



**Conseil économique  
et social**

Distr.  
GÉNÉRALE

ECE/AC.25/2004/4/Add.1  
19 novembre 2003

FRANÇAIS  
Original: ANGLAIS

---

COMMISSION ÉCONOMIQUE POUR L'EUROPE

Forum régional sur l'application des objectifs  
du développement durable  
Genève, 15 et 16 janvier 2004  
Point 5 de l'ordre du jour provisoire

**DÉVELOPPEMENT DURABLE DES ÉTABLISSEMENTS HUMAINS DANS  
LA RÉGION DE LA CEE: PROGRÈS ET PROBLÈMES\***

Rapport établi par un consultant et mis en forme par le secrétariat de la CEE

TABLE DES MATIÈRES

	<u>Paragraphes</u>
I. GESTION DURABLE DES VILLES ET DES AFFAIRES PUBLIQUES URBAINES .....	2 – 14
A. Progrès réalisés .....	3 – 9
B. Problèmes et possibilités.....	10 – 14
II. AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE.....	15 – 23
A. Progrès réalisés .....	15 – 19
B. Problèmes et possibilités.....	20 – 23

---

\* La liste complète des références mentionnées dans le présent document peut être consultée sur le site Web de la CEE à l'adresse suivante:

[http://www.unece.org/env/wgso/Sustainable%20Development/sd\\_forum.jan2004.htm](http://www.unece.org/env/wgso/Sustainable%20Development/sd_forum.jan2004.htm).

TABLE DES MATIÈRES (*suite*)

	<u>Paragraphes</u>
III. DÉVELOPPEMENT DURABLE DES RESSOURCES FONCIÈRES .....	24 – 37
A. Progrès réalisés .....	25 – 30
B. Problèmes et possibilités.....	31 – 37
IV. FOURNITURE DE LOGEMENTS DÉCENTS À UN PRIX ABORDABLE..	38 – 48
A. Progrès réalisés et problèmes rencontrés .....	39 – 42
B. Principales priorités des pays en transition.....	43 – 48
V. COMMENT ALLER DE L'AVANT.....	49 – 57
A. Mesures à prendre au niveau local.....	52 – 55
B. Mesures à prendre aux niveaux national et international.....	56 – 57

1. C'est à la lumière des objectifs et engagements du Programme relatif à la poursuite de la mise en œuvre d'Action 21 (A/RES/S-19/2) et du Plan d'application de Johannesburg que nous examinerons les progrès réalisés en matière de développement durable des établissements humains dans la région de la CEE. Eu égard à la contribution essentielle que les villes peuvent apporter aux efforts menés en faveur du développement durable, l'accent est mis sur la viabilité urbaine et les priorités régionales présentées dans la *Stratégie de la CEE pour une qualité de vie durable dans les établissements humains au XXI<sup>e</sup> siècle* (ECE/HBP/120). En raison de la diversité des réponses, et des principaux problèmes soulevés par les mutations économiques, sociales et environnementales, ce rapport porte essentiellement sur des questions spécifiques, les bonnes pratiques et l'innovation au cours des cinq dernières années. L'évaluation se concentre sur quatre domaines thématiques principaux: i) gestion des villes et des affaires publiques urbaines; ii) aménagement du territoire dans l'optique de la durabilité; iii) administration des biens fonciers; et iv) offre de logements à des prix abordables. L'analyse met en lumière les grandes avancées réalisées en ce qui concerne les multiples aspects de la durabilité ainsi que les nouveaux problèmes et les nouvelles perspectives.

## **I. GESTION DURABLE DES VILLES ET DES AFFAIRES PUBLIQUES URBAINES**

2. Les pays de la région de la CEE se sont efforcés, à des degrés divers, de trouver des solutions pour garantir la durabilité des établissements humains en élaborant des stratégies nationales de développement durable<sup>1</sup>. Ces efforts se sont certes traduits par la création d'une structure étayant l'action locale, mais les initiatives visant à créer un contexte législatif, institutionnel et fiscal global qui permette de parvenir véritablement à un développement urbain durable ont été limitées. En dépit des progrès réalisés, les politiques environnementales et économiques, en l'absence de coordination, ont souvent des objectifs contradictoires et vont parfois même à l'encontre des objectifs d'équité sociale (UNECE 2002d)<sup>2</sup>. Les villes et les administrations locales sont les principaux artisans du changement et l'élément moteur de la mise en œuvre d'Action 21 dans la région de la CEE. Pour relever le défi que constitue la durabilité à l'heure de la mondialisation, un certain nombre d'autorités locales ont mis en place des coalitions et des partenariats dans le but de créer des villes caractérisées par le dynamisme économique, l'ouverture sociale et le souci de l'environnement. La gestion des villes s'est avérée être un facteur critique de succès et un important catalyseur de changement.

