

état de la population mondiale 2007

libérer le potentiel de la croissance urbaine

(Ne pas publier avant le 27 juin 2007)

En 2008, pour la première fois de l'histoire de l'humanité, plus de la moitié de la population du globe, soit 3,3 milliards d'habitants, vivra en milieu urbain. D'ici 2030, ce chiffre devrait avoisiner les 5 milliards. La population urbaine de l'Afrique et de l'Asie est appelée à doubler en l'espace d'une génération. Beaucoup des nouveaux citoyens seront pauvres et leur avenir, celui des villes des pays en développement et celui de l'humanité entière dépendront dans une grande mesure des décisions prises dès aujourd'hui.

À l'aube d'un millénaire urbain

L'urbanisation – accroissement de la proportion urbaine de la population – est inévitable, mais elle peut aussi être positive. Aucun pays, à l'ère industrielle, n'a connu de croissance économique significative sans urbanisation. Les villes, foyers de concentration de la pauvreté, offrent aussi aux pauvres le meilleur espoir d'échapper à celle-ci. Elles créent des problèmes environnementaux, mais elles peuvent aussi apporter des solutions. La concentration de la population dans les centres urbains peut contribuer à la durabilité de ces centres à long terme et les bienfaits de l'urbanisation en compensent très largement les inconvénients. Le défi à relever est celui de tirer parti des possibilités dont le phénomène est porteur.

Les villes font face à des problèmes immédiats pressants – pauvreté, logement, environnement, gouvernance et administration – mais qui sont minimes au regard de ceux que présentera la croissance à venir. Il ne suffit plus de réagir aux défis à mesure qu'ils surgissent : il faut adopter à présent une démarche préemptive.

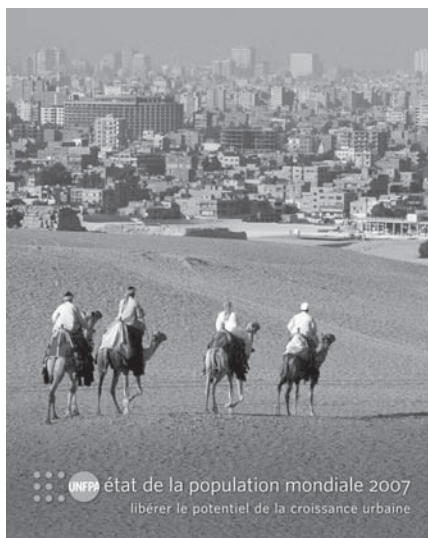
Le présent rapport porte donc ses regards au-delà des problèmes actuels et lance un appel à l'action. Il s'efforce d'appréhender les conséquences de la croissance urbaine imminente et analyse les mesures à prendre pour s'y préparer, en se penchant tout particulièrement sur la réduction de la pauvreté et la viabilité.

Bien que l'attention se soit fixée principalement jusqu'ici sur les mégapoles, la croissance urbaine aura lieu en majeure partie dans les petites villes, et il faudra, pour que celles-ci soient en mesure de relever les défis à venir, renforcer considérablement leurs capacités.

Les pouvoirs publics, la société civile et les organisations internationales peuvent prendre dès à présent des mesures qui feront une énorme différence au plan des conditions de vie sociales, économiques et environnementales. Le rapport pose deux constats : ce sont les pauvres qui alimenteront dans une grande mesure la croissance

urbaine à venir et cette croissance proviendra bien plus de l'accroissement naturel que de la migration. Une fois ces réalités comprises, trois séries d'initiatives à prendre s'imposent. Il faut :

- Accepter le droit des pauvres à la ville et renoncer aux tentatives qui visent à décourager la migration et à prévenir la croissance urbaine;
- Adopter une vision élargie et à long terme de l'utilisation de l'espace urbain, vision qui exige notamment de fournir des terrains minimalement viabilisés pour le logement et de planifier en vue d'une utilisation durable des sols, en s'attachant, au-delà des limites urbaines, à minimiser « l'empreinte écologique » des villes;
- Engager des efforts internationaux concertés pour appuyer les stratégies de l'avenir urbain.



CHAPITRE 1

Les promesses de la croissance urbaine

La croissance des villes sera le facteur qui, à lui seul, influera le plus sur le développement au cours du XXI^e siècle. Cependant, très peu de mesures ont été prises pour maximiser les bienfaits potentiels de cette croissance ou pour en réduire les conséquences néfastes. Le rapport invite à des analyses et à des mesures préemptives : les changements surviendront trop rapidement et seront de trop grande ampleur pour que les pouvoirs publics et les planificateurs se permettent de limiter leurs interventions à de simples réactions.

