



Conseil exécutif du Programme des Nations Unies
pour les établissements humains

Première session de 2020

Nairobi, 31 mars – 2 avril 2020

Pont 7 de l'ordre du jour provisoire*

Activités normatives et opérationnelles d'ONU-Habitat

**Activités normatives et opérationnelles d'ONU-Habitat :
le Réseau mondial d'outils fonciers, l'Alliance mondiale
des partenariats d'entreprises de distribution d'eau
et le programme de pays du Mozambique**

Rapport de la Directrice exécutive

I. Introduction

1. Pour explorer les activités normatives et opérationnelles d'ONU-Habitat, le présent rapport met en lumière trois aspects de ces activités. Il aborde en premier lieu deux initiatives thématiques mondiales importantes lancées par ONU-Habitat, le Réseau mondial d'outils fonciers et l'Alliance mondiale des partenariats d'entreprises de distribution d'eau (GWOPA), en retraçant l'historique, les réalisations et les perspectives d'avenir de chacune de ces initiatives. Il aborde ensuite le programme de pays du Mozambique sous l'angle du principe « reconstruire en mieux » (Building Back Better) et du renforcement de la résilience, mis en œuvre dans les régions ravagées par les cyclones Idai et Kenneth.

2. Ce rapport offre au Conseil exécutif d'ONU-Habitat l'occasion d'appréhender les activités d'ONU-Habitat au travers d'une diversité d'approches thématiques, en prêtant une attention particulière à l'accès à la propriété foncière, l'appui aux entreprises de distribution d'eau et la reconstruction au sortir d'une catastrophe. Il montre également comment les activités normatives et opérationnelles sont intégrées dans ces initiatives pour instaurer une meilleure qualité de vie pour tous dans le cadre de la mise en œuvre du Nouveau Programme pour les villes, afin de réaliser les dimensions urbaines des objectifs de développement durable.

II. Le Réseau mondial d'outils fonciers

A. Contexte

3. Dans les pays en développement, près de 70 % des propriétés foncières ne sont ni documentées, ni administrées, ni protégées. Il existe en outre des situations complexes en matière de propriété terrienne, avec des droits à la terre qui se chevauchent et des revendications portant sur les mêmes ressources. Dans le même temps, la rapidité de l'urbanisation accentue la pression sur les terres alors même qu'il faudrait 70 % de terres agricoles supplémentaires pour augmenter la production alimentaire d'ici 2050. Par ailleurs, les femmes et les jeunes continuent de n'avoir qu'un accès limité à la terre ou à son contrôle, ce qui est regrettable.

* HSP/EB.2020/1.

4. Le Réseau mondial d'outils fonciers a été constitué en 2006, avec le soutien d'ONU-Habitat, pour surmonter l'ampleur des défis et des obstacles posés par la sécurité d'occupation des terres et combler des lacunes critiques dans les approches en matière de gouvernance et d'administration des terres et le manque d'outils et de systèmes appropriés. Aujourd'hui, le Réseau est une alliance multipartite dynamique, comptant plus de 85 institutions et acteurs investis dans le secteur foncier et résolu à améliorer l'accès à la sécurité d'occupation des terres pour tous, en particulier les pauvres et les femmes. Le Réseau comprend des partenaires constitués d'organisations internationales de la société civile, d'instituts de recherche et de formation, d'organisations bilatérales et multilatérales et d'associations professionnelles internationales. Au niveau national, le nombre de partenaires au sein des gouvernements et des municipalités ne cesse de croître.
5. Pour aborder les problèmes de sécurité foncière, le Réseau se fonde sur une approche inclusive visant à mettre au point des outils fonciers à la fois pratiques et novateurs. Ces outils sont élaborés, testés, utilisés et diffusés par l'intermédiaire du Réseau, leur mise au point contribuant au dynamisme du réseau, à sa capacité d'innover et au renforcement des capacités. Le Réseau constitue ainsi un fond de connaissances sur la tenure foncière et certains aspects plus larges du développement et donne aux acteurs du secteur foncier les compétences dont ils ont besoin pour savoir se servir de ces outils. Les organisations communautaires locales qui ont recours à des outils fonciers prennent de l'assurance, ce qui leur permet d'interagir avec les agences gouvernementales et de promouvoir les initiatives locales.
6. Le Réseau s'est impliqué à divers niveaux dans plusieurs pays (Colombie, Iraq, Kenya, Namibie, Népal, Ouganda, Philippines, République démocratique du Congo, République démocratique populaire lao, Sainte-Lucie, Saint-Vincent-et-les-Grenadines, Somalie, Soudan, Soudan du Sud et Zambie).

B. Réalisations du Réseau mondial d'outils fonciers

7. Grâce au programme du Réseau, quelque 300 000 ménages urbains et ruraux (soit environ 1,2 million de personnes) dans 13 pays ont vu leur sécurité d'occupation s'améliorer, soit parce qu'ils ont reçu des autorités un document leur garantissant la sécurité d'occupation, soit parce que des informations sur les établissements humains où ils résident ont été communiquées aux autorités en vue de négociations et de décisions visant à les aménager. Ces ménages sont libres d'investir dans leur logement et courent moins le risque d'être victimes d'expulsions forcées.
8. La notion de « continuum des droits fonciers » et le principe de la fourniture de « terrains adaptés à l'usage prévu » en matière d'administration foncière ont influé sur la mise en œuvre de la politique nationale foncière en Ouganda et sur la formulation d'un projet de politique nationale foncière au Népal, en République démocratique du Congo et en Zambie. Ces politiques pourraient améliorer la sécurité d'occupation pour des millions de ménages à l'avenir.
9. Au niveau régional, une plateforme des parties prenantes a été établie dans la région des États arabes pour promouvoir le développement des capacités et le partage des connaissances.
10. Le Réseau a contribué à une application plus cohérente des concepts et principes de la sécurité d'occupation par les acteurs du secteur foncier – donateurs internationaux, agences de développement, instituts de recherche et de formation, associations professionnelles, organisations de la société civile, associations communautaires et autres. Les partenaires ont également contribué à l'inclusion de la dimension foncière dans les objectifs de développement durable et 12 indicateurs relatifs à la terre sont désormais utilisés pour mesurer les progrès vers la réalisation de sept de ces objectifs. La sécurité d'occupation et la notion de continuum des droits fonciers ont aussi été inclus dans le Nouveau Programme pour les villes. Par ailleurs, par l'intermédiaire du Réseau, ONU-Habitat a dirigé l'élaboration de la Note d'orientation du Secrétaire général sur « Les Nations Unies et la terre et les conflits »¹.
11. Un total de 20 outils fonciers favorables aux pauvres et sensibles aux questions de genre sont maintenant disponibles pour aider les gouvernements des pays en développement à mettre en œuvre leur politiques foncières. Le Réseau encourage l'utilisation de ces outils en apportant une assistance pour la gestion des données, la sensibilisation des parties prenantes aux questions foncières et à la sécurité d'occupation, le développement des capacités des acteurs concernés pour qu'ils sachent se servir des outils fonciers, et l'apport d'un appui technique et financier pour faciliter l'utilisation de ces outils. Près de 3 000 agents du changement de 101 institutions, dont 40 % de femmes,

