



## Cibles 7.A et 7.B: Développement durable

**7.A Intégrer les principes du développement durable dans les politiques et programmes nationaux et inverser la tendance actuelle à la déperdition des ressources environnementales**

**7.B Réduire l'appauvrissement de la diversité biologique et en ramener le taux à un niveau sensiblement plus bas d'ici à 2010**

La dégradation continue des ressources naturelles a des conséquences incalculables non seulement pour la protection de l'environnement mais aussi pour la vie humaine. Les principales victimes des atteintes à l'environnement, qu'il s'agisse de la pollution de l'air et de l'eau, de la destruction des forêts et des pêcheries ou des effets nocifs du changement climatique sont les personnes qui vivent dans la pauvreté, les premières victimes du changement climatique à avoir été signalées étant les pasteurs nomades de l'intérieur du Kenya, dont les terres et les troupeaux ont été anéantis par une sécheresse persistante due à la modification de la situation météorologique. Un cinquième de la charge de morbidité des pays en développement peut être ramené à des facteurs de risque environnementaux.

Le Projet Objectifs du Millénaire a défini la notion d'environnement durable comme indiquant la nécessité de «répondre aux besoins actuels de l'homme sans mettre en péril la capacité de l'environnement à répondre à ces besoins à long terme»<sup>129</sup>. La cible 7.A vise à appliquer ce principe au niveau national tout en inversant la tendance à la déperdition des ressources environnementales. Pour rendre cette cible, assez générale, plus concrète, des indicateurs ont été mis au point et considérablement modifiés en 2007 comme suit:

- Taux de déboisement;
- Emissions de dioxyde de carbone;
- Consommation de substances appauvrissant la couche d'ozone;
- Proportion de stocks de poissons qui ne sont pas en danger pour des raisons biologiques;
- Taux d'utilisation de l'ensemble des ressources en eau.

Une nouvelle cible, 7.B, a aussi été ajoutée: ramener le taux d'appauvrissement de la diversité biologique à un niveau sensiblement plus bas d'ici à 2010. Les indicateurs sont les suivants:

- Proportion de zones terrestres et marines protégées;
- Proportion d'espèces menacées d'extinction.

En 2006, les Nations Unies ont établi des rapports sur plusieurs de ces indicateurs. Alors que la diminution de l'appauvrissement de la couche d'ozone a été un «succès mondial», peu de progrès avaient été accomplis en ce qui concerne les autres indicateurs, le déboisement se poursuivant à un rythme alarmant<sup>130</sup>.

Les droits de l'homme, en particulier le droit à un environnement salubre, concernent un grand nombre de ces indicateurs. Le droit à la santé, dans le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, recouvre l'obligation faite à l'Etat d'assurer l'*hygiène du milieu*, qui deviendra plus tard un droit à part entière. Le principe 1 de la Déclaration de Stockholm de 1972 affirme, dans une formulation restée célèbre, que «L'homme a un droit fondamental à la liberté, à l'égalité et à des conditions de vie satisfaisantes, dans un environnement dont la qualité lui permettra de vivre dans la dignité et le bien-être. Il a le devoir solennel de protéger et d'améliorer l'environnement...». En 1990, l'Assemblée générale a réaffirmé le droit à un environnement salubre<sup>131</sup>.

Ces rencontres au sommet de haut niveau ont ouvert la voie à une intense activité juridique internationale, même si peu de traités ont spécifiquement abordé le problème de l'eau ou adopté une approche fondée sur les droits de l'homme. Les conventions sur les zones humides, le changement climatique, la sécheresse et la diversité biologique présentent à cet égard un intérêt particulier<sup>132</sup>. La Convention relative aux droits de l'enfant mentionne expressément la nécessité de protéger les enfants de la pollution du milieu naturel. Le droit à un environnement salubre a été incorporé dans de nombreuses constitutions et de nombreuses lois nationales et des institutions ont été créées pour assurer une meilleure protection de l'environnement. De nombreuses juridictions de par le monde ont reconnu ce droit<sup>133</sup>.

### Encadré 31. Exemples de reconnaissance du droit à un environnement salubre

Au Pakistan, des ONG et d'autres militants ont réussi à traîner devant la Cour suprême une centrale du réseau électrique, une entreprise coupable de rejets de déchets nucléaires et une station d'épuration des eaux usées présentant des anomalies de fonctionnement en se fondant sur le droit à un environnement salubre.

La Commission africaine des droits de l'homme et des peuples a conclu que le Nigéria avait violé les droits fondamentaux de la personne humaine que sont le droit à l'alimentation et le droit à un environnement salubre en ne faisant rien pour empêcher une compagnie pétrolière de polluer les ressources en eau<sup>134</sup>.

