

LUTTER CONTRE LES INÉGALITÉS

Le Cœur de l'Agenda du Développement Post-2015 et l'Avenir que nous voulons pour tous
Consultation thématique globale

**QUI PEUT RÉDUIRE LES INÉGALITÉS URBAINES?
LE RÔLE SOUVENT OUBLIÉ DES GOUVERNEMENTS
LOCAUX**

Cités et Gouvernements Locaux Unis (CGLU)

Octobre, 2012

DISCLAIMER: The findings, interpretations and conclusions expressed in this paper are those of the authors and do not necessarily reflect the policies or views of UN Women, UNICEF or the United Nations.

RESUMÉ

Ce document analyse le rôle et les responsabilités des gouvernements infranationaux, villes, municipalités et régions, dans la réduction des inégalités de leurs zones urbaines, de leurs territoires et de leurs pays, par rapport à la population urbaine globale (plus de 3,5 milliards). Il tend à expliquer que l'approche des Objectifs de Développement du Millénaire et du développement durable qui se focalisent sur les Gouvernements Nationaux, a laissé de côté la question du fardeau de l'augmentation des inégalités et souligne également à quel point s'attaquer à ce problème dépend des gouvernements locaux. Malgré les progrès enregistrés, des insuffisances significatives dans l'accès universel aux services locaux de base subsistent, notamment dans les domaines de l'eau et de l'assainissement, de la santé et de l'éducation, de la protection de l'environnement et de la prévention des risques. Les disparités se sont aggravées dans les zones urbaines et leurs périphéries, dues à l'augmentation de la population vivant dans les taudis, notamment les plus pauvres, majoritairement les femmes d'Afrique subsaharienne et d'Asie du Sud, mais également de certains pays latino-américains. Ce document centre son approche sur le rôle des Gouvernements locaux dans la réduction des inégalités et leur contribution au développement durable grâce à la mise à disposition d'infrastructures, la prestation et la gestion des services de base, la mise en œuvre de règlements et d'autres mesures qui ont un impact sur la santé, le développement économique et la réduction des risques, ainsi que sur la participation des plus pauvres et des populations marginalisées au processus de décisions locales.

Introduction¹

Un habitant sur sept de notre planète vit dans la pauvreté et dans les villes, principalement entassé dans des logements de mauvaise qualité, dans des quartiers informels, sans accès aux services et infrastructures de base. Ce retard est particulièrement visible dans les centres urbains des pays à faibles et moyens revenus : en 2010, près de 700 millions de citoyens n'avaient pas accès à l'eau dans leurs foyers et la proportion de citoyens ayant accès à l'eau n'a pas augmentée depuis 1990 (UNICEF et OMS 2012). Le nombre d'habitants urbains n'ayant pas accès aux installations sanitaires répondant aux standards d'hygiène minimums est probablement supérieur, mais il n'existe pas de données disponibles. Il n'y en a pas non plus des données précises sur le nombre ou la proportion de citoyens dont le niveau de revenu est insuffisant. Les seules statistiques disponibles concernent les personnes qui disposent de moins d'un ou de deux dollars par jour, mais il est reconnu que ce critère sur la limite de pauvreté sous-estime l'étendue et l'importance de la pauvreté dans de nombreux contextes urbains où les coûts de subsistance (nourriture et autres) sont plus élevés.

Tableau 1: Estimations de l'étendue des différents aspects de la pauvreté urbaine dans les pays à faibles et moyens revenus

Type de pauvreté	Nombres de citoyens concernés	Notes
Revenus inappropriés en relation aux coûts des besoins fondamentaux (nourriture et autres)	800-1 200 million	Inexistence de données précises sur ces sujets ; et les données varient selon le critère utilisé pour définir la limite de pauvreté (le « niveau de revenu » nécessaire pour satisfaire les « besoins essentiels »).
Nonaccès ou accès insuffisant pour couvrir les besoins en eau et infrastructures sanitaires adéquates	Plus de 700 millions pour l'eau et 850 millions ou plus pour les infrastructures sanitaires	Les chiffres sur l'accès à l'eau concernent le nombre de foyers urbains sans accès à l'eau dans le logement en 2010 ; l'estimation sur les infrastructures sanitaires concerne l'année 2000, elle est tirée d'une enquête globale détaillée de l'ONU (UN-Habitat (2003a)); ce chiffre a probablement augmenté considérablement depuis lors.

¹ CGLU tient à mentionner la contribution significative de David Satterthwaite, de l'International Institute for Environment and Development (IIED), pour la rédaction de ce document.

