



**Conseil Économique
et Social**

Distr.
GÉNÉRALE

HBP/2001/2
20 juin 2001

FRANÇAIS
Original: ANGLAIS

COMMISSION EUROPÉENNE POUR L'EUROPE

COMITÉ DES ÉTABLISSEMENTS HUMAINS

Soixante-deuxième session

Genève, 17-19 septembre 2001

[Point 4 a de l'ordre du jour provisoire]

**RENFORCEMENT DE LA COHÉSION SOCIALE ET DE
LA SÉCURITÉ PAR LE DÉVELOPPEMENT URBAIN**

Note introductive au débat approfondi, établie par M. W. Förster (Autriche)
en coopération avec le secrétariat

Rappel

1. Conformément à la décision prise par le Comité des établissements humains, à sa soixante et unième session, de consacrer annuellement un débat approfondi à un thème particulier, le Comité a décidé de se focaliser à sa soixante-deuxième session sur le renforcement de la cohésion sociale et de la sécurité par le développement urbain – thème correspondant à l'une des missions visées dans la Stratégie de la CEE pour une qualité de vie durable dans les établissements humains au XXI^e siècle, adoptée en septembre 2000 lors d'une réunion ministérielle de la CEE. Le débat a pour objet de dégager les principales questions d'ordre social sur lesquelles doivent porter les politiques nationales et régionales dans le domaine du développement des établissements humains, de préciser les grandes lignes des actions proposées et de fournir des indications sur les orientations prioritaires. Établie par M. W. Förster, membre du bureau du Comité, en coopération avec le secrétariat afin d'aider les délégations à se préparer au débat approfondi, la présente note a été examinée lors de la réunion du bureau de mai 2001.

2. Toutes les délégations sont invitées à soumettre une communication écrite sur les questions énumérées dans la présente note introductive, à en fournir un nombre suffisant d'exemplaires pour distribution à la session du Comité et à participer activement au débat.

Introduction

3. L'achèvement de la guerre froide et les bouleversements politiques dont il s'est accompagné ont amélioré les perspectives de paix et de sécurité dans la région de la CEE. Dans la Stratégie de la CEE pour une qualité de vie durable dans les établissements humains au XXI^e siècle, il est indiqué que les villes ont toujours été des lieux socialement et culturellement hétérogènes modelés par des facteurs ethniques autant que culturels. Le déséquilibre entre besoins à court terme et besoins à long terme ainsi que l'absence d'un cadre politique, économique et social offrant un niveau de vie stable et suffisant et des chances égales aux hommes et aux femmes de chaque groupe national et ethnique contribuent grandement à l'instabilité politique, aux conflits ethniques et aux tensions suscités par la présence de réfugiés et de demandeurs d'asile.

4. Dans la Stratégie, la cohésion sociale est définie comme un processus et un aboutissement. C'est le processus continu par lequel se constitue une communauté reposant sur un ensemble de valeurs partagées et de tâches communes et sur l'égalité des chances dans un pays ou une région. Elle suppose confiance, espoir et réciprocité des relations entre les divers groupes de la population. La cohésion sociale peut également se définir comme l'absence d'exclusion sociale. L'exclusion sociale est non seulement attentatoire à la dignité humaine mais prive les personnes de leurs droits fondamentaux et engendre la marginalisation, la renonciation ou la violence, sapant les fondements démocratiques de la société.

5. Dans la Stratégie, il est souligné que dans les pays d'Europe centrale et orientale, la transition vers l'économie de marché a provoqué la désintégration des services sociaux mis en place sous le précédent régime. Dans nombre de ces pays, le niveau de protection sociale a considérablement baissé avec pour résultante la détérioration des services de santé, de l'enseignement, des services sociaux et des conditions de logement et de vie ainsi qu'une accentuation de la pauvreté. Certaines catégories de la population – chômeurs, réfugiés ou minorités ethniques – sont particulièrement exposées à l'exclusion et, dans certains pays, sont pratiquement reléguées dans des colonies de squatters. La montée de la pauvreté, qui est l'un des plus graves sujets de préoccupation dans la région, se traduit par une disparité croissante des possibilités de développement. L'exclusion sociale signifie logement inadéquat, inégalité de traitement et absence de possibilité de participer à la vie sociale, économique, politique et culturelle.