La portée de ces cibles et de ces indicateurs est vaste et l'Equipe du Projet Objectifs du Millénaire des Nations Unies sur la viabilité environne-

mentale a formulé des recommandations ambitieuses sur les systèmes de production agricole, les forêts, les ressources en eau douce et les écosystèmes, les pêcheries et les écosystèmes marins, la pollution de l'air et de l'eau et les changements climatiques mondiaux<sup>135</sup>.

Une approche fondée sur les droits de l'homme offre un certain nombre d'éléments clés concernant le combat en faveur d'un développement durable. Le premier d'entre eux est le fait que les droits de l'homme peuvent offrir une forme d'obligation redditionnelle très forte, étant donné l'importante reconnaissance juridique du droit à un environnement salubre. La dégradation de l'eau et de l'air a donné lieu à des procès à une grande échelle et même certaines problématiques comme celle du changement climatique ont récemment fait l'objet de procédures judiciaires. Il est possible de soutenir davantage les organismes officiels de défense de l'environnement, les institutions juridictionnelles et quasi juridictionnelles ainsi que les organisations de la société civile.

Deuxièmement, le droit à l'information et à la participation est essentiel pour ce qui touche à l'environnement. Il est en effet plus facile de procéder à des actions de mobilisation lorsque le public et les décideurs sont au courant d'une atteinte à l'environnement. La Convention d'Aarhus, de portée régionale et ratifiée par de nombreux Etats d'Europe et d'Asie centrale, renferme les principes essentiels d'une approche fondée sur les droits de l'homme. Ce traité prévoit un droit général à l'information sur une large gamme de questions en rapport avec l'environnement, le droit de participer aux procédures de prises de décisions et d'avoir accès à la justice. Un mécanisme de plainte international a été institué aux fins de suivi du traité mais la participation et l'information doivent aller au-delà d'une

### Encadré 32. Gestion des ressources naturelles et participation locale<sup>136</sup>

A l'époque pré-communiste, chaque village albanais possédait ses propres forêts et ses propres pâturages appartenant pour partie à des familles et pour partie au village tout entier. Pendant les 50 ans de communisme, toutes les forêts et tous les pâturages ont été transférés à l'Etat, qui les gère et les exploite.

A Lozhan, les forêts propriété de l'Etat sont passées à des paysans assorties de la protection de leurs droits d'usage. Ce transfert foncier, le premier du pays à avoir atteint le stade de l'enregistrement et de la certification, a fait activement participer la communauté de 16 villages. Il visait à mettre en place un nouveau système de fermage et d'acquisition des terres: 4347,5 ha de terrains forestiers appartenant à l'Etat ont été transférés aux populations locales, donnant ainsi légalement accès à ces terrains à plus de 200 familles pour une durée de 10 ans renouvelables pour la même période.

Ce résultat a été obtenu grâce à une campagne d'éducation dans le domaine foncier et à un dispositif de renforcement des capacités communautaires mis en œuvre par l'ONG Transborder Wildlife Association. Par ailleurs, au cours de l'implantation du bois communal en propriété collective, le fait d'utiliser les terrains forestiers a permis aux agriculteurs de prendre de plus en plus conscience de l'importance d'entretenir les forêts.

simple consultation: mettre les pauvres en mesure de gérer, de contrôler et d'exploiter durablement les ressources naturelles peut tout à la fois permettre de protéger l'environnement et de réduire l'extrême pauvreté.

Troisièmement, le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels et la Convention relative aux droits de l'enfant affirment clairement que les pays développés ont l'obligation particulière d'aider les pays en développement à inverser la tendance actuelle à la déperdition des ressources environnementales et à faire face aux menaces écologiques. Le Pacte enjoint aux pays d'agir pour assurer l'exercice du droit à la santé par l'assistance et la coopération internationales, notamment sur les plans économique et technique, au maximum de leurs ressources disponibles. De fait, le Conseil de l'Europe, par exemple, a reconnu la contribution des Etats européens au changement climatique et appelé à l'élaboration d'un cadre pour faire face au changement climatique après 2012 sur la base des responsabilités communes, mais différenciées, des pays et selon leurs capacités respectives<sup>137</sup>.