¹ <https://gtn.net/download/the-united-nations-and-land-and-conflict-march-2019/>.

ont amélioré leurs connaissances et leur aptitude à utiliser ces outils. Ces pionniers sont désormais mieux à même de protéger les droits fonciers des femmes au Népal, en Ouganda, en République démocratique du Congo et en Zambie.

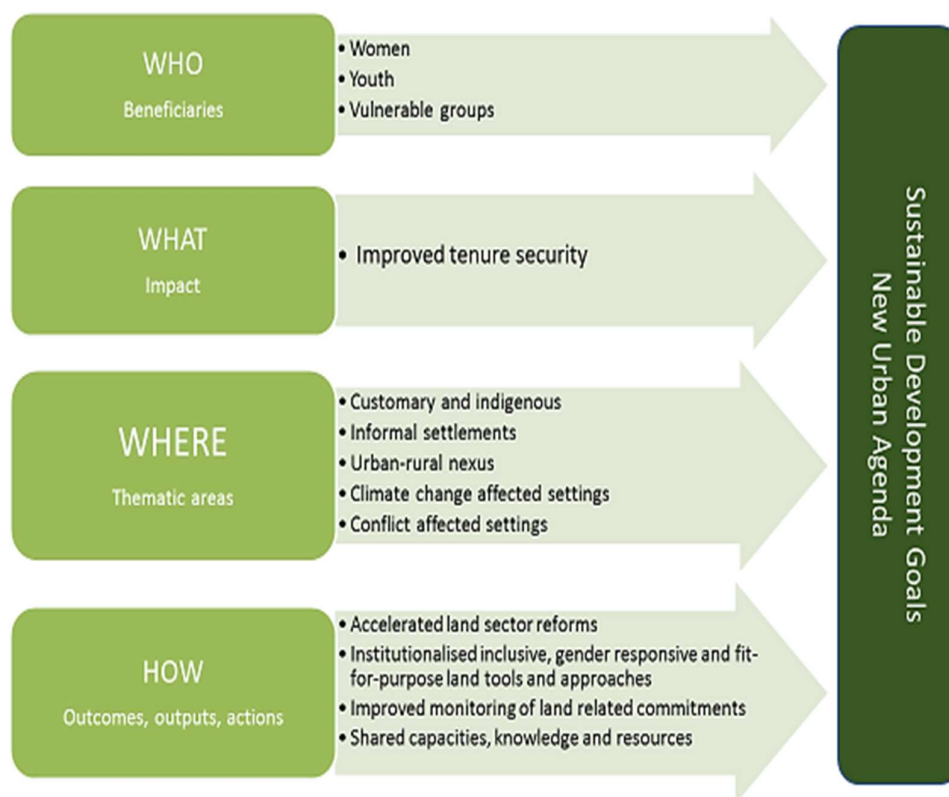
12. Plus de 30 études commandées par le Réseau ont permis de mieux comprendre les liens entre la sécurité d'occupation et les questions de développement plus vastes. Les sujets abordés dans ces études comprenaient : l'accès des femmes à la terre dans diverses régions ; la gestion des terres et des ressources naturelles et la sécurité d'occupation des petits exploitants agricoles dans les programmes d'investissement dans l'agriculture à grande échelle ; les relations d'appartenance à la terre et les besoins des jeunes en matière d'accès à la terre dans différents pays ; l'expérience acquise dans le cadre de l'utilisation du Modèle du domaine de la tenure sociale ; les principes du droit foncier islamique et les possibilités de dialogue dans ce domaine ; l'expérience de la gestion des terres coutumières ; le continuum des pratiques dans le domaine des droits fonciers ; les terres et les conflits ; et les liens entre la sécurité d'occupation et la vulnérabilité face aux effets des changements climatiques.

C. Perspectives du Réseau mondial d'outils fonciers

13. La stratégie du Réseau pour la période 2018–2030 est de donner des orientations en vue de la mise en œuvre du Nouveau Programme pour les villes afin de réaliser les objectifs de développement durable. Le programme de la Phase 3 pour 2019–2023 porte sur les nouvelles tendances mondiales, et plus spécifiquement sur cinq contextes/domaines thématiques pour lesquels il existe un manque d'outils et donc un besoin de créer et d'utiliser de tels outils dans le but d'améliorer la sécurité d'occupation pour les populations ciblées (femmes, jeunes et groupes vulnérables). Un schéma du programme est présenté à la Figure 1.

Figure 1*

Le Réseau mondial d'outils fonciers – programme de la phase 3 (2019–2023)



* La version anglaise de cette figure n'a pas été revue par les services d'édition.

D. Mission du Réseau mondial d'outils fonciers

14. Le Réseau décrit ainsi sa mission : « Le Réseau est un ensemble de partenaires œuvrant de concert à l'élaboration et à la mise en œuvre d'outils fonciers inclusifs, adaptés à leur finalité et sensibles aux questions de genre, afin d'améliorer les conditions de vie pour tous, en donnant la priorité aux femmes, aux jeunes et aux groupes vulnérables en milieu urbain comme en milieu rural ». Le tableau 1 résume les liens entre les priorités du Réseau et les domaines de changement du Plan stratégique d'ONU-Habitat pour la période 2020–2023². Des informations supplémentaires figurent sur le site www.gltm.net.