Faim	Plus de 500 millions?	Dans beaucoup de pays asiatiques et subsahariens, de 25 à 40% des enfants citadins ont un poids et/ou une taille inférieurs à la moyenne. Dans de nombreux pays, plus de la moitié de la population urbaine souffre de carences énergétiques -Inde, Pakistan et Bangladesh inclus (Ahmed et al 2007).
Logements surpeuplés, dans des zones à risques et/ou de mauvaise qualité, et dont les habitants sont souvent sous la menace d'une expulsion forcée	1 milliard (cf. ONU)	Basé sur le rapport global 2003 de l'ONU, enquête sur le nombre et la proportion de personnes vivant dans les "slums" (peuplements informels) (UN-Habitat (2003b) avec une marge de tolérance allant plutôt dans le sens d'un accroissement de ce nombre depuis lors.
Sans domicile (c'est-à-dire vivant dans la rue ou dormant dans des espaces publics ou ouverts)	100 millions (cf. ONU)	Estimation de l'ONU. Il y a également un nombre important de personnes qui vivent dans des sites temporaires (par exemple les ouvriers du bâtiment et leurs familles vivant dans des lieux en construction) qui sont proches du statut de sans domicile.
Manque d'accès aux services de santé, d'éducation, de protection sociale, ainsi que des services d'urgence.	Des centaines de millions?	Absence d'estimation globale, mais il existe de nombreuses études de cas portant sur des zones de logements informels et illégaux qui démontrent le manque d'accès aux services de base pour leurs habitants. L'accès à ces services peut être soumis à l'obligation d'avoir une adresse légale.
Absence d'Etat de droit	Des centaines de millions?	Absence d'estimation globale, mais dans la plupart des zones de logements informels, il y a peu ou pas de présence policière. Les hauts niveaux de violence et le taux de criminalité peuvent être vus comme des marqueurs de l'absence de l'Etat de Droit.

Ce document se concentre sur le rôle et les responsabilités des gouvernements infranationaux, villes, municipalités et régions, dans la réduction des inégalités de leurs zones urbaines, de leurs territoires et de leurs pays, par rapport à la population urbaine globale (plus de 3,5 milliards). Dans les limites de leurs compétences, les gouvernements locaux ont un rôle et des

responsabilités très étendus dans les domaines qui peuvent contribuer à la réduction des inégalités : en matière de santé, d'accès à l'éducation, d'exposition aux risques, de qualité de vie, dans la participation citoyenne au développement durable. L'appui des Etats aux collectivités territoriales est essentiel pour assurer la réduction des inégalités dans les territoires et entre les territoires à l'intérieur d'un pays. Dans un monde où la croissance économique nationale n'aboutit pas nécessairement à la réduction des inégalités, il devient de plus en plus évident que la pauvreté doit être abordée localement, aussi bien dans les pays développés que dans les pays en développement.

La décision de se concentrer sur les inégalités dans les zones urbaines est justifiée par le peu d'attention portée à ces zones par le passé, et du fait de l'ampleur des inégalités existantes au sein de la population urbaine mondiale. De plus, dans les vingt prochaines années, une part importante de la croissance démographique mondiale aura lieu dans les zones urbaines des pays à faibles et moyens revenus (ONU 2012). Ce document cherche également à mettre en lumière les différents moyens employés par les gouvernements locaux pour réduire les inégalités, quand ils agissent avec transparence et responsabilité.

L'effort fourni afin d'attirer l'attention des gouvernements nationaux sur les Objectifs de Développement du Millénaire, a certainement éclipsé le rôle incontournable des gouvernements locaux dans la lutte contre les inégalités, notamment dans la prestation universelle des services de base (c'est-à-dire sur l'égalité d'accès ou pas à ces services). Une des caractéristiques de la bonne gouvernance dans une ville se base sur : l'eau accessible dans tous les foyers, un assainissement de qualité, des ordures ramassées, un accès à l'électricité, au tout-à-l'égout, et s'il n'y a pas d'inégalités dans l'accès universel à ces services, même dans les villes avec de très grandes différences de revenus entre leurs habitants.

Dans tous les pays, de nombreuses responsabilités ont été transférées par les Etats aux gouvernements locaux, dont beaucoup sont essentielles pour contribuer à la réduction, voire l'élimination de nombreuses inégalités. Le nombre de compétences et des moyens alloués aux gouvernements locaux pour assurer ces services varient bien évidemment selon les pays dans certains pays, la prestation des services peut continuer à être assurée par le biais d'une agence nationale ou par une entreprise privée. Mais la mise en œuvre de ces tâches transférées dépend des capacités locales, ainsi que de l'appui de l'État, et plus généralement de la cohérence de la gouvernance multi-niveau.

C'est par l'intermédiaire des gouvernements locaux que l'on doit s'attaquer aux inégalités entre territoires, par exemple entre les quartiers ou les collectivités locales les plus riches et les plus pauvres dans un pays ou dans une aire métropolitaine. C'est également dans les pays où le gouvernement central reconnaît que les gouvernements locaux sont ses alliés dans la lutte contre la pauvreté et les inégalités que le potentiel de ces derniers est le mieux utilisé. Une des inégalités les plus flagrantes dans la plupart des pays réside dans la différence des moyens entre les gouvernements locaux pour répondre aux besoins des habitants dans leurs juridictions. Sans l'appui des Etats, les gouvernements locaux des régions les plus pauvres et périphériques éprouvent de graves difficultés pour assumer leurs responsabilités. La

décentralisation peut aggraver de tels désavantages si elle ne prévoit pas des mesures nationales pour soutenir ces gouvernements locaux et encourager des investissements dans ces régions.