Un cadre fondé sur les droits de l'homme est également essentiel pour résoudre certains des conflits susceptibles d'apparaître dans la pratique entre la protection de l'environnement et les droits de l'homme. Ce sont en effet souvent les plus pauvres et les plus marginalisés auxquels on demande de faire des sacrifices en faveur de l'environnement; il faudrait s'assurer que le fardeau est équitablement réparti et que les droits de l'homme ne sont pas, ce faisant, bafoués. A titre d'exemple, s'il faut déplacer des exploitants agricoles établis dans une forêt pour protéger des captages d'eau et stopper le déboisement, une réinstallation appropriée devrait être prévue conformément au droit au logement et à l'alimentation. Dans un cas, le fait de ne pas avoir prévu cette réinstallation a provoqué le retour des expulsés à la forêt<sup>138</sup>.

#### Messages clés

- Veiller à ce que les institutions aient les capacités nécessaires pour faire respecter le droit à un environnement salubre ainsi que les lois et les droits qui y sont attachés.
- Soutenir les efforts déployés par les organisations de la société civile pour surveiller la protection de l'environnement.
- Consacrer les droits à la participation et à l'information en matière d'environnement.
- Les pays développés devraient respecter, protéger et réaliser le droit à un environnement salubre, y compris en prenant des mesures propres à prévenir les changements climatiques et leurs incidences sur les pays pauvres.
- Résoudre les conflits entre développement et environnement par le biais d'un cadre fondé sur les droits de l'homme.

#### Exemples d'indicateurs supplémentaires

- Calendrier et portée de la politique nationale en matière de viabilité environnementale.
- Proportion de la population ou des ménages vivant dans des conditions présentant un risque réel ou potentiel.
- Nombre/proportion de cas de dégradation des sources d'eau signalés dont la justice a été saisie.
- Incidence des décès, des blessures et des maladies causés par l'insalubrité de l'environnement naturel.

## Cible 7.C: Eau et assainissement

**Réduire de moitié, d'ici à 2015, la proportion de la population qui n'a pas d'accès durable à l'eau potable et à des services d'assainissement de base**

A l'aube du XXI<sup>e</sup> siècle, on estime à 1,1 milliard le nombre de personnes qui n'ont pas accès à un approvisionnement en eau rudimentaire et à 2,4 milliards le nombre de celles qui ne disposent pas d'un assainissement rudimentaire<sup>139</sup>. Chaque année, au moins 1,6 million d'enfants âgés de moins de 5 ans meurent pour avoir bu de l'eau insalubre et ne pas avoir eu accès à un assainissement. La cible définie par les OMD vise à combler cette lacune dans ces deux domaines. L'OMS et l'UNICEF estiment que l'objectif est en passe d'être atteint au niveau mondial, mais pas régional. Il se peut également que les investissements actuellement réalisés dans ce secteur ne suffisent pas à suivre le rythme de l'augmentation de la population.

La cible définie par les OMD est dans une certaine mesure en accord avec les droits de l'homme<sup>140</sup>, l'accès à l'eau et à l'assainissement, par exemple, étant des éléments des droits au logement et à la santé<sup>141</sup>. L'obligation

### Encadré 33. Le droit à l'eau et à l'assainissement

L'eau a pour la première fois été déclarée droit de l'homme par des Etats dans la Déclaration de Mar del Plata de 1977, qui stipule que toute personne a le droit d'avoir accès à l'eau en quantité et qualité suffisantes pour satisfaire ses besoins fondamentaux. Plus récemment, en 2001, les Etats membres du Conseil de l'Europe ont déclaré, dans la Charte européenne des ressources en eau, que l'eau était un droit fondamental de la personne humaine, tandis que les pays en développement défendaient le droit à l'eau dans le cadre de l'ex-Commission des droits de l'homme. Certains pays ont inscrit ce droit dans leur législation et leur constitution.

En 2002, le Comité des droits économiques, sociaux et culturels a adopté l'observation générale n° 15 sur le droit à l'eau<sup>142</sup>. Il a, ce faisant, reçu le soutien de nombreux Etats, d'institutions des Nations Unies et de la Banque mondiale. Il déclare que le droit à l'eau consiste en un approvisionnement suffisant, physiquement accessible et à un coût abordable, d'une eau salubre et de qualité acceptable pour les usages personnels et domestiques de chacun. Le PNUD a affirmé que ces *cinq caractéristiques de base* constituaient les piliers de la *sécurité de l'approvisionnement en eau*<sup>143</sup>. Cette norme énonce les obligations qui incombent à l'Etat, telles que l'obligation de garantir la non-discrimination, d'accorder une attention particulière aux droits des femmes et des groupes vulnérables, d'agir en vue d'assurer l'exercice de ce droit, et d'adopter des mesures de mise en œuvre et des mécanismes de responsabilité.