Tableau 1

Priorités du Réseau mondial d'outils fonciers ayant un lien avec les domaines de changement d'ONU-Habitat

| <i>Priorités du Réseau mondial d'outils fonciers</i> | <i>Plan stratégique d'ONU-Habitat</i> |
|--|--|
| Assurer la sécurité d'occupation en régime de droit coutumier | Domaine de changement 1 : Réduction de l'inégalité spatiale et de la pauvreté dans les communautés sur l'ensemble du continuum urbain-rural |
| Assurer la sécurité d'occupation dans les implantations sauvages | |
| Assurer la sécurité d'occupation dans le continuum urbain-rural | |
| Financement reposant sur les actifs fonciers | Domaine de changement 2 : Meilleur partage de la prospérité dans les villes et les régions |
| Précarité de la sécurité d'occupation face aux changements climatiques | Domaine de changement 3 : Renforcement de l'action climatique et amélioration du cadre urbain |
| Sécurité d'occupation dans les situations de conflit ou au sortir d'un conflit | Domaine de changement 4 : Prévention et gestion efficaces des crises urbaines |

III. L'Alliance mondiale des partenariats d'entreprises de distribution d'eau

A. Contexte

15. L'Alliance mondiale des partenariats d'entreprises de distribution d'eau (GWOPA) est un programme d'ONU-Habitat axé sur le renforcement des services publics d'approvisionnement en eau dans le monde et l'amélioration de la collaboration entre eux. Dans les petites bourgades comme dans les grandes villes, les entreprises qui assurent la distribution d'eau et l'assainissement contribuent à la réalisation du droit à l'eau et à l'assainissement, assurant des services essentiels pour des villes inclusives, sûres, résilientes et durables (objectif de développement durable 11), en veillant à ne pas faire de laissés-pour-compte et à n'oublier aucun lieu (Nouveau Programme pour les villes).

16. L'Alliance compte parmi ses membres des prestataires publics de services de distribution d'eau et leurs associations sur tous les continents. Par sa capacité à mobiliser mondialement, l'Alliance rassemble diverses parties prenantes des secteurs de l'eau et de l'urbanisme – administrations locales, régionales et nationales ; partenaires financiers ; agences de développement ; prestataires privés ; société civile et syndicats. Ces parties prenantes se rassemblent à la même table lors de manifestations mondiales telles que le Congrès mondial des partenariats d'entreprises de distribution d'eau, le Forum mondial de l'eau et le Forum urbain mondial.

17. Avec le soutien des pairs, l'Alliance s'efforce de développer les partenariats entre les prestataires de services de distribution d'eau et d'assainissement, dits « partenariats d'entreprises de distribution d'eau ». Ces partenariats sont des associations à but non lucratif qui ont pour objectif de renforcer les capacités des entreprises concernées, en améliorant leur performance et en leur permettant de fournir de meilleurs services à une plus large population. Ces partenariats ont de bons états de service et peuvent être d'un très bon rapport coût-efficacité.

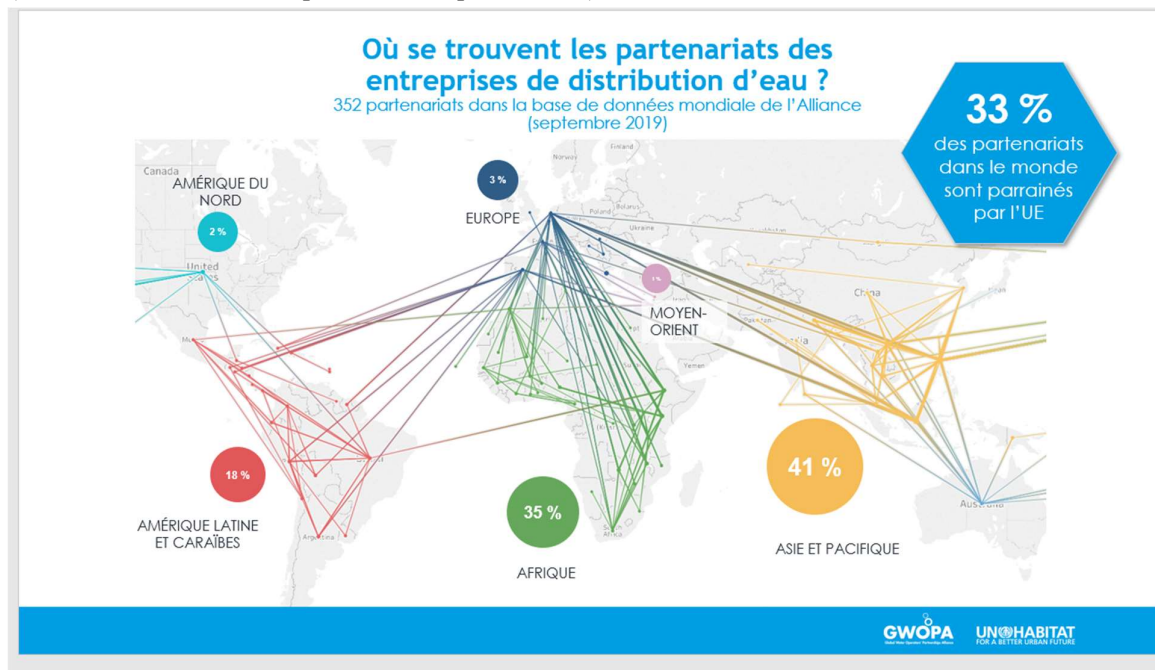
18. Les partenariats permettent de développer les capacités des entreprises de distribution d'eau et d'assainissement afin de garantir l'accès de tous à des services d'alimentation en eau et d'assainissement gérés de façon durable, contribuant ainsi à la réalisation des cibles de l'objectif de développement durable 6 concernant l'accès universel et équitable à des services d'eau et d'assainissement, la qualité de l'eau, l'utilisation efficace de l'eau, la gestion intégrée des ressources en eau et leur conservation, le développement des capacités et l'association des communautés.