6. La pauvreté, l'exclusion sociale et des sociétés ou établissements humains se caractérisant par l'inégalité et la division risquent de:

- Compromettre les valeurs fondamentales que sont la justice sociale et la dignité humaine;
- Susciter l'instabilité; et, enfin,
- Réduire à néant les perspectives de prospérité et de développement durable.

La stabilité, la prospérité et le développement durable ne peuvent être que des concepts vides de sens pour les habitants de la région de la CEE s'ils ne se traduisent pas par une amélioration de la qualité de la vie dans les établissements humains et si les pays de la CEE ne parviennent pas à

intégrer les considérations sociales dans leurs stratégies nationales. Le meilleur moyen de combattre l'exclusion n'est pas de mener des actions isolées mais de faire une place à la nécessité de promouvoir l'intégration sociale dans les politiques d'aménagement du territoire, du logement et de l'administration des biens fonciers.

I. L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE EN TANT QUE MOYEN DE FAVORISER L'INTÉGRATION SOCIALE ET D'ASSURER LA SÉCURITÉ DES PERSONNES DÉPLACÉES ET DES MINORITÉS ETHNIQUES

7. Au cours des 20 dernières années, trois facteurs ont concouru à modifier en profondeur le rôle de l'aménagement du territoire dans la région de la CEE: a) l'intégration économique progressive de l'Europe et l'élargissement de l'Union européenne; b) le processus de réforme socioéconomique et l'apparition de nouveaux États indépendants en Europe centrale et orientale, avec pour corollaire l'amplification des flux migratoires et l'augmentation du nombre de personnes déplacées; c) le rôle croissant des autorités locales et régionales. Ces trois facteurs continueront à faire sentir leurs effets à l'avenir et doivent être envisagés dans le contexte plus large de la mondialisation de l'économie et de l'évolution technologique considérable dont elle s'accompagne. La mondialisation a pour principales manifestations: a) l'internationalisation croissante des métropoles et de leurs régions, sur le plan des capitaux comme de la main-d'œuvre; b) l'évolution de la répartition des responsabilités entre secteur public et secteur privé; c) le rôle accru revenant à quelques grandes villes dans chaque pays; d) la polarisation sociale et économique dans les grandes villes.

8. Même si le rôle du secteur public dans l'aménagement du territoire a évolué et son importance décliné en raison de l'intégration européenne, du processus de transition et de la mondialisation, il reste à débattre de la manière dont l'aménagement peut encore servir à protéger les groupes à faible revenu et les minorités ethniques. En d'autres termes, quelles sont les responsabilités revenant aux différents échelons de l'administration publique: État central, région, ville? Quelles en sont les incidences sur les forces du marché? L'aménagement – dans sa nouvelle conception – (sur les plans aussi bien stratégique que matériel) a-t-il davantage pour objet de mettre en place des cadres juridiques et administratifs que de mettre en œuvre des programmes concrets (rendre possibles certaines actions plutôt que d'en assurer la mise en œuvre) – de définir de grandes options plutôt que des solutions ponctuelles? Dans l'affirmative, comment s'assurer que les besoins des minorités sont satisfaits?

9. Le noyau dur des objectifs assignés à l'aménagement du territoire peut se récapituler comme suit: a) efficacité: restructurer et renforcer les zones arriérées; b) équilibre: résorber les disparités des conditions de vie et de travail existant entre les différentes régions et zones urbaines; c) protection: protection de l'identité nationale, culturelle et historique dans les villes et régions. L'aménagement du territoire devrait ainsi tendre à promouvoir un système urbain équilibré et polycentrique afin d'éviter une concentration excessive et toute marginalisation. Le but devrait être de créer au sein de ce système un réseau d'infrastructures efficaces respectueux de l'environnement et porteur de cohésion. Enfin, l'aménagement du territoire s'impose pour protéger les valeurs et ressources culturelles et traditionnelles.