En ce qui concerne l'assainissement, l'observation générale reconnaît l'obligation de le fournir afin de garantir la qualité de l'eau. D'autres voient dans l'assainissement un droit indépendant en cours d'apparition<sup>144</sup>. Le Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme a récemment exhorté les Etats à le considérer comme un droit fondamental de la personne humaine<sup>145</sup>.

tion de fournir eau et assainissement figure dans la Convention relative aux droits de l'enfant (art. 27) et dans la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (art. 14). L'eau et, dans une certaine mesure, l'assainissement ont aussi été reconnus comme étant des droits de l'homme à part entière.

Une approche fondée sur les droits de l'homme remet toutefois en question certaines des hypothèses de départ énoncées dans la cible relative aux OMD. Le fait que les Etats puissent se dispenser d'aider les groupes les plus marginalisés en raison du caractère proportionnel de cette cible est une préoccupation constante. Il se peut également que les indicateurs minimisent le problème: ainsi, le Programme des Nations Unies pour les établissements humains (ONU-Habitat) a constaté, dans le cadre d'études pilotes, que si l'on prend en compte deux autres éléments du droit à l'eau, le caractère abordable et la régularité, l'accessibilité de l'eau diminue de façon spectaculaire<sup>146</sup>. Un autre sujet de préoccupation est la désagrégation: si les zones urbaines semblent bien tirer leur épingle du jeu, compte tenu de la modernisation croissante, ONU-Habitat a constaté dans des enquêtes que de nombreux bidonvilles établis en zones urbaines sont considérés comme des zones rurales<sup>147</sup>. Il faudrait donc utiliser le plus possible d'indicateurs supplémentaires.

En termes de politiques et d'affectation des ressources, l'Equipe du Projet Objectifs du Millénaire des Nations Unies sur l'eau et l'assainissement a recommandé à la communauté internationale de réfléchir aux moyens d'utiliser l'observation générale n° 15 sur le droit à l'eau pour influencer sur les politiques nationales<sup>148</sup>. Selon les termes du *Rapport mondial sur le développement humain 2006* du PNUD, plus emphatiques, «Tous les gouvernements devraient aller au-delà de la formulation de principes constitutionnels vagues pour entériner le droit de l'homme à l'eau dans la législation habilitante... Il serait judicieux d'établir des repères clairs afin de progresser vers la réalisation de l'objectif fixé, tout en rendant les gouvernements locaux et nationaux ainsi que les fournisseurs d'eau responsables de cette progression». L'Afrique du Sud, par exemple, a voté de telles lois.

Quatre aspects particulièrement pertinents du droit à l'eau sont examinés dans ces lignes. *L'obligation de respecter* signifie que les gouvernements ne doivent pas empêcher une personne d'avoir accès à l'eau et à l'assainissement pour des motifs injustes. Cela a des conséquences particulières pour les OMD, car la volonté de trop étendre l'accès peut hypothéquer les résultats à plus long terme s'il n'y a pas de protection contre l'interruption des services et la pollution. L'observation générale sur le droit à l'eau laisse entendre qu'il ne devrait y avoir d'interruption de l'approvisionnement que s'il existe des motifs suffisants, si le respect des formes légales est assuré et s'il existe une autre source d'eau suffisante et appropriée. Dans l'affaire *Residents of Bon Vista Mansions c. Southern Metropolitan Local Council*, une juridiction supérieure sud-africaine a conclu que l'interruption de l'approvisionnement violait le droit à l'eau et a enjoint de procéder à un nouveau raccordement et à des négociations<sup>149</sup>.

*L'obligation de protéger* signifie qu'il faut empêcher des personnes ou des entités privées de porter atteinte aux droits d'autres personnes,

### Encadré 34. La législation comme fondement de l'action: l'Afrique du Sud

La loi de 1997 sur les services d'eau (1997 Water Services Act) prévoit «le droit d'avoir accès à un approvisionnement en eau rudimentaire et le droit à un assainissement rudimentaire nécessaires pour garantir que l'on dispose de suffisamment d'eau». La loi exige de chaque organisme de distribution d'eau qu'il prenne des mesures raisonnables pour réaliser progressivement ces droits, qu'il s'abstienne de procéder à des coupures d'une manière injuste, qu'il accorde la priorité au fait de garantir un accès de base pour tous, qu'il tienne compte du droit à l'eau pour fixer ses tarifs et qu'il se plie à un système de suivi. L'Afrique du Sud, avec environ 10 millions de nouveaux raccordements entre 1994 et 2004, a énormément augmenté la couverture du réseau et les responsables reconnaissent que la législation fondée sur les droits a joué un rôle déterminant dans cette réussite. Un vaste débat a cependant lieu autour du nombre de coupures qui ont eu lieu pendant cette période.