² https://unhabitat.org/sites/default/files/documents/2019-09/strategic_plan_2020-2023.pdf.

Les partenariats appuient également la mise en place d'infrastructures résilientes et favorisent l'innovation, y compris dans les zones défavorisées dépourvues de services, afin de réaliser l'objectif de développement durable 11. Ces partenariats sont utiles tant à ONU-Habitat qu'aux membres de l'Alliance en fournissant des orientations politiques et stratégiques essentielles aux entreprises de distribution d'eau et d'assainissement et aux autorités réglementaires concernées.

Figure 2*

Implantation des partenariats d'entreprises de distribution d'eau (selon la base de données répertoriant ces partenariats)



Notes :

- 352 partenariats et création de nouveaux partenariats en cours, avec le soutien de plateformes régionales et nationales.
- 50 % Sud-Sud et 42,9 % Nord-Sud. Le reliquat concerne la coopération triangulaire et la coopération Nord-Nord.
- 33 % de partenariats dans le monde sont parrainés par des entreprises de l'Union européenne.

*La version anglaise de cette figure n'a pas été revue par les services d'édition.

B. Activités et réalisations de l'Alliance

19. L'Alliance regroupe actuellement 352 partenariats dans le monde, dont la plupart ont été facilités par des plateformes et programmes régionaux et nationaux de partenariats établis en son sein. Globalement, 50 % de ces partenariats se sont constitués entre des entreprises de l'hémisphère Sud (voir la figure 2). La stratégie de l'Alliance pour la période 2019–2024 a pour but de multiplier sensiblement le nombre de partenariats afin de doter davantage d'entreprises, partout dans le monde, des moyens de contribuer à la mise en œuvre des programmes de développement mondiaux. Le tableau 2 résume les réalisations de l'Alliance depuis sa création, il y a 10 ans, en termes d'activités et de mise en œuvre stratégique.

Tableau 2

Réalisations de l'Alliance au cours de la dernière décennie (activités et mise en œuvre stratégique)

| | |
|--|--------|
| Nombre de membres (2019) | 490 |
| Augmentation moyenne annuelle du nombre de membres (en %) (2012–2017) | 22 |
| Nombre de partenariats dans le monde (avec profils enregistrés dans la base de données en ligne de l'Alliance depuis 2009) | 352 |
| Nombre d'entreprises associées à des partenariats dans le monde (avec profils enregistrés dans la base de données en ligne de l'Alliance) | 488 |
| Nombre de professionnels de l'eau habilités par les travaux de l'Alliance | 10 000 |

| | |
|--|------------------------------|
| Nombre de personnes bénéficiant de meilleurs services fournis par des entreprises parrainées par des partenariats | 34 millions |
| Montant des fonds mobilisés grâce aux partenariats en faveur d'entreprises du monde entier depuis la fondation de l'Alliance en 2009 | 320 millions de dollars |
| Nombre d'outils mis au point | 20 |
| Principaux outils : | |
| <ul style="list-style-type: none"> • Manuel relatif au plan d'amélioration de la performance des partenariats • Formation des mentors • Outils opérationnels pour la gestion des actifs, la prise de décisions et la planification de la sécurité hydrique et de la durabilité • Outils à l'usage des partenariats : création de partenariats, meilleures pratiques, développement des capacités, suivi et évaluation | |
| Nombre d'études de cas réalisées | 14 (sur les cinq continents) |
| Nombre de congrès mondiaux | 3 |
| L'Alliance a donné plus de visibilité aux partenariats sur la scène internationale en organisant d'importantes manifestations, qui se sont tenues à l'occasion de sept Semaines mondiales de l'eau, trois sessions du Forum mondial de l'eau, trois sessions du Congrès international du développement des associations du secteur de l'eau, trois sessions du Forum urbain mondial, la Conférence des Nations Unies sur le logement et le développement urbain durable (Habitat III), six éditions du Congrès international des associations africaines de l'eau et d'autres manifestations régionales importantes. | |

20. L'Alliance soutient et facilite les partenariats grâce aux contributions des partenaires. Elle reçoit actuellement un soutien de base du Gouvernement allemand et elle collabore à des projets de partenariat avec l'Union européenne, l'Organisation des pays exportateurs de pétrole (OPEP), le Fonds international de développement agricole, le Département de l'énergie d'Abou Dhabi et les Gouvernements espagnol et néerlandais.

21. Depuis 2015, les partenaires de l'Alliance organisent une conférence internationale des autorités locales et régionales du secteur de l'eau, qui se tient durant le Forum mondial de l'eau et qui est la plus grande manifestation internationale dans ce domaine. Cette conférence réunit des maires, gouverneurs, gestionnaires de service publics et responsables locaux concernés par l'alimentation en eau, en vue de débattre des questions politiques et techniques concernant la gestion rationnelle des ressources en eau dans les villes et les régions. L'Alliance mène un programme mondial de partenariats financé par l'Union européenne, à l'appui de 20 partenariats dans le monde, et soutient également l'initiative WaterWorX, lancée par le Ministère néerlandais des affaires étrangères pour gérer les connaissances et mener des activités de plaidoyer. Cette initiative, qui porte sur la période 2017–2030 et qui rassemble 10 services d'eau néerlandais et leurs partenaires locaux en Afrique, en Asie et en Amérique latine et dont l'objectif est de fournir durablement un accès à l'eau potable à 10 millions de personnes, est l'initiative mondiale la plus ambitieuse en matière de partenariats des entreprises de distribution d'eau menée à ce jour par un seul pays.