L'urbanisation actuelle se caractérise par son envergure et par sa concentration dans les pays en développement. En trois décennies, de 2000 à 2030, la population urbaine de l'Asie sera passée de 1,36 milliard d'habitants à 2,64 milliards, celle de l'Afrique de 294 millions à 742 millions et celle de l'Amérique latine et des Caraïbes de 394 millions à 609 millions.

Les villes d'aujourd'hui sont les principales bénéficiaires de la mondialisation, mais rares sont celles qui créent suffisamment d'emplois pour répondre à la demande, et ce sont les femmes, les membres des groupes minoritaires et les pauvres qui sont ici les perdants. Toutefois, la plupart des migrants urbains préfèrent généralement leur nouvelle existence à celle qu'ils ont laissée derrière eux.

Les mégapoles (plus de 10 millions d'habitants) n'ont pas atteint les dimensions projetées dans les années 70. Plus de la moitié de la population urbaine du globe vit dans les villes de 500 000 habitants ou moins. Les problèmes urbains sont, en principe, plus faciles à résoudre dans ces villes, mais celles-ci ne s'y sont pas employées, et le sort de nombreux citadins, de femmes en particulier, n'est pas plus enviable que celui des pauvres ruraux, notamment dans les villes de 100 000 habitants ou moins.

Les responsables de l'élaboration des politiques ont résisté à la croissance urbaine et ont tenté de la prévenir en décourageant la migration. Ces approches sont inefficaces et ont notamment pour effet de réduire les logements accessibles aux pauvres et de favoriser le développement des taudis. Malgré des variations d'un pays à l'autre, la croissance urbaine résulte davantage de l'accroissement naturel que de la migration, laquelle a, en fait, un impact positif sur les villes.

CHAPITRE 2

Populations urbaines : de la désolation à l'espoir

C'est dans les taudis du monde que sera livrée la bataille des objectifs du Millénaire pour le développement, notamment pour réduire l'extrême pauvreté de moitié d'ici à 2015. Les villes possèdent des avantages évidents dans la lutte contre la pauvreté, mais dont elles n'ont pas tiré parti étant donné qu'elles se sont attachées à décourager la migration et qu'elles ont négligé les pauvres. En conséquence, la pauvreté augmente plus rapidement en milieu urbain qu'en milieu rural. La population des taudis est aujourd'hui d'un milliard de personnes, 90 % d'entre elles vivant dans les pays en développement.

Les pauvres vivent dans des environnements insalubres. Les taudis urbains sont surpeuplés; l'air y est vicié; ils sont souvent pollués, sans accès à l'eau potable et sans réseaux d'assainissement. Ce genre de situation accroît le stress imposé aux habitants et en particulier aux femmes, à qui incombent au premier chef les responsabilités de l'alimentation de la famille, de la corvée d'eau, du nettoyage et de la gestion ménagère et qui sont plus exposées à la violence. L'amélioration du logement urbain peut avoir un impact immense sur la situation économique et le bien-être des habitants.

La vie urbaine offre de nombreuses possibilités aux femmes et aux filles, mais dans les ménages pauvres, peu d'entre elles peuvent en profiter. Les filles sont les premières à ne pas aller en classe ou à abandonner leurs études et les femmes ne trouvent d'emplois, pour la plupart, que dans le secteur informel, emplois mal rémunérés, instables et non réglementés.

Les villes donnent aux femmes davantage de possibilités de participation à la vie sociale et politique et les groupes d'entraide communautaires peuvent favoriser l'autonomisation des femmes pauvres et l'accès à de meilleures conditions de vie, mais elles ont besoin de l'appui des pouvoirs publics et des organisations internationales.

Les services de santé sont globalement meilleurs dans les villes, mais les femmes pauvres n'y ont pas toujours accès et elles sont plus exposées aux grossesses non désirées, aux infections sexuellement transmissibles, notamment par le VIH, et à la violence sexiste. L'adoption de mesures prioritaires pour autonomiser les femmes accroît le bien-être général, promeut le respect des droits de l'homme et ouvre diverses options en matière de politique urbaine.

L'urbanisation est porteuse de changements culturels, pour la plupart positifs mais ni uniformes ni sans heurts. Les inégalités sont plus visibles et les conflits plus aigus. La vie urbaine offre des possibilités d'identités culturelles nouvelles, notamment religieuses, mais elle accroît aussi l'insécurité, le déracinement et le potentiel de violence et de crime.