par exemple en polluant les ressources en eau ou en demandant des tarifs inabordables. Si le secteur privé se charge de la distribution d'eau, l'observation générale dispose que l'Etat doit veiller à ce que ces acteurs respectent le droit à la participation, fassent l'objet d'une réglementation suffisante et n'hypothèquent pas le droit à l'eau. En Equateur, la Constitution prévoit non seulement le droit à l'eau, mais aussi la réglementation des activités des entreprises publiques et privées de service public. Une telle réglementation devrait aussi s'appliquer aux distributeurs informels auxquels les pauvres ont souvent recours pour s'approvisionner en eau et avoir accès à l'assainissement.

*L'obligation de donner effet* à un droit exige des gouvernements qu'ils mobilisent toutes les ressources dont ils disposent pour réaliser progressivement le droit à l'eau. Cela inclut l'élaboration d'un plan et d'une stratégie destinés à faire en sorte de développer l'accès à l'eau à un coût abordable tout en protégeant la qualité de l'approvisionnement, la recherche active des ressources disponibles tant au niveau national qu'au niveau local, l'exécution du plan et son suivi dans le temps ainsi que la fourniture de systèmes de responsabilisation. Cela exige également des Etats qu'ils assurent l'accès immédiat de chacun à une quantité d'eau minimale, à moins de pouvoir démontrer qu'il n'y a pas les ressources suffisantes, auquel cas il faudrait peut-être adapter la cible 7.C des OMD.

Les autorités régionales et locales doivent aussi avoir des ressources suffisantes pour être à la hauteur des responsabilités qui leur incombent en matière d'eau et d'assainissement et ne doivent pas pouvoir bafouer ce droit. En vertu des responsabilités internationales qui leur incombent au titre de l'article 2.1) du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, les gouvernements sont aussi tenus d'agir par la coopération internationale et l'assistance technique pour aider d'autres Etats à réaliser le droit à l'eau. (Voir l'objectif 8 ci-après.)

*L'obligation de ne pas opérer de discrimination et de veiller à l'égalité entre les hommes et les femmes* exige des Etats qu'ils accordent une attention

### Encadré 35. Respect de l'application de l'observation générale en Argentine<sup>150</sup>

Les sources d'eau collectives des quartiers pauvres de Córdoba étaient contaminées par une station d'épuration des eaux usées présentant des anomalies de fonctionnement. Une ONG locale, le Centre des droits de l'homme et de l'environnement (CEDHA), a engagé une action en justice et la Cour, après avoir fait découler le droit à l'eau du droit constitutionnel à la santé et avoir cité l'observation générale n° 15, a enjoint à la municipalité de prendre les mesures nécessaires pour réduire au minimum l'impact sur l'environnement et à la province de faire en sorte que les demandeurs aient 200 litres d'eau potable par jour jusqu'à ce qu'ils soient raccordés au réseau de distribution d'eau. Cette décision a poussé la municipalité à mettre au point un plan de modernisation et d'extension des capacités de la station à hauteur de 7,75 millions de dollars des Etats-Unis et les travaux visant à raccorder le quartier au réseau par des conduites ont débuté en 2004. Le conseil municipal a déclaré que toutes les taxes acquittées au titre des eaux usées, soit 10 millions de dollars des Etats-Unis par an, ne devaient être investies que dans le système de traitement des eaux usées.



suffisante aux groupes les plus vulnérables dans le cadre de la réalisation de cet objectif, car il peut être tentant de cibler les groupes un peu plus à l'aise financièrement, plus faciles à raccorder au réseau. Pour concevoir et mettre en place les systèmes et les programmes d'alimentation en eau et d'assainissement, il est indispensable de faire participer les femmes (et les filles) à toutes les étapes, puisque ce sont souvent elles qui ont pour tâche d'aller chercher l'eau et que leurs priorités concernant son usage diffèrent souvent de celles des hommes. De même, il convient de prêter attention aux minorités, souvent exclues de l'approvisionnement et des ressources en eau, ce qui constitue un problème persistant dans la quasi-totalité des pays occidentaux. Les habitants des établissements informels se voient souvent refuser l'accès aux systèmes d'approvisionnement en eau et d'assainissement (voir la prochaine cible), alors que l'observation générale dispose précisément que l'accès à l'eau ne devrait pas être déterminé par la situation en matière de sécurité d'occupation.