22. Les travaux de l'Alliance soutiennent l'objectif stratégique d'ONU-Habitat : « Promouvoir l'urbanisation durable comme moteur du développement et de la paix, pour améliorer les conditions de vie pour tous ». L'Alliance apportera sa contribution aux quatre domaines de changement du Plan stratégique d'ONU-Habitat pour la période 2020–2023 en développant les connaissances et en promouvant et soutenant les partenariats des entreprises de distribution d'eau dans le but de renforcer les capacités et la performance des services d'eau et d'assainissement :

a) Promouvoir un accès équitable aux services d'alimentation en eau et d'assainissement et améliorer la connectivité spatiale (domaine de changement 1 : réduction de l'inégalité spatiale et de la pauvreté dans les communautés sur l'ensemble du continuum urbain-rural) ;

b) Créer de la richesse locale et des emplois décents, tout en appliquant judicieusement des technologies et innovations pertinentes (domaine de changement 2 : meilleur partage de la prospérité dans les villes et les régions) ;

c) Réduire les émissions de gaz à effet de serre provenant des services d'eau et d'assainissement, utiliser plus efficacement les ressources, protéger les actifs écologiques et soutenir le développement d'infrastructures adaptées au climat (domaine de changement 3 : renforcement de l'action climatique et amélioration de l'environnement urbain) ;

d) Fournir des services mieux intégrés et socialement inclusifs, gérer et maîtriser efficacement les crises, et renforcer la résilience (domaine de changement 4 : prévention et gestion efficaces des crises urbaines).

23. Pour bâtir des villes inclusives, sûres, résilientes et durables répondant aux aspirations exprimées dans l'objectif de développement durable 11, l'accès universel à l'eau potable et à des services d'assainissement sûrs est indispensable. La fourniture de services d'eau et d'assainissement étant un préalable à la réalisation de la quasi-totalité des objectifs de développement durable au niveau local, de solides capacités locales en mesure d'assurer ces services sont une priorité absolue.

C. Perspectives de l'Alliance mondiale des partenariats d'entreprises de distribution d'eau

24. Pour mener à bien sa stratégie pour la période 2019–2023, l'Alliance portera ses efforts sur trois domaines :

- a) Guider en connaissance de cause : étudier et documenter les pratiques, guider les partenariats et les entreprises de services publics pour qu'ils soient efficaces et durables, et mettre en place un observatoire mondial des partenariats ;
- b) Habilitier les partenariats : plaider pour l'action politique et le financement ;
- c) Mobiliser l'Alliance : mobiliser les membres, les partenaires et les plateformes et programmes des partenariats en les connectant.

25. Pour mener à bien la stratégie de l'Alliance, les produits prévus comprendront : des documents de plaidoyer, des communications, des activités de suivi et de recherche, et l'élaboration d'orientations et d'outils pour des partenariats efficaces. Tous les outils et documents d'orientation renseignent les activités opérationnelles par l'intermédiaire du réseau de l'Alliance, qui rassemble les partenaires et plateformes de mise en œuvre des partenariats et qui, occasionnellement, donnent lieu à un soutien opérationnel direct aux partenariats. L'Alliance apporte une assistance technique à la mise en place de partenariats pour renforcer les capacités des entreprises de distribution d'eau afin qu'elles puissent fournir des services améliorés et plus durables. Elle contribue également aux catégories suivantes d'activités du programme de travail de la Section des services urbains de base d'ONU-Habitat : a) élaboration de matériaux et publications techniques ; b) services de consultation et de conseil et plaidoyer ; c) bases de données et documents de fond numérisés ; et d) produits de communication tels que brochures et produits médiatiques, y compris les plateformes numériques et contenus multimédias.

26. L'Alliance s'est fixé pour but de porter son budget annuel à un montant optimal de 2 à 2,5 millions de dollars et de passer du niveau actuel de financement, qui assure la mise en œuvre minimale de la stratégie, à un portefeuille étoffé et diversifié pour une mise en œuvre plus énergique de la stratégie.

IV. Le programme de pays du Mozambique : reconstruire en mieux et renforcer la résilience dans les zones touchées par les cyclones Idai et Kenneth

A. Généralités

27. Le Mozambique est un pays côtier très exposé aux phénomènes météorologiques extrêmes en raison de sa morphologie et de son emplacement géographique. La saison des cyclones s'étend d'octobre-novembre à mars-avril. Les cyclones se forment généralement au milieu de l'océan Indien et se déplacent vers l'ouest, gagnant en force et en vitesse. Si leur trajectoire ne les fait pas passer par Madagascar (un des pays au monde les plus fréquemment touchés par des cyclones), ils entrent dans le canal du Mozambique et touchent terre sur les côtes du Mozambique (le plus souvent au Nord et au Sud), pénétrant parfois sur le continent africain jusqu'à atteindre des pays voisins tels que (du Sud au Nord) l'Afrique du Sud, le Zimbabwe et le Malawi. Une fois sur le continent, ils occasionnent des pluies torrentielles et prolongées qui s'accompagnent de gigantesques inondations, en particulier au Mozambique, situé en aval de neuf fleuves internationaux.

28. Le cyclone Idai a touché terre deux fois au Mozambique, la première fois le 5 mars 2019 en tant que dépression tropicale, frappant la ville de Quelimane, les provinces centrales et septentrionales du Mozambique (en particulier les provinces de Zambezia et Nampula) et le sud du Malawi, puis, dans la nuit du 14 au 15 mars 2019 en tant que cyclone tropical, causant des dommages majeurs et des destructions dans les villes de Beira (530 000 habitants) et Dondo (150 000 habitants), pour se diriger

ensuite vers l'ouest en traversant les provinces de Sofala et Manica le long du couloir de Beira avant d'atteindre le Zimbabwe, où il s'est affaibli. Globalement, le cyclone Idai et les fortes inondations qui ont suivi ont touché près de 3 millions de personnes en Afrique australe et orientale, principalement au Mozambique, mais aussi au Zimbabwe et au Malawi. Il a laissé dans son sillage environ 1 000 morts, des milliers de blessés, 150 000 évacués et plus de 240 000 maisons endommagées ou détruites, infligeant par ailleurs d'importants dégâts aux infrastructures et aux cultures et facilitant la propagation de maladies.