Le même constat s'applique aux grandes agglomérations urbaines. La plupart des grandes villes comportent un certain nombre de communes autonomes, parfois avec une autorité métropolitaine qui assure la coordination de certaines politiques sur l'ensemble de l'agglomération métropolitaine. Il y a souvent d'importantes différences entre ces communes, autant dans l'ampleur des besoins de ses habitants que dans leur capacité à y répondre. Ainsi, dans ce cas également, il est nécessaire d'améliorer la gouvernance dans ces agglomérations et il revient aux niveaux supérieurs de gouvernement de soutenir les communes les plus pauvres.

Mais dans tous les pays où l'espérance de vie est plus élevée (et où l'on constate peu de différences au sein de la population dans ce domaine), l'accroissement des compétences et des capacités des gouvernements locaux a été un facteur clef. Par exemple, dans les pays à hauts revenus et à revenus moyens supérieurs, on observe que l'accès universel aux services est assurée dans différents domaines : l'éducation primaire et secondaire, la santé, l'accès à l'eau potable et aux sanitaires dans tous les foyers, les services d'urgence et du tout-à-l'égout. Même si la part de ces services sous la responsabilité des gouvernements locaux varie d'un pays à l'autre (et dans le pays à travers le temps), c'est grâce aux autorités locales que la plupart de ces avancées ont été réalisées. Ainsi, plus de 70% de l'investissement public dans les pays de l'OCDE est réalisé par les gouvernements infranationaux. Cela signifie également que, en ce qui concerne la fourniture de services, la responsabilité et la reddition des comptes (« *accountability* ») des gouvernements envers les citoyens et la société civile passent largement par les autorités locales. Dans la plupart des pays à hauts revenus, de nombreuses mesures ont été prises pour s'attaquer également aux inégalités de droits entre hommes et femmes, par exemple en assurant une meilleure équité de salaires, d'accès au crédit, d'hébergement et d'éducation.

Ainsi, l'intérêt de ce document porte sur le rôle des gouvernements locaux dans la réduction des inégalités concernant des aspects clés du développement durable –comme maître d'œuvre d'infrastructures, comme prestataire ou gestionnaire de services, et comme responsable de nombreuses régulations liées à la santé, au développement économique et à la réduction des risques.

Les gouvernements nationaux commencent également à reconnaître l'importance des gouvernements locaux dans la prise en compte des objectifs du développement durable, incluant ceux pour lesquels ils se sont engagés (par exemple la réalisation de l'Agenda 21). Les gouvernements locaux peuvent aider à contribuer à améliorer les conditions de vie tout en limitant les émissions de gaz à effet de serre (par exemple par la bonne gestion de l'usage des sols et des transports publics) et à promouvoir de nouveaux modes de comportements et de consommations parmi les citoyens.

Nous avons donc la preuve évidente que, dans de nombreux pays, les gouvernements locaux responsables (« *accountable* ») et compétents jouent un rôle central dans la réduction des inégalités en matière de santé, d'éducation, de conditions de vie, dans la participation des plus pauvres et des plus vulnérables, et tout particulièrement en encourageant l'égalité de droits entre hommes et femmes. Ces succès sont souvent laissés dans l'ombre car les débats sur les inégalités se focalisent sur les inégalités de revenus et sur l'action des gouvernements nationaux.

Un intérêt croissant dans la lutte contre les inégalités

La question des inégalités figure parmi les neuf consultations thématiques identifiées comme ayant une importance particulière pour les débats portant sur les objectifs de développement que remplaceront les ODM après 2015 (date choisie pour la réalisation de la plupart de ces objectifs et cibles). Les huit autres thématiques sont : population, santé, éducation, croissance et emploi, conflit et fragilité, gouvernance, environnement durable et enfin sécurité alimentaire et nutrition.

Mais, prendre en considération les inégalités est également central pour œuvrer dans d'autres domaines, comme les inégalités dans le secteur de la santé, dans l'accès à l'éducation, en matière d'emploi (et les bénéfices de la croissance économique) et sur la question de la sécurité alimentaire (et de la nutrition). Les inégalités affectent également le débat sur la démographie (à savoir le planning familial et l'accès aux services de santé reproductive), les questions sur l'accès à la justice (qui est protégé des violences et des conflits), mais aussi la participation des habitants à la gouvernance locale.

Ce sont toujours des groupes particuliers d'individus qui souffrent le plus de ces inégalités, comme par exemple les femmes qui sont souvent confrontées à des discriminations dans leurs revenus, l'éducation, le logement, l'accès aux droits ou dans la participation à la gouvernance locale. Les habitants des quartiers informels font également face à des discriminations dans l'accès aux services et à l'emploi.

Les inégalités ont également un impact important sur les questions d'environnement durable. Les populations à hauts revenus ont en général un style de vie et de consommation qui contribuent de manière disproportionnée aux émissions de gaz à effet de serre ou qui affectent d'autres aspects de l'environnement.

Se focaliser sur les inégalités de revenus entraînerait certainement des débats sur le rôle et les responsabilités des gouvernements locaux ; mais c'est quand on aborde d'autres dimensions que l'importance des gouvernements locaux, et de leur interaction avec les organisations de la société civile, passe au premier plan. Les inégalités peuvent être perçues en termes sociaux (par exemple les inégalités de revenus au sein de la population d'un même pays) ou en termes d'espaces et de territoires (par exemple, les différences de taux de population sans emploi décent, ou de services de base, ou d'accès aux biens publics, comme la culture, dans chaque

localité). De nombreux aspects concernant la lutte contre les inégalités nécessitent des politiques nationales de soutien aux collectivités locales pour réduire les déficits en matière de fourniture des services de base ou de biens publics. C'est à travers les gouvernements locaux, à travers les villes et communes, que les politiques nationales peuvent s'attaquer aux différentes carences et à la pauvreté dans des zones affectées par des bas revenus, des mauvaises conditions de vie et d'accès aux services.