#### Messages clés

- Entériner le droit à l'eau et à l'assainissement dans la législation habilitante et établir des repères clairs aux niveaux national et local afin de faire en sorte que l'eau et l'assainissement soient étendus aux zones pauvres et marginalisées.
- Mesurer le caractère abordable et régulier de l'approvisionnement en eau pour se faire une idée plus précise de l'accès effectif à cet approvisionnement.
- Respecter et protéger le droit à l'eau et à l'assainissement en instaurant des mécanismes efficaces, institutionnels ou d'une autre nature, visant à se prémunir contre des interruptions ou des raccordements effectués pour des motifs injustes ainsi que contre la pollution de l'eau.
- Faire en sorte que les établissements informels, les travailleurs agricoles et les personnes qui vivent dans des exploitations agricoles aient des droits en ce qui concerne l'accès à l'eau et l'assainissement, et que les droits des peuples autochtones à l'eau soient protégés.

#### Exemples d'indicateurs supplémentaires

- Droit à l'eau et à l'assainissement expressément énoncé dans la loi comme un droit relevant de la compétence des tribunaux.
- Politique nationale visant à étendre l'accès à l'eau et à l'assainissement assortie d'un calendrier.
- Pourcentage des dépenses des ménages vivant en deçà du seuil de pauvreté consacrées à l'eau potable et à l'assainissement.
- Nombre moyen de jours d'interruption du service par an.
- Normes nationales relatives à la qualité de l'eau potable et utilisation des lignes directrices de l'OMS.
- Programme national de sensibilisation aux questions d'hygiène.

## Cible 7.D: Amélioration des taudis et droit au logement

**Réussir à améliorer sensiblement, d'ici à 2020, les conditions de vie d'au moins 100 millions d'habitants de taudis**

Au moins 900 millions de personnes habitent dans des taudis et les prévisions avancent un chiffre de 2 milliards d'ici à l'an 2030 environ, si aucune mesure vigoureuse et concrète n'est adoptée<sup>151</sup>. Les citoyens vivant dans des taudis vivent dans des endroits caractérisés par les risques écologiques, l'insécurité d'occupation, de fréquentes menaces d'expulsion et un accès insuffisant aux services essentiels. La cible 7.D des OMD vise à améliorer les conditions de vie de 100 millions d'habitants de taudis. L'indicateur révisé dont elle est assortie est la proportion de citoyens vivant dans des taudis (l'indicateur d'origine était la proportion des ménages ayant accès à la sécurité d'occupation des logements). L'Equipe du Projet Objectifs du Millénaire des Nations Unies sur l'amélioration des conditions de vie dans les taudis a proposé d'ajouter une autre cible: la fourniture de solutions alternatives à la formation de nouveaux taudis<sup>152</sup>.

Pourtant, cette cible des OMD n'est pas, loin s'en faut, conforme avec le droit fondamental le plus pertinent, le droit au logement (voir encadré 36). Une cible qui ignore presque 90% des habitants des bidonvilles et cherche à remédier sensiblement aux besoins en logement d'un groupe restreint semble contraire aux obligations qui incombent aux Etats de fournir un niveau minimum de sécurité d'occupation et d'abri.

Par ailleurs, il est problématique d'abandonner la priorité accordée à la sécurité d'occupation, qui constitue le premier élément du droit au logement. Le Comité des droits économiques, sociaux et culturels y a d'ailleurs consacré toute une observation générale, en mettant en avant l'obligation qui incombe aux Etats de fournir une protection contre les expulsions forcées. La sécurité d'occupation constitue également l'exigence minimale de la majorité des habitants de bidonvilles, car cela leur donne la confiance nécessaire pour entamer leurs propres travaux d'amélioration sans crainte d'être expulsés et leur permet souvent d'avoir accès à des services essentiels qui, autrement, pourraient n'être fournis que sur la base d'un régime de propriété foncière officiel. L'insécurité d'occupation entrave aussi la réalisation de nombreux OMD, puisqu'elle empêche le développement de moyens de subsistance et met les écoles et les dispensaires informels à la merci d'une démolition forcée.

Pour aligner la cible des OMD sur le droit au logement, il faudrait véritablement intégrer la sécurité d'occupation à la cible et aux indicateurs. On pourrait par exemple ajouter une cible relative à une sécurité d'occupation de base pour tous. Il serait également possible d'adopter des indicateurs concernant une législation empêchant les expulsions forcées et garantissant l'égalité des droits d'héritage. Un autre indicateur possible serait le nombre d'expulsions par an (voir la liste des indicateurs supplémentaires à la fin de la présente section). Il ne s'agit pas de dire que la sécurité d'occupation est la seule question qui se pose aux habitants des taudis mais la fourniture de l'eau et de l'assainissement, qui est une revendication couramment répandue, est déjà visée par la cible 7.C.