29. Le 25 avril 2019, après avoir frappé l'archipel des Comores, le cyclone tropical Kenneth a touché terre au Nord du Mozambique, dévastant les provinces de Cabo Delgado et Nampula, avec des conséquences analogues à celles du cyclone Idai, bien que légèrement moins graves. L'île d'Ibo, qui allait être inscrite au patrimoine mondial de l'UNESCO, a été détruite, tandis que la ville de Pemba a été fortement touchée, en particulier par les inondations causées par le cyclone, ainsi que plusieurs districts ruraux. Le cyclone a frappé près de 200 000 personnes, pour la plupart déjà vulnérables en raison d'un système de santé fragile et d'infrastructures déficientes dans le domaine de l'eau et de l'assainissement.

30. Selon l'évaluation des besoins post-catastrophe, les pertes et les dégâts causés par les deux cyclones s'élèveraient à plus de 3,2 milliards de dollars rien que pour le Mozambique. Les villes et zones urbaines touchées se caractérisent par un manque criant d'infrastructures et de services de base et une mauvaise qualité des constructions. De surcroît, dans tout le pays la population urbaine croît à un taux annuel moyen de 4,4 % et les données du dernier recensement national indiquent que près de la moitié de cette croissance est absorbée par les petites et moyennes agglomérations (entre 100 000 et 250 000 habitants). La forte composante urbaine de ces catastrophes est un sujet de préoccupation, le pays n'étant pas encore doté d'une politique ou stratégie claire pour faire face à la rapidité de l'urbanisation.

B. L'intervention d'ONU-Habitat

31. Compte tenu de la vulnérabilité structurelle décrite ci-dessus et de la récurrence des phénomènes météorologiques extrêmes au Mozambique³, il est urgent de trouver des solutions à long terme afin que le pays puisse s'adapter aux changements climatiques et renforcer progressivement sa résilience. L'impact considérable des cyclones Idai et Kenneth représente une opportunité pour un changement de paradigme dans le modèle de développement du pays, qui devrait s'orienter vers une culture de la résilience à tous les niveaux.

32. Les villes et les agglomérations peuvent jouer un rôle crucial dans la réduction des vulnérabilités et le renforcement de la résilience, puisque, à travers elles, il est possible de toucher un nombre élevé de personnes par des interventions ciblées. La fourniture de bâtiments et d'installations urbains sûrs et de logements résistants, y compris de solutions inspirées de la nature pour les espaces publics et les infrastructures de base, est le fondement des efforts de reconstruction, appuyé par la participation active des personnes touchées.

33. Dans le contexte de la politique actuelle de relèvement et de reconstruction résilients et en plein accord avec la stratégie de reconstruction du Gouvernement, l'application du principe « reconstruire en mieux » et l'adoption de techniques de construction conférant davantage de résistance aux bâtiments et aux infrastructures face aux dangers climatiques apparaît comme une évidence. Une telle démarche n'est toutefois pas suffisante et doit être complétée par une composante souple comprenant l'amélioration des politiques et de la législation (la modification des codes de construction, par exemple), l'élaboration de directives, le lancement de campagnes de sensibilisation, le renforcement des capacités institutionnelles et la production des connaissances nécessaires, en incluant les concepts de réduction des risques et de résilience dans les programmes scolaires, notamment.

34. Les liens entre zones rurales et zones urbaines sont forts et ces liens sont fondamentaux pour renforcer la résilience de l'ensemble du territoire. Des établissements publics sûrs, notamment des écoles et des hôpitaux, devraient être judicieusement répartis sur tout le territoire en s'aidant de méthodes de planification régionale donnant la priorité aux zones sur lesquelles devraient porter les efforts de reconstruction. La planification devrait aussi déterminer comment relier les zones reconstruites à d'autres zones au moyen de réseaux routiers et d'autres infrastructures essentielles.

35. Les établissements urbains ont besoin, pour renforcer leur résilience, d'une approche singulière, beaucoup plus intégrée et intersectorielle, vu la densité plus élevée de l'espace et de la

³ La partie australe du pays souffre de sécheresse chronique.

population dans les villes, à laquelle viennent s'ajouter les problèmes et complexités inhérentes au contexte urbain. La dynamique des établissements urbains, caractérisée par une forte croissance, des fragilités et un manque de services, doit être abordée sous l'angle d'une approche intégrée qui touche à différents aspects interdépendants, tels que l'accès à des logements résilients et à la terre (ce qui requiert l'accès à des sources de revenu), l'amélioration des conditions d'assainissement (en particulier l'alimentation en eau, le drainage et la gestion des déchets) et une meilleure connectivité (grâce au réseau routier), afin de transformer progressivement ces établissements, actuellement vulnérables, pour en faire des établissements urbains sûrs et des quartiers résilients pour tous.

C. Les travaux d'ONU-Habitat au Mozambique

36. Depuis 2002, ONU-Habitat travaille au Mozambique sur la réduction des risques et la reconstruction améliorée en promouvant une approche consistant à apprendre à vivre avec les dangers naturels, en particulier dans les zones exposées aux inondations, cyclones, sécheresses et séismes⁴.

37. La principale logique de l'approche « apprendre à vivre avec les dangers naturels » est de renforcer la résilience de la population et d'éviter autant que possible de la déplacer. Les habitants d'un endroit y vivent en raison des possibilités qu'il offre en termes d'accès à des moyens de subsistance et d'activités génératrices de revenu ; les déplacer pourrait être une source de perturbations, tant sur le plan social que sur le plan économique. Il est donc recommandé de n'envisager de réinstaller des populations qu'en dernier ressort, si elles vivent dans des zones où le risque est soit très élevé soit permanent.

38. L'implication de longue date d'ONU-Habitat dans la réduction des risques de catastrophe et l'application du principe « reconstruire en mieux » a commencé avec la préparation de matériels de sensibilisation novateurs (jeux de cartes, River Game, affiches, brochures, animations primées telles que The Change⁵ et Sometimes the River, notamment). Cette démarche a été suivie par le pilotage de projets de démonstration visant la construction d'écoles surélevées qui pourraient servir d'abris en cas de catastrophe naturelle.