Au-delà de la reconnaissance de l'importance du niveau des gouvernements infranationaux dans la réduction des inégalités, il est difficile de généraliser sur leur rôle, car il y a trop de différences entre eux (depuis les régions jusqu'aux communes) dans leurs structures, dans la répartition des compétences, rôles et ressources.

L'ampleur et la nature des inégalités au sein du monde urbain

Comme nous l'avons rappelé plus haut, un habitant sur sept vit dans des taudis, avec peu ou pas d'accès à des infrastructures et à des services de base. Dans les pays à faibles et moyens revenus, ce type de logements accueille souvent entre un tiers et la moitié de la population d'une ville (et généralement une plus grande proportion de la force de travail). C'est à l'intérieur de ces quartiers informels que se concentrent les inégalités (aussi bien pour les services et les infrastructures de base que de sur les questions de santé). Les tableaux 1, 2 et 3 illustrent l'étendue des inégalités en ce qui concerne la qualité et les conditions de logement, l'accès aux infrastructures et aux services, et les impacts sur la santé entre les meilleurs établissements humains et les zones de taudis, pour les 3,5 milliards de citadins du monde. Le débat soulevé par ces tableaux porte également sur le rôle des gouvernements locaux dans la lutte contre les inégalités et sur leur responsabilité vis-à-vis de leurs populations, et plus particulièrement ceux qui vivent dans les pires conditions. Même s'il est difficile de faire des généralisations quant au rôle et responsabilités des gouvernements locaux, il n'en reste pas moins que tous ceux situés en zones urbaines ont une forte influence sur la qualité des logements ainsi que sur les services et infrastructures et sur le niveau d'inégalités d'accès dans leur juridiction. Comme tel, ils sont également le niveau de gouvernement sollicité par les populations dont les besoins ne sont pas satisfaits. Bien entendu, comme il est mentionné plus haut, leur capacité d'action dépend de l'appui reçu de la part de l'Etat (et si le gouvernement national aide les autorités locales à s'attaquer aux inégalités qui existent entre collectivités locales, ainsi qu'à leurs différentes capacités à prendre en charge ces inégalités). La volonté des autorités locales de s'attaquer aux inégalités est également influencée par l'organisation et le pouvoir d'influence des populations qui en souffrent. Mais le point de vue présenté ici, tout en gardant à l'esprit le rôle des Etats et de la société civile, se concentre sur les gouvernements locaux et leur contribution à la réalisation des OMD, afin d'assurer aux populations les plus pauvres et aux autres groupes désavantagés et vulnérables, d'accéder à l'avenir qu'ils souhaitent.

Tableau 2 : Les inégalités en matière de logement et d'infrastructures entre les bons et les plus mauvais établissements humains

	Situation dans les plus mauvais établissements humains	Situation dans les bons établissements humains
Qualité du logement	Faible qualité des matériaux, logement souvent fait de matières facilement inflammables et de matériaux de récupération. Sols sales. Ventilation mauvaise. Humidité.	Bonne qualité, habitation sûre qui répond aux normes officielles en matière de santé et aux standards de sécurité quant aux matériaux et aux structures.
Taille du logement	Très petit; souvent une seule pièce par foyer, qui peut être de moins d'un mètre carré par personne.	20-50 mètres carrés par personne; pas de nécessité pour les enfants de cohabiter dans la même chambre.
Accès à l'eau	Absence d'approvisionnement en eau potable et avec accès facile ; souvent un prix élevé payé pour obtenir de l'eau auprès de vendeurs, réserves et point d'accès. Beaucoup de temps perdu (aller chercher et rapporter l'eau, attendre son tour au point d'eau).	L'eau potable est accessible dans les cuisines, salles de bain et toilettes 24h/24.
Mise à disposition de sanitaires	Absence de toilettes dans le foyer (ou avec accès limité) et souvent absence de toilettes publiques ou communautaires qui soient propres et accessibles.	Au moins un sanitaire de haute qualité et d'entretien facile par foyer, avec la possibilité de se laver les mains.
Service de ramassage des ordures	Pas de ramassage	Ramassage régulier
Service du tout-à-l'égout	Pas de système de drainage des eaux usées et des eaux pluviales	Protégé des inondations par un système de drainage des eaux pluviales
Fourniture d'énergie propre	Pas d'électricité, dépendent de combustibles sales (déchets inclus). Cela engendre souvent	Electricité disponible 24h/24; combustibles propres pour la cuisine et le

	un haut niveau de pollution intramuros, et les femmes et enfants y sont particulièrement exposés.	chauffage.
Mise à disposition d'un espace public qui inclut des installations récréatives et sportives (pour enfants et adultes)	Aucun	Grand éventail d'offres de proximité (accessible à pied)
Disposition de prêts pour l'achat ou la construction de meilleurs logements	Aucun	Prêts disponibles
Droit de propriété	Pas de droit de propriété du logement (souvent locataire) ou du terrain sur lequel le logement est construit ; menace constante d'éviction.	Droit de propriété du logement ; protection contre l'éviction forcée.
Localisation des logements ou peuplements	Sites précaires souvent très risqués (glissement de terrain) ou localisés dans des plaines et autres zones inondables. Haut risque d'incendie du fait de zones de peuplements denses et de l'utilisation de matériaux facilement inflammables.	Les logements ainsi que les sites d'habitations sont sûrs.

