

les besoins qu'elles expriment. Ses principaux volets sont la 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.

66. Le cas de la South African Homeless People's Federation (Fédération des sans-abri d'Afrique du Sud)¹⁰⁴ illustre bien la manière dont des associations communautaires peuvent aider les personnes à améliorer elles-mêmes leur logement, notamment en réunissant en réseau des groupements d'épargne et de crédit autonomes de toute l'Afrique du Sud. La Fédération a été créée en vue de 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. Elle 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; et elle construit des maisons modèles.

67. Dans le cas très intéressant de la Manila Water Company¹⁰⁵, 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 raccordements 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 solide partenaire public.

68. 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 (Compromisso Empresarial para Reciclagem), 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. CEMPRE¹⁰⁶, 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

¹⁰⁴ Ted Baumann *et al.*, «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, Institut international pour l'environnement et le développement, 2001.

¹⁰⁵ Voir USAID, «Enabling Water Services Delivery for the Urban Poor in Asia: Best Practices Review and Workshop», 2006.

¹⁰⁶ Martin Medina, «Globalization, Development, and Municipal Solid Waste Management in Third World Cities», in *Private Sector Involvement in Solid Waste Management*, Deutsche Gesellschaft für Zusammenarbeit, 2005.

membres de meilleures conditions de travail et un meilleur salaire et leur donner la possibilité, notamment, de poursuivre leurs études et d'épargner¹⁰⁷.

C. Institutions régionales et internationales

69. 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 stratégie¹⁰⁸.

70. 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 gouvernement¹⁰⁹.

71. 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 développement¹¹⁰. 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.

72. L'Alliance des villes¹¹¹ 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.

¹⁰⁷ Voir Oscar Fergutz *et al.*, «Developing urban waste management in Brazil with waste picker organizations», *Environment and Urbanization*, vol. 23, n° 2, octobre 2011, p. 23.

¹⁰⁸ Voir OIT, Programmes de promotion par pays du travail décent (www.ilo.org/public/english/bureau/program/dwcp/index.htm).

¹⁰⁹ Voir OIT, Bureau régional pour l'Afrique (www.ilo.org/public/english/region/afpro/addisababa/activities/coopau.htm).

¹¹⁰ Voir Commission économique pour l'Afrique, *Rapport sur le développement durable en Afrique*, Addis-Abeba, 2008.

¹¹¹ Voir www.citiesalliance.org.

VI. Recommandations

73. 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;

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 est consacrée à la survie immédiate, des filets de protection sociale devraient être mis en place pour rendre les ménages mieux 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 fragmentaire¹¹². 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. Les actions destinées à améliorer l'accès aux technologies de l'information et de la communication devraient également être une priorité et être associées à des mesures propres à assurer l'intégration de groupes particulièrement vulnérables ou marginalisés, comme les femmes et les jeunes;

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

¹¹² Voir FNUAP, *État de la population mondiale 2007*.

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 réussies¹¹³;

f) **Accorder une attention particulière aux groupes vulnérables.** Toutes les mesures décrites précédemment devraient systématiquement tenir compte des questions de genre dans les méthodes de gouvernance, y compris dans la définition des politiques, l'administration publique et la fourniture de services, en s'attachant particulièrement aux questions de genre comme la violence sexiste, la charge que représentent les soins familiaux pour les femmes et la discrimination. Une attention particulière devrait aussi être systématiquement accordée aux besoins des enfants, des personnes âgées et des personnes handicapées, et des programmes devraient être mis sur pied pour lutter contre les discriminations multiples fondées notamment sur la caste, l'appartenance ethnique ou la religion.

74. **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 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.

¹¹³ 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.