39. Les statistiques des 10 à 15 dernières années montrent qu'entre 800 et 1 000 salles de classe sont endommagées chaque année, soit par des inondations soit par des vents violents, et nécessitent des réparations. En outre, dans les zones reculées, les écoles, les dispensaires et les bâtiments administratifs sont souvent les seules structures bâties avec des matériaux conventionnels ou améliorés. Ces bâtiments publics constituent donc d'excellents points de départ pour réduire les risques au niveau des établissements : a) en améliorant leur structure physique ; et b) en incluant dans les programmes d'enseignement, dès le primaire, des messages forts sur la réduction des risques de catastrophe et la résilience. Au fil des ans, un très grand nombre de solutions architecturales et techniques ont été conçues pour bâtir des écoles et des logements capables de résister aux cyclones et aux inondations. Plusieurs centaines de bâtiments ont été construits dans diverses parties du pays, que ce soit à l'aide de matériaux conventionnels ou locaux, ou d'un mélange des deux, et des programmes de formation sur le tas ont été menés sous la direction de maîtres d'œuvre locaux, de sous-traitants nationaux ou d'organisations non gouvernementales.

40. En 2011–2012, ONU-Habitat a lancé la mise en place d'un programme pour des écoles plus sûres prévoyant : une évaluation complète des écoles endommagées, une cartographie nationale des risques, l'élaboration de directives pour les travaux et l'amélioration des codes de construction en vue d'accroître la résistance des bâtiments face à l'impact des dangers naturels. Ce programme prévoyait en outre le renforcement de la coordination intersectorielle et la mise à disposition d'une formation et d'activités de développement des capacités aux sous-traitants engagés pour construire des écoles. En 2015, un partenariat pour des écoles plus sûres a été établi avec le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF) et, en 2017, ONU-Habitat a été sollicité par le Ministère mozambicain de l'éducation et du développement humain pour apporter une assistance technique à un programme de reconstruction et d'aménagement des écoles financé par la Banque mondiale à hauteur de 15 millions de dollars, grâce auquel près de 1 100 salles de classe ont pu être remises en état ou reconstruites dans le centre et le Nord du Mozambique, à l'aide d'un mélange de matériaux de construction conventionnels et locaux⁶. On notera que, selon une communication du Ministère de l'éducation et du développement humain à son cabinet, toutes les écoles construites conformément aux normes

⁴ Voir le site <https://oldweb.unhabitat.org/books/focus-on-mozambique-a-decade-of-experimenting-disaster-risk-reduction-strategies/>.

⁵ Voir le site <https://vimeo.com/75911282>.

⁶ Les écoles construites à l'aide d'un mélange de matériaux coûtent moins du tiers de ces mêmes écoles construites à l'aide de matériaux conventionnels.

proposées par ONU-Habitat ont résisté au cyclone Idai dans la province de Sofala. Le Ministère a l'intention de transposer cette approche à plus grande échelle et il a demandé à tous les partenaires de respecter les codes et directives de construction des écoles préconisés par ONU-Habitat. Aujourd'hui, plus de 2 000 salles de classe ont été construites ou remises en état en conformité avec ces normes.

41. Dans les zones urbaines, ONU-Habitat a mené à bien plusieurs projets participatifs d'aménagement des taudis et des bidonvilles en recourant à une approche intégrée (eau, assainissement, drainage et gestion des déchets), en particulier dans les villes de Quelimane (2006–2008), Beira et Dondo (2008–2013) et Nampula, avec le soutien du Programme participatif d'aménagement des taudis et des bidonvilles (2010–2015). Cette approche a été complétée par des activités de renforcement des capacités municipales en faveur de plus de 20 municipalités, un soutien à la planification urbaine et métropolitaine, l'utilisation d'outils tels que CityRAP facilitant l'élaboration de plans d'action pour la résilience des villes, des projets pilotes visant à améliorer les espaces publics, l'établissement d'un profil et d'une stratégie du logement, et un diagnostic plaidant en faveur d'une politique nationale d'urbanisation pour le Mozambique.

42. Les catastrophes urbaines sont complexes et requièrent des compétences spécifiques et une approche intégrée, non seulement parce qu'elles touchent de multiples secteurs mais aussi parce qu'elles concernent plusieurs échelons institutionnels dont les mandats se recoupent. ONU-Habitat souhaiterait profiter des efforts de reconstruction pour piloter des interventions participatives de développement urbain et mener des activités de renforcement des capacités dans les villes et les zones urbaines touchées en vue d'accroître leur résilience face aux aléas climatiques.

43. Pour promouvoir l'inclusion de la résilience urbaine dans les politiques et stratégies publiques, ONU-Habitat a parrainé et soutenu la création du Centre technique pour la réduction des risques de catastrophe, la durabilité et la résilience urbaine (DiMSUR) à Maputo⁷. Le Centre couvre actuellement quatre États membres de la Communauté de développement de l'Afrique australe (SADC), à savoir les Comores, Madagascar, le Malawi et le Mozambique. Le Centre étendra bientôt son champ d'action à d'autres pays d'Afrique australe désireux de le rejoindre, comme l'Eswatini, l'Afrique du Sud, la Zambie et le Zimbabwe. DiMSUR peut jouer un rôle important au niveau infrarégional, puisque trois des quatre pays participant à ses travaux ont été touchés par les mêmes cyclones et ont subi des conséquences analogues. Le motif qui a présidé à la création de ce centre d'excellence est la mise en place d'une plateforme à l'intention des pays participants sur laquelle ils pourront partager leurs expériences et apprendre des autres, générant ainsi des connaissances qui seront ensuite diffusées par les réseaux académiques existants.

D. Objectifs et stratégie globale

44. ONU-Habitat a élaboré une stratégie globale et cohérente, échelonnée sur cinq ans, pour reconstruire en mieux et accroître la résilience des bâtiments dans les zones touchées par les cyclones Idai et Kenneth dans le centre et le Nord du Mozambique. La stratégie a pour ultime objectif d'augmenter la capacité d'adaptation aux aléas climatiques, en apprenant comment vivre avec les inondations et les cyclones, et de promouvoir une culture de la résilience à tous les niveaux. À cette fin, un double objectif sera poursuivi :

a) Consolider et appliquer plus largement le principe « reconstruire en mieux » conçu par ONU-Habitat il y a plus de dix ans pour réduire les risques ;

b) Piloter une approche intégrée visant à accroître la résilience des villes au niveau du quartier, de la cité ou du district urbain, en vue de la reproduire ailleurs.