Dans les zones urbaines, les gouvernements locaux peuvent exercer une influence sur la proportion de la population qui habite dans les « bonnes » et les « plus mauvaises » conditions de logement et d'accès aux infrastructures. De nombreux gouvernements locaux ont considérablement réduit les inégalités listées ci-dessus, notamment en menant des programmes de mise à niveau et de mise aux normes des quartiers informels : extension des réseaux de distribution de l'eau, d'assainissement et du tout-à-l'égout ; expansion ou amélioration des services de ramassage et de la gestion des déchets. Par ailleurs, les gouvernements locaux peuvent avoir une incidence sur la taille et la qualité des logements dans leurs juridictions (par exemple en agissant sur les prix et la disponibilité des terrains constructibles et sur le coût du logement). Ils sont généralement responsables du respect des normes de construction et de planification urbaines, et souvent des réglementations et de leur actualisation, même si, dans les pays à faibles et moyens revenus, ils manquent souvent de capacités pour assurer ces missions. A Windhoek, en Namibie, une réduction de la taille minimum du lot standard constructible, ainsi que l'engagement officiel de la construction progressive des infrastructures de base, ont entraîné une baisse des prix des terrains habitables et ont ainsi permis l'accès aux logements formels à une plus forte proportion de population à bas revenus (Mitlin and Muller 2004). Les gouvernements locaux ont enfin une influence

directe sur la mise à disposition d'espaces publics (parcs, terrains de jeu, places, etc.) et sur leur gestion.

Tableau 3. Les inégalités en matière de prestation de services entre les bons et plus les mauvais établissements humains

	Situation dans les plus mauvais établissements humains	Situation dans les bons établissements humains
Ecoles	Aucun accès ou accès particulièrement inadéquat. Pour l'Etat de Droit : absence d'une police de qualité assurant l'Etat de Droit dans leurs quartiers ; cela peut également signifier de hauts niveaux de violence.	Tous ces services publics sont assurés (et les populations ont des revenus suffisants pour accéder à des services privés si nécessaire)
Services de santé		
Accès à des spécialistes de la santé, et à des soins spécifiques pour les nouveaux nés, les enfants, les personnes âgées et les handicapés ainsi qu'à la médecine sexuelle et reproductive spécialisée		
Accès aux services d'urgence (pompiers, ambulances, services paramédicaux, etc.)		
Sécurité sociale		
Etat de Droit		
Transports publics	Absence de prise en charge publique de ces services	Bonne qualité de prise en charge
Système d'alerte (en cas de risque de catastrophe)	Aucun	Système d'alerte anticipée et efficace ; l'information parvient à tous ; prise en charge si des actions d'urgence sont nécessaires (exemple : évacuation temporaire)
Représentation et participation	S'il y a des élections, les habitants ne sont pas en mesure de se faire enregistrer sur les listes électorales. Pas d'accès aux élus, aux fonctionnaires et aux agents publics en charge des services	Les habitants figurent sur les listes électorales et ont un impact politique. Ils ont également accès à un système de plaintes et doléances si nécessaire (politiques locales et nationales, cours et tribunaux, médiateurs, etc.).

Dans les zones urbaines, les gouvernements locaux peuvent exercer une influence sur la proportion de la population qui habite dans les « bonnes » et les « plus mauvaises » conditions en termes d'accès aux services (listés ci-dessus). Dans les villes les plus riches et les mieux gouvernées, et dans les centres urbains de petites tailles, la plupart des populations à faibles revenus jouissent d'un niveau de prestation de services similaire à ceux de « bons établissements humains ». De plus, les gouvernements locaux ont démontré comment il était possible d'assurer une fourniture universelle de services de base (et d'infrastructures) aux populations, même si cela dépend également du soutien des Etats et de la mise en place de systèmes pour appuyer tous les gouvernements locaux, et plus particulièrement ceux situés dans les régions plus pauvres.

Le gouvernement local est généralement le fournisseur de certains de ces services et il a une influence sur la délivrance des autres services. Les compétences ou responsabilités sont souvent partagées avec les gouvernements nationaux (ou intermédiaires : régions, départements), par exemple en matière de santé, d'éducation, de police ou de gestion des risques de catastrophes. Certains services d'urgence sont généralement du domaine des gouvernements locaux (pompiers et ambulances). Pour les services « publics » fournis par des entreprises privées, c'est en général le gouvernement local qui fixe le cahier des charges, définit les termes du contrat (décide qu'elle est l'entreprise sélectionnée) et assure le contrôle du service.