10. La polarisation sociale et économique des villes est un phénomène affectant les établissements humains dans toute la région de la CEE, encore qu'à des degrés divers. Ce phénomène, qui ne ressortit pas au seul aménagement du territoire, a des répercussions graves

sur l'ensemble du tissu urbain. Combattre la polarisation sociale appelle des stratégies globales – axées, notamment, sur le marché local de l'emploi – dont le logement ne constitue qu'un volet (en fait, les actions menées ponctuellement pour remédier à la polarisation sociale – programmes d'élimination des taudis, programmes spéciaux de logement – ont bien souvent été des échecs retentissants, n'aboutissant qu'à déplacer les groupes à problèmes à l'intérieur d'une même ville).

11. Après l'effondrement du système d'économie planifiée et d'aménagement planifié du territoire, dans la plupart des pays en transition l'élaboration et la mise en œuvre de plans d'aménagement ont dans un premier temps été négligées pour parer au plus pressé – à savoir faire face aux problèmes économiques et sociaux. Quelle que soit la terminologie retenue (planification, plan, stratégie), la nécessité et l'utilité d'une planification stratégique indicative sont manifestes. Les pays en transition doivent de plus se doter de la capacité organisationnelle requise pour gérer un aménagement du territoire reposant sur le principe de cohésion sociale et faisant une place aux considérations relatives aux minorités ethniques et autres.

12. L'autonomisation est toujours plus perçue comme une démarche propre à favoriser l'intégration sociale, économique et politique des groupes défavorisés. L'aménagement du territoire offre un cadre pour une telle autonomisation, en particulier à l'échelon local. En termes économiques, il s'agit de réduire la dépendance à l'égard des programmes publics, de mieux utiliser les ressources humaines pour prévenir toute renonciation, d'éviter les risques de trouble et de réduire le coût du contrôle. En termes sociaux, il s'agit notamment d'inciter les gens à déterminer eux-mêmes leur propre vie tout en œuvrant collectivement à moderniser leur communauté. Le but est de substituer l'interdépendance à la dépendance et l'engagement à la renonciation.

13. Questions à débattre:

a) Comment l'aménagement du territoire peut-il concourir à prévenir la constitution de ghettos sociaux ou ethniques (exemples concrets)?

b) Les nouveaux programmes devraient-ils privilégier des projets s'adressant exclusivement à certains groupes sociaux ou bien des «communautés équilibrées» présentant un degré élevé d'intégration sociale?

c) Quelles politiques et actions mettre en œuvre pour rendre acceptables à la majorité de la population les programmes en faveur de certains groupes cibles (les réfugiés par exemple)?

d) Quelles sont les causes fondamentales de l'exclusion et quels sont les problèmes se manifestant entre les résidents appartenant aux différentes couches sociales? Comment acquérir une meilleure compréhension du processus de pauvreté et d'exclusion sociale?

e) Quel type d'appui le gouvernement central doit-il apporter pour assurer la réussite des projets de développement de communautés à peuplement hétérogène?

f) Comment inscrire la politique du logement dans une lutte globale efficace contre la polarisation sociale et économique?

II. LOGEMENT ET COHÉSION SOCIALE

14. Au cours des dernières années se sont manifestés de nouveaux problèmes concernant:

a) L'offre de logements sociaux (notion qui peut recouvrir des réalités totalement différentes selon les contextes);

b) La situation des groupes de population défavorisée – en particulier migrants et minorités ethniques – en matière de logement;

c) L'absence potentielle de protection des locataires (du fait des changements d'ordre législatif et économique).