Les succès et les échecs individuels des jeunes sont d'une importance décisive pour l'avenir du développement. Néanmoins, les processus politiques reflètent rarement leurs priorités. Beaucoup de jeunes citadins grandissent pauvres et se voient refuser les avantages de la vie urbaine dans les domaines de l'éducation, de la santé et de l'emploi. Ce type de situation pérennise la pauvreté, est source d'insécurité et de frustration et accroît le potentiel de violence.

La proportion des personnes âgées dans la population urbaine augmente, elle aussi. La vie urbaine leur offre, comme aux autres groupes, des avantages mais elle refuse fréquemment ceux-ci aux pauvres et à d'autres exclus.

La réduction de l'immense écart entre le potentiel et les réalités de la vie urbaine exige en premier lieu que l'on accepte la croissance urbaine et que l'on y réagisse positivement. Ceci requiert des activités de plaidoyer et un ferme engagement politique. Les pouvoirs publics devraient collaborer avec les groupes de pauvres urbains et les organisations non gouvernementales pour exploiter pleinement le potentiel de la croissance urbaine.

CHAPITRE 3

Repenser la politique de lutte contre la pauvreté urbaine

La position des autorités consiste souvent à s'opposer à l'expansion urbaine et à s'abstenir d'apporter un soutien aux organisations non gouvernementales qui peuvent faciliter le processus. C'est là une stratégie inefficace et qui repose sur des hypothèses erronées. Les migrants prennent, en s'installant dans les villes, une décision rationnelle, mais ils ont besoin d'appuis pour échapper à la pauvreté et pour pouvoir contribuer ainsi à la croissance économique tant urbaine que rurale.

La question du logement se situe au cœur même de la problématique de la pauvreté urbaine : un toit et une adresse dans un quartier habitable constituent un point de départ crucial dans la vie pour les citadins pauvres, en particulier pour les femmes.

Les pauvres sont livrés actuellement à eux-mêmes, devant un marché foncier désorganisé et sans merci, contraints de se bâtir des logements de fortune et de vivre dans les zones disponibles quelles qu'elles soient. La mise en place d'infrastructures et l'apport de services a posteriori aux zones de taudis et aux établissements de squatters posent incontestablement de multiples problèmes, mais il en est

de même de la fourniture de logements disposant de tous les services requis.

Les politiques réalistes doivent tenir compte de la croissance à venir et des besoins présents et envisager notamment la fourniture de terrains minimalement viabilisés. Assurés de la sécurité de leurs droits fonciers et disposant de rues, d'eau et d'électricité, de réseaux d'assainissement et des services de voirie, les pauvres peuvent se construire des logements, rudimentaires d'abord mais qu'ils améliorent progressivement.

Cette solution n'est ni parfaite ni facile. Elle exige une approche volontariste de la gouvernance urbaine et en particulier une réglementation du marché foncier plus stricte que beaucoup de villes ne sont actuellement disposées à adopter; mais elle est viable, notamment dans les petites villes disposant de terres, à condition que les pouvoirs publics centraux et la communauté internationale soutiennent les pouvoirs locaux. Chose essentielle, cette approche reconnaît les intérêts, l'importance des contributions et les droits de l'homme des pauvres.

CHAPITRE 4

L'emploi social durable de l'espace

Bien que la croissance urbaine ait été considérée comme néfaste en soi, la densité de la population est potentiellement utile. Son utilité dépend toutefois des modalités de la croissance.

L'espace urbain se développe plus rapidement que la population urbaine. La croissance urbaine actuelle est forte consommatrice de terre. D'ici 2030, l'espace urbain bâti triplera dans les pays en développement et sera multiplié par 2,5 dans les pays développés. La préférence pour un mode de vie suburbain contribue à cette tendance et pourrait l'accélérer.

L'autre cause de l'étalement urbain est la périurbanisation, à savoir l'implantation d'établissements commerciaux et résidentiels dans des zones de transition entre la campagne et la ville, où la terre et la main-d'œuvre sont moins chères et moins strictement réglementées. La mondialisation, qui favorise l'implantation de vastes complexes sur des terres de grande superficie, contribue au processus. En revanche, bien que les zones périurbaines puissent connaître certaines des conséquences les plus néfastes de la croissance urbaine, pauvreté, pollution et dégradation de l'environnement, elles fournissent des emplois et remplissent divers fonctions clés en milieu urbain, notamment par la production de produits alimentaires et l'alimentation en électricité, en eau et en matériaux de construction.