Tableau 4. Les inégalités en matière d'accès à la santé entre les bons et plus mauvais établissements humains

	Situation dans les plus mauvais établissements humains	Situation dans les bons établissements humains
Données dans le domaine de la santé		
Taux de mortalité infantile	Plus de 120 pour 1000 naissances	Moins de 3
Taux de mortalité des moins de 5 ans	Plus de 250 pour 1000 naissances	Moins de 5
Taux de mortalité maternelle	Plus de 1 500 pour 100 000 naissances	Moins de 10
Espérance de vie	Moins de 20 ans ²	Plus de 85 ans

² L'espérance de vie est de moins de 40 ans dans certaines villes de l'Afrique subsaharienne; il est probable que parmi les populations à bas revenus de ces villes, elle soit encore plus basse.

Fréquence de diarrhée hémorragique chez les enfants	Plus de 13%	0?
% d'enfants de moins de 5 ans ayant un poids ou une taille inférieurs à la moyenne correspondant à leur âge	Plus de la moitié	0?

Le tableau 4 nous éclaire sur l'étendue des inégalités existantes entre les meilleurs et les pires résultats obtenus en matière de santé dans différentes zones urbaines (mortalité infantile, avant 5 ans, mortalité maternelle, espérance de vie, fréquence de graves maladies diarrhéiques parmi les enfants et conséquences des carences nutritives sur le développement des enfants). L'ampleur et la nature de telles inégalités sont intimement liées aux questions d'accès aux services et aux infrastructures présentées dans les tableaux 1 et 2. Il y a peu d'études portant sur l'ampleur de ces inégalités à l'intérieur des villes, même si l'étude pionnière sur le cas de Nairobi (qui inclut les peuplements informels où la moitié de la population vit) établit de très hauts taux de mortalité infantile et avant 5 ans et la fréquence de graves maladies diarrhéiques chez les enfants (APHRC 2002). Il y a également un nombre croissant d'études qui montre de hauts niveaux d'inégalités concernant les chiffres de la santé entre les populations aux faibles revenus et celles aux hauts revenus, aussi bien dans des villes données qu'au sein de la population urbaine générale d'un pays donné (cf. Sverdlik 2011 pour une étude sur ces questions).

Révision des innovations réalisées par les gouvernements locaux dans la réduction des inégalités

Si on analyse les plans et programmes conduits par les autorités locales dans différentes villes qui innovent, on peut constater que les politiques et les initiatives mises en œuvre pour lutter contre les différents aspects des inégalités dans leurs territoires vont au-delà de ce qui a été mentionné ci-dessus. Par exemple, les autorités des villes qui s'engagent sur les questions de santé ont souvent des programmes qui encouragent l'accès : à des logements de qualité à des prix abordables, à des opportunités concrètes qui facilitent la cohésion sociale ainsi qu'à des emplois ou à des services de haute qualité en matière d'éducation, de culture, de commerce, de santé, des activités récréatives et d'infrastructures de plein air (cf. Ibañez 2011 évoquant ces aspects pour la ville dont il est le maire). L'actuel et l'ancien maires de la ville de Rosario, en Argentine, sont particulièrement connus pour les actions qu'ils ont adoptées pour réduire les inégalités, y compris la décentralisation de la fourniture de services, un système municipal d'attention médicale et l'élargissement des parcs et d'autres espaces publics (Almansi 2009). La ville de Manizales, en Colombie, est très connue depuis vingt ans pour ces innovations en matière de politiques environnementales. Elle s'est notamment engagée dans l'amélioration des conditions de logements des populations ayant des revenus limités, la prévention des

risques, l'augmentation des espaces publics, ainsi que dans un système de suivi des questions environnementales (« avec des feux tricolores ») qui affiche la situation des différents quartiers de la ville (Velasquez 1998, 2005). Au cours des vingt dernières années, plusieurs maires de la ville de Bogota, en Colombie, ont mené des politiques innovantes en matière de lutte contre les inégalités par l'accès aux services, l'amélioration de la sécurité et la promotion d'une meilleure participation civique (Gilbert and Davila 2002).