15. Alors qu'au cours des dernières décennies le secteur du logement social a été plus ou moins stable en Europe occidentale, dans la plupart des pays en transition le secteur du logement à loyer modéré a connu un bouleversement spectaculaire. Suite aux programmes de privatisation à grande échelle, le logement locatif y a en fait pratiquement disparu. Les conséquences de cette évolution radicale commencent à se faire jour progressivement. Face à la quasi-absence de nouvelles constructions de logements à loyer modéré, les nouveaux ménages à faibles revenus n'ont pratiquement pas de possibilité d'accéder à un logement décent. Ce phénomène se traduit souvent par la concentration des ménages pauvres dans certains quartiers ou zones et, de la sorte, par la constitution de ghettos sociaux et/ou ethniques, voire par l'augmentation du nombre de sans-abri. En contrepartie, l'accession à la propriété est désormais la forme juridique prédominante en matière de logement dans de nombreux pays en transition. Cette évolution a débouché sur le phénomène bien connu des «propriétaires pauvres», ayant acquis leur habitation à un coût très faible mais ne possédant pas les moyens d'en assurer l'entretien régulier. Dans de nombreux pays en transition, la copropriété doit désormais être perçue comme une forme de logement social même si à bien des égards (abordabilité, organisation) elle ne répond pas aux critères de ce type de logement. L'habitat résidentiel en copropriété et la politique s'y rapportant doivent dès lors être envisagés sous un angle différent qu'en Europe occidentale.

16. Après plus d'une décennie sans pratiquement aucune construction de logement social, il a fallu naturellement réaliser dans la hâte des programmes de construction d'immeubles résidentiels en copropriété; la répartition des responsabilités et les modalités de financement et d'organisation semblent toutefois floues dans la plupart des pays, de même que les attributions respectives des différents organismes publics ainsi que les modalités de leur coopération avec le secteur privé. Les associations pour l'accès au logement pourraient être perçues comme le «troisième pilier» du secteur du logement – combinant logement public et logement privé. Ce type d'association, qui a connu le succès dans de nombreux pays d'Europe occidentale, fait encore défaut dans la plupart des pays en transition.

17. La grave pénurie de logements et la disparition de facto du contrôle des loyers (dans le secteur à présent dominant de la copropriété) a frappé le plus durement certains groupes sociaux. Les personnes déplacées et les migrants, qui sont habituellement dépourvus de ressources financières et n'ont que peu ou pas accès au logement social, se trouvent confrontés à des problèmes toujours plus aigus. Ce phénomène aboutit souvent au surpeuplement de certains lieux de résidence, qui finissent par acquérir une mauvaise réputation, ainsi que par la constitution de nouveaux ghettos sociaux et ethniques.

18. Même si ce phénomène est sans doute lui aussi plus prononcé dans les pays en transition, il convient de souligner que la ségrégation sociale et ethnique se manifeste également dans de nombreuses villes d'Europe occidentale. Paradoxalement, ce phénomène est imputable à deux éléments diamétralement opposés: l'absence de programmes de logement social en faveur de ces groupes (qui les laissent face à la réalité du marché et en font souvent des victimes de la spéculation) ou bien la mise en œuvre de programmes de logement public très ciblés qui ont eux aussi débouché sur la constitution de ghettos. Des communautés mixtes ou «équilibrées» constituent l'objectif affiché de nombreux programmes ambitieux, lesquels sont cependant bien souvent voués à l'échec faute de tenir compte de certains facteurs extérieurs (par exemple les changements rapides à l'œuvre sur le marché mondial ou des poussées inattendues de flux migratoires). Il est donc urgent de se pencher sur les rôles nouveaux en revenant au secteur public et au secteur privé dans la fourniture de logements aux défavorisés dans une société flexible et hétérogène.

19. Questions à débattre:

a) Que recouvre le terme «logement social» de nos jours? Doit-il participer d'une action nettement ciblée (en faveur des ménages à faible revenu) ou d'une démarche plus large tendant à éviter la ségrégation spatiale? Se limite-t-il au secteur locatif ou bien doit-il également englober l'accession à la propriété?

b) Comment mettre en route des programmes de construction de logements à loyer modéré dans les pays où la construction de nouveaux logements locatifs se trouve (presque) au point mort? Quels instruments économiques et financiers se sont révélés efficaces?

c) Quelle forme juridique ces projets pourraient-ils/devraient-ils prendre (logement public, copropriété, association sans but lucratif pour le logement, construction privée bénéficiant de subventions publiques)?

d) Comment les autorités locales devraient-elles s'employer à faire face aux besoins en logement des personnes provisoirement déplacées?

e) Quelles sont les responsabilités des différents échelons de l'administration publique s'agissant d'assurer la participation des locataires?

f) Comment garantir les droits des groupes défavorisés (groupes à faible revenu, immigrants, personnes déplacées)?

g) Comment intégrer la politique du logement dans une stratégie plus large visant à réduire la polarisation sociale et économique dans les villes?