Le point de consensus concernant l'étalement urbain est qu'il n'est pas durable dans ses formes actuelles. Le problème ne se résoudra pas de lui-même et il ne faut pas s'attendre à ce que la croissance urbaine s'auto-stabilise. Les pays devront, selon toute vraisemblance, rétablir les mécanismes de planification urbains et régionaux qui ont été relégués au second rang du fait de l'ajustement structurel et de la mondialisation accélérée. Plutôt que des plans directeurs de grande envergure, il est plus réaliste de planifier en tenant compte de l'inévitabilité de la croissance urbaine, en situant les efforts au niveau régional et pas sur le plan strictement urbain. Une approche « villes-régions » qui coordonne les actions

des instances gouvernementales locales et urbaines permettra de prendre en compte les besoins sociaux, environnementaux et économiques et de faire une place à la contribution essentielle des pauvres établis en milieu urbain.

CHAPITRE 5

Urbanisation et durabilité au XXI^e siècle

Les avantages dont est porteuse l'urbanisation ne se réaliseront que par l'application d'approches idoines et prévisionnelles, tenant compte de la croissance à venir. Ces approches ne sauraient être exclusivement locales : elles doivent s'inscrire dans un cadre général intégrant les stratégies locales, cadre qu'offre la notion de changements environnementaux mondiaux, celle-ci étant définie comme la somme de tous les impacts des problèmes climatiques locaux, nationaux et régionaux.

Les impacts des changements environnementaux mondiaux se font sentir dans le long terme ce qui fait qu'ils sont souvent négligés au profit des problèmes immédiats; les responsables de la gestion urbaine qui sont conscients des effets locaux et mondiaux, à court et à long terme de ces changements et de leurs interactions peuvent atténuer l'impact environnemental des villes et accroître leur résistance à ces mêmes changements.

Un aspect important de la question est celui de la couverture des sols (traité au chapitre 4), l'autre étant celui des changements climatiques. Les villes ont un impact environnemental qui ne s'arrête pas aux limites du territoire municipal; leur empreinte écologique varie selon leur richesse, les villes pauvres tendant à avoir des impacts locaux ou régionaux et les villes riches pouvant avoir des effets mondiaux.

Les changements climatiques toucheront plus durement les pays, villes et populations pauvres, et notamment dans les domaines de la santé et de l'alimentation en eau. Ceci est dû partiellement au fait que ces pays sont situés dans la zone tropicale et également à ce que la pauvreté réduit la résistance des centres urbains aux crises et aux catastrophes naturelles.

Beaucoup de grandes agglomérations, et au total 13 % de la population urbaine, se trouvent dans des zones côtières ou à l'embouchure de grands fleuves. L'élévation du niveau des mers résultant des changements climatiques pourraient rendre certaines de ces zones inhabitables. Or il se trouve là beaucoup de grandes villes qui se développent rapidement et qui se soucient davantage de leur croissance économique que de mesures de protection contre les changements climatiques.

L'adaptation aux divers impacts des changements climatiques exige une vision prospective et des mesures appropriées compte tenu des conditions et ressources locales. Les villes ont entrepris de procéder à des échanges d'expérience et de renforcer les capacités locales par la formation de réseaux qui pourront acquérir une grande influence politique.

Les villes doivent adopter une vision plus large des changements climatiques et de leur rôle dans ces changements. Une pensée s'inscrivant dans le long terme et une planification prévisionnelle offrent les meilleures chances d'atténuation des effets des changements climatiques.

CHAPITRE 6

Pour un avenir urbain durable : politique, information et gouvernance

L'urbanisation est porteuse de possibilités considérables de réduction de la pauvreté et des inégalités entre les sexes, ainsi que de promotion du développement durable; toutefois, s'il n'est pas remédié aux pratiques non durables et si l'on ne se prépare pas à la croissance à venir, les conditions risquent de se détériorer.

L'amélioration de la gouvernance urbaine passe par la responsabilisation des instances gouvernementales et la formation de partenariats avec la société civile pour répondre efficacement aux besoins locaux. Elle exige aussi l'adoption d'un horizon de planification et de politique au-delà des besoins du moment.

Les entités gouvernementales locales sont traditionnellement le maillon le plus faible de la chaîne du secteur public. Or la décentralisation de l'activité économique et du pouvoir politique ainsi que la montée de la société civile locale font que l'on attend à présent davantage d'elles. Les petites villes, qui abritent plus de la moitié de la population urbaine mondiale, ont l'avantage de la souplesse mais, en revanche, manquent de ressources, d'information et de capacités techniques.