De nombreuses autorités municipales à travers le monde ont mis en place des formes innovantes de démocratie participative pour renforcer la participation des groupes de population à faibles revenus, ou de ceux confrontés à des problèmes de discriminations (par exemples les femmes et les jeunes). Ces initiatives ont donné lieu à des expériences de planification et aux budgets participatifs, à la tenue d'assemblées locales, à la mise en place de « jours de dialogue » entre autorités locales élues et les organisations de la société civile, ou à l'instauration des quotas réservés pour assurer la représentation des femmes, des autorités traditionnelles ou de certaines minorités, à l'utilisation des réseaux sociaux et des nouvelles technologies pour encourager la participation, ainsi que différentes sortes de referendums ou de consultations citoyennes. De nombreuses autorités locales ont pris des mesures pour améliorer la communication avec les citoyens, souvent encouragées par la société civile (par exemple l'utilisation d'une carte citoyenne pour évaluer la qualité des services publics). Pour les autorités locales, les budgets participatifs sont une manière de prendre des décisions et d'entreprendre des actions décidées avec leurs citoyens, mais également de permettre aux résidents de chaque quartier d'influencer les priorités en matière d'investissements publics (Cabannes 2004). Un nombre de plus en plus important d'autorités municipales s'engage dans des programmes de réductions des risques dans le cadre de leurs territoires, ce qui implique bien souvent de travailler avec les résidents des quartiers informels afin d'améliorer leurs logements et les infrastructures disponibles (UNISDR 2012). De nombreuses communes travaillent désormais avec les organisations et fédérations des habitants des quartiers informels ou défavorisés pour s'attaquer aux inégalités telles que : les questions juridiques liées à la propriété, les infrastructures et services, le respect de l'Etat de Droit et la sécurité ainsi que la participation citoyenne. Tous ces programmes concernent directement ou indirectement un des aspects des inégalités : la discrimination à laquelle sont confrontées les populations qui vivent dans des quartiers informels ou défavorisés (cette discrimination touche tous les secteurs mentionnés précédemment). Par exemple, le maire de la ville d'Iloilo, aux Philippines, a développé un partenariat avec la Fédération des Populations Sans Logis des Philippines, aidant ainsi à loger ou reloger les habitants dont les « maisons » ont été endommagées ou détruites par des inondations, et travaillant à la prévention des désastres (Carcellar et al 2011). De nombreuses autorités des villes d'Asie contribuent au Fonds Communautaire de Développement mis en place dans leur ville par des groupes d'épargnants formés par des résidents des quartiers informels ou défavorisés pour financer des améliorations dans les infrastructures et les services (Boonyabanha and Mitlin 2012).

Mais, une des raisons clés pour laquelle les inégalités ont été négligées vient du manque de données. Les informations que les gouvernements et les agences internationales choisissent de recueillir influencent bien évidemment leurs choix quant aux priorités qu'ils se donnent. La

plupart des gouvernements nationaux et des agences internationales se fient à des enquêtes basées sur des échantillons nationaux concernant la santé et la fourniture de services. Mais, recueillir des informations par des enquêtes basées sur des échantillons nationaux signifie qu'il y a très peu de données disponibles sur les inégalités au niveau infranational et à l'intérieur des différents territoires. Cela signifie par ailleurs l'absence de données utiles pour les gouvernements locaux, puisque les informations recueillies ne permettent pas d'identifier les inégalités au sein de leur juridiction ni de savoir où celles-ci sont concentrées. Les données issues des recensements devraient permettre de surmonter ces problèmes, même si les nouvelles données ne sont disponibles que tous les 10 ans. Pour autant, bien souvent, le bureau du recensement ne fournit pas aux gouvernements locaux les données des recensements d'une manière qui puisse leurs permettre d'identifier les inégalités, par exemple sur des questions telles que les conditions de logement ou d'accès aux services.

Conclusions

Ce document a essayé de mettre en évidence le rôle clé des gouvernements locaux dans la réduction des inégalités existantes dans les zones urbaines, dans leurs territoires : inégalités d'accès aux services, aux infrastructures, à l'Etat de Droit, mais aussi inégalités dans la capacité des citoyens à se faire entendre par les gouvernements. Bien sûr, les gouvernements locaux qui ont rencontré le plus de succès dans cette entreprise sont généralement ceux issus de pays où le niveau national et tous les différents niveaux de gouvernements infranationaux travaillent ensemble sur ces thématiques, et où les autorités municipales et des villes métropolitaines ont des compétences et des capacités qui leurs permettent de se saisir de cette lutte contre les inégalités.

Un argument important en faveur de l'élargissement de la définition et de la mesure des inégalités au-delà des revenus ou des biens, repose sur le fait que les gouvernements locaux et les agences internationales ont un champ d'action beaucoup plus large pour réduire la plupart des autres inégalités (par exemple la qualité des logements, la distribution de l'eau, l'assainissement, les soins médicaux, les écoles, les services d'urgence, et les sources d'énergie). De même, sur les questions de l'Etat de Droit, de représentation, de participation ainsi que de responsabilité et reddition des comptes de la part des gouvernements auprès de tous leurs citoyens, les gouvernements locaux ont un rôle important à jouer. Même si le rôle des gouvernements locaux dans ces domaines varie selon les cas, dans tous les pays ceux-ci ont des rôles clés dans la fourniture de services et sur le contexte dans lesquels d'autres prestataires de services opèrent. Cela signifie qu'ils ont une capacité réelle d'avoir un impact sur la réduction des inégalités.

Prendre en compte ces inégalités devrait également faire progresser l'égalité de droits entre hommes et femmes, même si la réduction de ces inégalités nécessite une approche spécifique sur les questions de genre pour s'assurer que les besoins stratégiques et pratiques des femmes sont compris et pris en compte. En ce sens, une plus grande égalité entre hommes et femmes et une plus grande égalité dans les opportunités et les conditions de vie sont intrinsèquement liées aux questions du développement durable. Ces liens transcendent les dimensions sociale,

économique et environnementale du développement durable. Ainsi, les initiatives qui engagent les femmes comme parties prenantes à part entière ont prouvé qu'elles amélioreraient les moyens d'existence durable des communautés locales autant que des économies nationales.