III. APPORT D'UN BON SYSTÈME CADASTRAL À LA COHÉSION SOCIALE

20. Un bon système cadastral concourt au dynamisme du marché immobilier et à une utilisation rationnelle des terres. Il rend possible la sécurité de jouissance ainsi que le développement du marché hypothécaire. Les litiges portant sur les biens fonciers et leurs délimitations sont susceptibles d'entraîner des procédures coûteuses et de perturber la loi et l'ordre. Les intérêts des propriétaires aussi bien que des individus susceptibles d'avoir des droits légitimes sur une parcelle sont protégés par le fichier immobilier. Le cadastre assure le

fonctionnement rationnel de toute société dans laquelle le foncier bâti et non bâti constitue une source majeure de richesses pour les individus, les entreprises ou l'État. Le cadastre est vital pour la gestion des terres (aménagement urbain, agriculture et environnement).

21. Une fiscalité et des redevances excessives tendent à dissuader les parties de réaliser des transactions officielles et on voit alors prospérer un marché occulte qui prive l'État des recettes qu'il avait escomptées en fixant à un niveau très élevé fiscalité et redevances.

22. La stabilité des droits de propriété foncière et la transparence et la légitimité des transferts de propriété foncière passent par l'adoption d'un texte juridique régissant ce domaine. Les bidonvilles et autres habitats de fortune sont imputables à la conjonction de la pauvreté, des carences des politiques nationales, de la corruption des autorités urbaines et de l'absence d'un système efficace et transparent d'administration des biens fonciers. Dans de nombreux pays en transition, la situation est aggravée par l'exode rural massif et l'afflux de réfugiés et de personnes déplacées. Ces phénomènes s'accompagnent de l'occupation de terres agricoles dans les zones urbaines des grandes villes et de la construction de logements illégaux sur ces terres.

23. La sécurité de jouissance revêt une importance fondamentale pour l'intégration progressive des pauvres des zones urbaines et constitue une des composantes fondamentales du droit au logement. Chacun doit bénéficier de la sécurité de jouissance et être à l'abri de l'expulsion. Garantir la sécurité de jouissance est un facteur à effet catalyseur des plus importants dans l'optique de la stabilisation des communautés. Cette sécurité de jouissance contribue à favoriser l'investissement individuel et ainsi à améliorer les conditions de logement, à faire reculer l'exclusion sociale, à favoriser l'accès aux services urbains, à protéger l'environnement et à assurer la sécurité dans les zones urbaines.

24. De nombreux problèmes communs se posent et pour y remédier il faut recourir aux instruments de l'aménagement du territoire, tels que l'aménagement ou le réaménagement urbain, la réattribution des terres ou le remembrement, en milieu rural. Tous les plans de réattribution de terrains – en milieu urbain comme en milieu rural – doivent dans la mesure du possible reposer sur les documents cadastraux existants (fichier immobilier et registre foncier). Le registre foncier est indispensable pour donner une image exacte de la situation en matière de propriété (propriété, pleine propriété, cession à bail, droits, servitude, etc.) tandis que les cartes et fichiers sont utiles pour la détermination des parcelles à réattribuer aux propriétaires ou à donner aux occupants ainsi que pour l'élaboration des plans de réattribution. Des plans et cartes cadastraux faisant apparaître la situation foncière initiale constituent le support du processus de planification en lui-même ainsi que de toutes décisions d'ordre foncier en général. Un bon système cadastral est ainsi indispensable pour favoriser la justice et la cohésion sociale.

25. Questions à débattre:

a) Comment assurer à tous les groupes sociaux l'accès à la terre et la protection juridique de la propriété?

b) Quelles sont les meilleures pratiques mises en œuvre pour faire face à la construction illégale de logements?

c) Quelles sont les meilleures solutions à mettre en œuvre par le secteur privé ou le secteur public pour faciliter l'accès des pauvres au marché foncier?

d) Comment fixer le niveau des redevances et des impôts à des niveaux contribuant à l'efficacité du système de transactions officielles?