### Encadré 36. Le droit au logement

Le droit au logement figure dans la Déclaration universelle des droits de l'homme, dont l'article 25.1) stipule 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. Ce droit a ensuite été reconnu par de nombreux traités internationaux tels que le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, la Convention relative aux droits de l'enfant et la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale. Le Comité des droits de l'homme, la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples et la Cour européenne des droits de l'homme ont tous condamné les évictions forcées au motif que celles-ci violent divers droits civils.

Dans son observation générale n° 4, le Comité des droits économiques, sociaux et culturels a souligné la teneur du droit au logement. Défini comme le droit à un lieu où l'on puisse vivre en sécurité, dans la paix et la dignité, le droit au logement doit remplir certains critères précis:

- a) La sécurité légale de l'occupation;
- b) L'existence de services, matériaux, équipements et infrastructures;
- c) La capacité de paiement;
- d) L'habitabilité;
- e) La facilité d'accès;
- f) L'emplacement; et
- g) Le respect du milieu culturel.

Les gouvernements sont également tenus de garantir l'absence de discrimination et l'égalité des droits des hommes et des femmes à un logement.

Le Comité a particulièrement concentré son attention sur la sécurité d'occupation, indiquant qu'il en existe diverses formes, y compris la location (par le secteur public ou privé), la copropriété, le bail, la propriété, l'hébergement d'urgence et l'occupation précaire, qu'il s'agisse de terres ou de locaux. Quel que soit le régime d'occupation, chaque personne a droit à un certain degré de sécurité qui garantit la protection légale contre l'expulsion, harcèlement ou autres menaces, selon ses termes.

Il est indispensable d'adopter une approche fondée sur les droits de l'homme de la cible visant à améliorer les conditions de vie des habitants de taudis. Un pays a de fait indiqué que la stratégie qu'il utilisait pour atteindre la cible 7.D était l'élimination des taudis.

La première démarche à effectuer pour garantir la sécurité d'occupation consiste à interdire et à empêcher les expulsions. L'Equipe du Projet a recommandé d'accorder à l'adoption de cette mesure le plus haut degré de priorité: «Promulguer une législation contre les expulsions et offrir la sécurité d'occupation». L'encadré 37 montre de quelle manière l'Afrique du Sud l'a déjà fait mais la législation n'est pas tout et il convient aussi d'adopter des moyens complémentaires d'assurer une protection contre les expulsions dans la pratique, tels que des moratoires sur les expulsions en masse, l'amélioration des formes d'occupation, la révision de la procédure de planification pour tenir compte des habitants de bidonvilles, l'éducation et la sensibilisation aux droits en matière de logement, ainsi que l'aide juridique.

### Encadré 37. Afrique du Sud: le premier pas vers la sécurité d'occupation

La Constitution sud-africaine, de 1996, contient le droit au logement ainsi que l'interdiction de procéder à des expulsions sans une décision judiciaire. La loi sur la prévention des expulsions illégales (Prevention of Illegal Evictions Act), qui a été promulguée ultérieurement pour faire appliquer ces droits constitutionnels, demande à la Cour d'examiner tous les éléments pertinents avant d'ordonner une expulsion, dont les circonstances, la durée de l'occupation et la question de savoir si les occupants ont accès à une autre possibilité d'hébergement. Alors que l'on invoque souvent l'intérêt public pour justifier une expulsion, cette loi indique qu'elle tient compte «de l'intérêt de la santé et de la sécurité des personnes qui occupent le terrain». L'existence de ces droits a contribué à prévenir des expulsions forcées et les tribunaux sont intervenus pour exiger la mise à disposition d'un autre hébergement. Dans les zones urbaines, toutefois, des occupants d'établissements informels, des locataires et des propriétaires sont expulsés de force pour diverses raisons, notamment des projets de réhabilitation des centres-villes, des allégations d'activités criminelles ou à cause des conditions de santé et de sécurité qui règnent dans les bâtiments<sup>153</sup>.

Il est de toute première importance d'améliorer la sécurité de l'occupation mais il faut s'assurer que le modèle choisi pour ce faire ne rend pas la situation des pauvres encore pire. C'est ainsi que l'octroi de titres fonciers individuels qui a eu lieu dans le cadre de certains projets d'amélioration des taudis, par exemple, s'est retourné contre les pauvres. Les locataires ont été ignorés, même s'ils occupaient le terrain depuis longtemps et qu'ils risquaient de devenir sans-abri. Fournir des titres de propriété peut aussi provoquer un phénomène d'embourgeoisement, les lots étant immédiatement vendus à la classe moyenne, ce qui crée un nouveau bidonville. La corruption peut faire que des groupes plus à l'aise financièrement et ayant des contacts bien placés s'emparent de ces terrains et de ces logements dont l'occupation est devenue plus sûre. Comme le disait une personne victime d'un projet public d'amélioration, «J'ai même des reçus pour [le projet de] tour mais des gens riches sont venus et ont pris les logements»<sup>154</sup>.