Dans la plupart des cas, les pays à hauts revenus, et de nombreux pays à revenus moyens, ont grandement réduit les inégalités. Par exemple, la proportion des foyers urbains qui doivent dépendre de pompes et de puits d'eau, des vendeurs d'eau ou de points d'eau publics, et qui n'ont pas de toilettes dans leur logement, représente souvent entre 20 à 80 % des populations des pays à faibles et moyens revenus, mais est particulièrement bas dans les pays à hauts revenus, et dans beaucoup de pays à revenus moyens supérieurs. De la même manière, la proportion de citoyens vivant dans des édifices qui ne répondent pas aux normes de constructions standard et où l'occupation des sols est inégale, est de 20 à 70 % dans de nombreuses villes des pays à faibles et moyens revenus, et elle est particulièrement basse dans les pays à hauts revenus. Dans la plupart de ces derniers, pratiquement tous les citoyens ont accès aux services d'éducation, de santé et d'urgence (même si certains groupes peuvent être confrontés à une faible qualité de ces services). Il n'en va pas de même dans la plupart des pays à faibles et moyens revenus.

La nécessité d'augmenter la capacité des gouvernements urbains à prendre en charge ces inégalités et d'être responsables envers leurs populations est particulièrement urgente dans le cas de l'Afrique subsaharienne où les déficits en infrastructures et dans la fourniture de services sont les plus importants (et de nombreuses villes continuent à avoir de fort taux de croissance démographique). Cette nécessité est également particulièrement urgente dans les nations asiatiques qui s'urbanisent rapidement (et dont les capacités de gestion de cette croissance urbaine par leurs gouvernements locaux se voient dépassées). Les projections de l'ONU indiquent que presque la totalité de la croissance de la population mondiale de 2010 à 2030 se fera dans les centres urbains des pays à faibles et moyens revenus (Nations-Unis 2012). La question de comment les gouvernements locaux peuvent et pourront servir ces 1,4 milliards de nouveaux citoyens, a et aura de très importantes implications sur la manière dont les inégalités seront réduites et le développement durable réalisé.

Les discussions portant sur la manière de prendre en charge ces aspects fondamentaux des inégalités nécessitent d'impliquer les gouvernements locaux, à la fois du fait de leurs compétences en la matière et du vaste faisceau d'expériences qui montrent à quel point ils peuvent être efficaces dans ce domaine, notamment s'ils sont appuyés par les gouvernements nationaux.

REFERENCES:

- Ahmed, Akhter U. , Ruth Vargas Hill, Lisa C. Smith, Doris M. Wiesmann and Tim Frankenberger (2007), *The World's Most Deprived: Characteristics and Causes of Extreme Poverty and Hunger*, 2020 Discussion Paper 43, Washington DC: IFPRI, 130 pages
- Almansi, Florencia (2009), 'Rosario's development; interview with Miguel Lifschitz, mayor of Rosario, Argentina', *Environment and Urbanization* 21:1, 19-35.
- APHRC (2002), *Population and Health Dynamics in Nairobi's Informal Settlements*, Nairobi: African Population and Health Research Center.
- Boonyabanha, Somsook and Diana Mitlin (2012), 'Urban poverty reduction: learning by doing in Asia', *Environment and Urbanization*, 24:2.
- Cabannes, Yves (2004) 'Participatory budgeting: a significant contribution to participatory democracy' *Environment and Urbanization* 16:1, 27-46.
- Cabannes, Yves (forthcoming), a report on where and how participatory budgeting has been used by local governments
- Carcellar, Norberto, Jason Christopher Rayos Co and Zarina O. Hipolito (2011). "Addressing vulnerabilities through support mechanisms: HPFPI's Ground Experience in Enabling the Poor to Implement Community-rooted Interventions on Disaster Response and Risk Reduction", *Environment and Urbanization*, 23.2
- Gilbert, Alan G and Julio D Davila (2002), "Bogota: progress within a hostile environment" in David J. Myers and Henry A. Dietz (Editors), *Capital City Politics in Latin America: Democratization and Empowerment* Boulder and London: Lynne Rienner, pages 29-64.
- Ibañez, Enric Llorca I (2011), 'Municipality, space and the social determinants of health'. *Environment and Urbanization* 23:1
- Mitlin, Diana and Anna Muller (2004) 'Windhoek, Namibia – towards progressive urban land policies in Southern Africa' *International Development Policy Review* 26:2, 167-86.
- Sverdlik, Alice (2011), 'Ill-health and poverty: a literature review on health in informal settlements', *Environment and Urbanization*, 23:1, 123-156.
- UN-Habitat (2003a), *Water and Sanitation in the World's Cities: Local Action for Global Goals*, Earthscan Publications, London.
- UN-Habitat (2003b), *The Challenge of Slums: Global Report on Human Settlements 2003*, Earthscan Publications, London.
- UNICEF and WHO (2012), *Progress on Drinking Water and Sanitation; 2012 Update*, Joint Monitoring Programme for Water Supply and Sanitation, UNICEF and WHO, New York and Geneva, 60 pages.
- UNISDR (2012), *My City is Ready; a Global Snapshot of how Local Governments reduce risk*, Making Cities Resilient Report 2012, UNISDR, Geneva
- United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division (2012), *World Urbanization Prospects: The 2011 Revision*,, <http://esa.un.org/unpd/wup/index.htm>.
- Velasquez, Luz Stella (1998), 'Agenda 21; a form of joint environmental management in Manizales, Colombia', *Environment and Urbanization* 10:2 9-36.