45. Ainsi, en coordination avec le Gouvernement mozambicain et les autorités infranationales (provinciales, de district et municipales) et en partenariat avec les principaux organismes des Nations Unies (UNICEF, Organisation mondiale de la Santé, Organisation des Nations Unies pour le développement industriel, Organisation internationale du Travail, Programme des Nations Unies pour le développement, UNESCO et Fonds des Nations Unies pour la population), ONU-Habitat a proposé deux volets d'intervention complémentaires pour soutenir le processus de relèvement et de reconstruction au Mozambique.

1. Volet 1 : Reconstruire en mieux (écoles et hôpitaux plus sûrs et logements résilients)

46. Ce volet vise à transposer à plus grande échelle des projets s'inscrivant dans la continuité du programme pour des écoles plus sûres ; il a également pour but de démarrer une initiative pour des hôpitaux plus sûrs en suivant une méthodologie analogue. L'objectif est de remettre en état ou

⁷ Pour plus d'informations, voir le site www.dimsur.org.

reconstruire, que ce soit dans un établissement rural ou dans le quartier d'une ville, des établissements publics sûrs et de meilleure qualité pouvant supporter l'impact de vents violents, d'inondations et d'autres dangers naturels et pouvant servir d'abris en cas d'urgence. Les écoles serviront ensuite à faire passer dans les programmes d'enseignement des messages sur la résilience face aux aléas climatiques.

47. Sous réserve de la disponibilité de fonds ou de partenaires d'exécution œuvrant dans le domaine du logement, l'approche suivie pour les écoles et les hôpitaux pourrait être complétée, dans les zones rurales comme dans les zones urbaines, par la remise en état ou la reconstruction de logements résilients en suivant la même logique du « reconstruire en mieux ». Pour la reconstruction des logements, la méthode de l'habitat évolutif pourrait être adoptée ; en l'occurrence, cette méthode consisterait à construire un logement résilient composé d'une seule pièce (surélevée et avec un toit résistant) qui pourrait ensuite être progressivement élargi par les bénéficiaires eux-mêmes en fonction de leur capacité de financement. D'autres solutions adaptées au contexte et tenant compte de la possibilité pour les ménages de contribuer aux efforts de reconstruction des logements pourraient être proposées. L'établissement de mécanismes durables de financement du logement s'appliquant uniquement aux zones urbaines est proposé dans le volet 2.

48. Les activités proposées ci-dessus pour reconstruire en mieux sont complétées par une formation et un renforcement des capacités des parties prenantes à tous les niveaux pertinents, des campagnes de sensibilisation, la diffusion de modèles et directives architecturaux transposables à plus grande échelle et adaptables aux conditions locales, une assistance technique *in situ*, et l'application obligatoire de codes de construction améliorés.

2. Volet 2 : Accroître la résilience urbaine dans le cadre d'une approche intégrée

49. Il faudrait tout d'abord réaliser une analyse spatiale dans les provinces touchées par les cyclones et les inondations afin de comprendre quelles villes et quels centres urbains retenir en priorité dans le cadre de la reconstruction, sur la base de la répartition de leurs fonctions, de leur influence sur les zones voisines (continuum rural-urbain) et de leur interdépendance avec d'autres établissements humains, afin de planifier et élargir la notion de résilience à de plus vastes territoires.

50. ONU-Habitat proposerait ensuite des projets visant à favoriser la conception de plans et stratégies intégrés de relèvement et de reconstruction des zones urbaines au niveau des quartiers, des villes et des agglomérations, et des métropoles. La conception de ces plans et stratégies comporterait : a) une évaluation rapide et des études thématiques et spécifiques sur le milieu urbain ; b) la mise au point et la diffusion d'outils et de directives ; et c) la conception et la mise en place de mécanismes de financement du logement durables s'appuyant sur un mélange de subventions, des plans de micro-crédit et d'épargne, et les contributions des ménages.

51. Il convient de souligner que ces plans et stratégies seraient élaborés dans un cadre participatif, le but recherché étant de mener, au niveau des quartiers et des zones urbaines, des interventions ayant pour but de renforcer la résilience telles que : a) des plans de logements abordables ; b) l'accès à la sécurité d'occupation ; c) des solutions inspirées de la nature et des espaces publics améliorés ; d) l'accès aux services de base (eau, assainissement, gestion des déchets et électricité) et aux infrastructures (drainage et réseau routier) ; e) la construction d'abris sécurisés (écoles, dispensaires, marchés, etc.) ; et f) la formation professionnelle et le lancement d'activités créatrices de revenus et d'emplois.

52. Parallèlement, des opérations de réinstallation durable (intégrant les droits de l'homme et prenant en compte l'accès aux services et les possibilités d'emploi, et ne se préoccupant pas seulement du logement) peuvent être envisagées, en dernier ressort, pour les citoyens résidant dans des zones où le risque est élevé ou permanent.

53. La stratégie sera complétée par une formation et des activités de renforcement des capacités à l'intention des différents acteurs concernés par la vie dans les zones urbaines, la mise en place de systèmes d'alerte rapide efficaces⁸ et la fourniture de conseils techniques sur le renforcement des mécanismes de gouvernance pour la reconstruction et le renforcement de la résilience.

54. Enfin, ces deux volets contribueraient à la production de connaissances, l'échange de données d'expérience (non seulement au niveau national mais aussi au niveau infrarégional, grâce au

⁸ Bien qu'ils puissent sauver de nombreuses vies dans les zones urbaines, les systèmes d'alerte rapide ne fonctionnent pas encore systématiquement.

DiMSUR), et une amélioration de la législation et de la formulation de politiques et stratégies pour une mise en œuvre à plus grande échelle.

55. La stratégie ci-dessus est présentée sous forme schématique à la figure 3.

Figure 3

Résumé de la stratégie de l'Alliance pour reconstruire en mieux et renforcer la résilience dans les zones du Mozambique touchées par les cyclones Idai et Kenneth