Le projet à l'œuvre à Santo André, au Brésil, montre une approche différente: là, la communauté était très impliquée dans la conception du projet et les expulsions ont été évitées (voir encadré 38); il en est de même à Voi, au Kenya, où un titre foncier communautaire a été adopté pour éviter les pressions tendant à faire vendre la terre. On peut renforcer la participation en ayant recours à des processus de planification innovants. Au Brésil, un arrêté municipal donne la possibilité de déclarer *zones spéciales d'intérêt social* des endroits où les réglementations ordinaires sont suspendues, de façon à permettre l'amélioration des taudis<sup>155</sup>. La création de telles zones permet aux résidents de jouer un rôle de premier plan dans l'amélioration tout en souffrant d'une pression moindre de la part d'étrangers au projet et en évitant les problèmes liés à des normes de planification inappropriées.

Il faut de même tenir compte des droits des femmes dans les projets d'amélioration des taudis et de régularisation de leur occupation. Si une seule personne est autorisée à signer un permis ou un titre de propriété, la possibilité d'une occupation ou d'une propriété conjointe ainsi que les droits des femmes de jouir du terrain ou de l'occuper pourraient diminuer.

### **Encadré 38. Participation et *transfert* dans le calme à Santo André<sup>156</sup>**

Le Programme intégré d'insertion sociale mis en œuvre à Santo André repose sur les principes consistant à intégrer dans la ville les communautés marginalisées des établissements informels, à faire participer les résidents et à assurer la coordination des secteurs social, économique et des infrastructures. L'un de ses projets est celui de Sacadura Cabral, un établissement informel vieux de 32 ans dans lequel 780 ménages occupaient 4,2 ha de terrains inondables. Le niveau du terrain a dû être surélevé de 2,5 m et les résidents ont dû être temporairement déplacés et le nouveau tracé, avec des parcelles de 42 à 45 m<sup>2</sup>, a été mis au point au cours de nombreux ateliers communautaires. Avec ce nouveau tracé, cependant, 200 ménages n'ont pas pu trouver de place alors qu'une parcelle voisine était en train d'être mise en valeur avec la construction de nouveaux logements. En étroite collaboration avec la communauté, le projet dans son ensemble devait se dérouler par phases, de petites parties du bidonville étant déplacées une par une, dont certaines, de façon permanente, vers le nouveau pâté de maisons (au choix) et d'autres, temporairement, pendant la période de mise en valeur de leur zone. Avec des crédits et l'appui technique de la municipalité, ils ont commencé à transformer leurs cabanes en vraies maisons à plusieurs étages.

Le *Millennium Development Goals Report 2006* concède qu'il n'y a guère eu de progrès de faits en ce qui concerne la cible 7.D, malgré la modestie de celle-ci<sup>157</sup>. Une approche fondée sur les droits de l'homme cherchant à satisfaire les besoins fondamentaux d'un groupe plus vaste pourrait susciter davantage de progrès.

#### **Messages clés**

- Faire de la sécurité d'occupation pour tous une cible et un indicateur aux niveaux national/local.
- Faire en sorte que les lois et d'autres éléments stratégiques offrent une protection contre les expulsions.
- Améliorer la sécurité d'occupation en adoptant des stratégies favorables aux pauvres qui respectent les droits des groupes les plus marginalisés, tels que les locataires.
- Veiller à l'égalité des sexes dans tous les régimes d'occupation.
- S'assurer d'une large participation pour les plans et les projets en matière de planification et d'amélioration des taudis à l'échelle des villes.

#### **Exemples d'indicateurs supplémentaires**

- Date d'entrée en vigueur et champ d'application de la loi sur la sécurité d'occupation, l'égalité face à l'héritage et la protection contre les expulsions forcées.
- Nombre de cas d'expulsions signalés pour 100 000 personnes.
- Proportion des ménages ayant une forme de protection juridiquement contraignante, contractuelle, réglementaire ou autre offrant une sécurité d'occupation.
- Proportion des ménages qui consacrent plus de «X» pour cent de leur revenu/leurs dépenses mensuels au logement, ou loyer moyen des trois déciles de revenu les plus bas par rapport aux trois les plus hauts.