Les organisations internationales peuvent aider en plaidant en faveur de l'adoption de politiques volontaristes, de l'acceptation de l'inévitabilité du changement et de la prise en compte des contributions des pauvres à l'avenir de la ville. Elles peuvent souligner la futilité des efforts de prévention de la migration et signaler les façons positives de réduire le taux de la croissance urbaine, à savoir par la réduction de la pauvreté, la promotion de l'autonomisation des femmes et de l'égalité des sexes et l'amélioration des services de santé reproductive, en particulier pour les pauvres.

Les villes ont besoin de meilleures informations socio-démographiques pour prendre des décisions judicieuses. Beaucoup des pauvres et des nouveaux arrivés sont invisibles pour les administrations urbaines, et sont privés de services, n'ayant pas d'adresse ni d'existence officielle dans la ville. La participation d'organisations de pauvres urbains peut répondre à certains de ces besoins d'information, mais la société civile doit, elle aussi, être mieux informée pour être plus efficace.

Les instances gouvernementales centrales et les donateurs internationaux n'ont pas encore pleinement appréhendé l'importance pour les administrateurs et les décideurs des petites villes d'une information exacte, actuelle, désagrégée comme il convient et facilement accessible sous des formats standard. Les villes doivent également disposer de spécialistes formés au niveau local qui pourront faire un usage optimal de l'information disponible.

Pour de plus amples informations :

Fonds des Nations Unies pour la population

Division de l'information, du Conseil d'administration
et de la mobilisation des ressources
220 East 42nd Street, 23rd Fl., New York, NY 10017 (États-Unis d'Amérique)
Tél. : +1 212 297 5020; télécopie : +1 212 557 6416
Courriel : leidl@unfpa.org

Le PNUD et les démographes peuvent apporter des contributions utiles dans ce domaine et permettre aux petites villes de tirer parti au maximum de leur potentiel en promouvant la durabilité et la réduction de la pauvreté.

Grandir en milieu urbain

Le Supplément Jeunesse de l'*État de la population mondiale 2007*, intitulé *Grandir en milieu urbain*, contient le profil de jeunes femmes et de jeunes hommes de villes du monde en développement, où les moins de 25 ans représentent souvent plus de la moitié de la population totale.

Il présente la vie de jeunes de sept villes de pays en développement, brossant ainsi un tableau de la vie moderne dans les centres urbains avec ses possibilités, ses pressions et ses risques pour les jeunes, émigrants qui ont quitté la campagne pour s'établir et travailler dans les villes, organisateurs communautaires s'efforçant d'améliorer les conditions de logement et les services offerts dans les zones urbaines marginales, victimes de violences et d'abus sexuels, auteurs de violences eux-mêmes parfois, jeunes femmes libérées du carcan des rôles sexospécifiques traditionnels et de la discrimination, et citoyens participant à des activités musicales et culturelles pour échapper à la pauvreté et à l'insécurité urbaine, en une célébration de leur existence.

La récurrence du thème de la violence n'est pas un effet du hasard; dans toute ville, dans toute région du globe, il est difficile de trouver des jeunes vivant dans la pauvreté qui n'ont pas été touchés par les abus sexuels, la violence sexuelle, la violence résultant d'activités criminelles ou les actes de violence aveugle.

Les jeunes ont droit à une vie exempte de violence. Ils ont droit aussi à un logement décent et à une alimentation suffisante, à l'éducation, à l'emploi et aux soins de santé ainsi qu'à la participation aux processus décisionnels urbains qui influent sur leur existence.

Un tel programme est réalisable, à condition que les villes se préparent à absorber la croissance démographique projetée et à apporter aux populations le soutien nécessaire. Elles doivent focaliser leur attention sur les pauvres et, par dessus tout, investir dans les jeunes, dans l'éducation, l'emploi et l'accès aux services de santé, notamment de santé sexuelle et reproductive, et permettre à ceux-ci de participer aux prises de décision. Les jeunes peuvent rompre le cycle intergénérationnel de la pauvreté et contribuer au développement urbain durable, à condition que les villes, les pays et la communauté internationale soient disposés à les y aider.

Nombre de mots : 3 453

Le texte intégral du rapport et le présent résumé, en anglais, français, espagnol, russe et arabe, sont disponibles sur le site Web de l'UNFPA, à www.unfpa.org, de même que les éditoriaux.