### **A. Progrès réalisés**

3. La gestion des villes en faveur d'un développement durable exige un processus de prise de décisions prenant en considération simultanément *la vitalité économique, le bien-être social et l'intégrité écologique de la ville*. Elle favorise la mise en place de programmes et de services qui permettent de tenir réellement compte des multiples aspects de la durabilité grâce à des actions menées en collaboration. Par le biais d'approches novatrices et dynamiques, elle encourage une gestion démocratique et intégrant tous les groupes sociaux à l'écoute des citoyens et des principales parties prenantes (UNECE 1996; 1997).

4. Pour soutenir la *vitalité économique*, la gestion des villes favorise le développement d'une base économique diversifiée et compétitive grâce à une structure urbaine fonctionnelle facilitant une utilisation efficace des sols et le mouvement rationnel des personnes, des biens et de l'information. Reconnaissant que ces processus sont dynamiques, elle met l'accent sur la flexibilité et la diversité en matière de développement économique local.

5. L'objectif global de *bien-être social* consiste à développer et maintenir des communautés fortes et équitables dans lesquelles les habitants ont un accès égal aux services et aux possibilités d'améliorer leur qualité de vie. Pour faciliter ces processus, la gestion des villes met l'accent sur l'équité, la diversité, la participation et le partage des responsabilités. Toute une gamme de services collectifs et sociaux sont fournis aux citoyens pour les aider à améliorer leur qualité de vie. Un élément important du bien-être social est l'accès à des logements d'un prix abordable qui correspondent aux besoins des ménages.

6. *L'intégrité écologique* a trait à la conservation et à la gestion de toutes les ressources naturelles dans la structure urbaine de manière à réduire l'incidence néfaste que celle-ci peut avoir sur les problèmes environnementaux mondiaux, à maximiser les retombées environnementales positives des investissements publics et privés et à promouvoir un environnement propre, sain et durable. La gestion des villes reconnaît la nécessité d'éviter une dégradation de l'environnement grâce à une gestion des catastrophes écologiques et au respect des normes environnementales. L'accent est mis sur la réduction de la consommation d'énergie et la promotion de stratégies efficaces de gestion des déchets.

7. Les pratiques institutionnelles d'un certain nombre de villes de la région de la CEE illustrent la mise en œuvre de cette approche. Des villes telles que Fribourg (Allemagne), Barcelone (Espagne), Édimbourg (Royaume-Uni), Copenhague, Groningue (Pays-Bas) et bien d'autres ont mis en pratique avec succès leur vision d'une ville viable grâce à un large éventail de mesures et de politiques (voir l'encadré 1).

#### **Encadré 1: La campagne des villes européennes durables**

L'engagement en faveur de la durabilité et de la mise en œuvre d'Action 21 au niveau local a pris de l'ampleur dans toute la région de la CEE. Quelque 6 400 municipalités ont entrepris des initiatives locales inspirées d'Action 21. La *Charte d'Aalborg*, cadre permettant d'assurer le développement local durable et d'engager des processus locaux au titre d'Action 21, a contribué à propager une culture des bonnes pratiques et de l'excellence. *La Campagne des villes européennes durables*, lancée en 1994, rassemble 2 000 municipalités d'Europe et 10 réseaux de villes, grandes et petites, participant à la mise en œuvre de pratiques locales de développement durable inspirées d'Action 21. Les villes de Ferrare (Italie), d'Heidelberg (Allemagne) et d'Oslo ont remporté le *Prix européen de la ville durable en 2003*.

8. Aux États-Unis et au Canada, le mouvement en faveur de *communautés durables, saines et vivables* bénéficie d'un large soutien de la part des associations communautaires et des organisations à but non lucratif. Les programmes des pouvoirs publics et les initiatives de financement aux niveaux fédéral et provincial constituent souvent un cadre permettant d'apporter un soutien compétitif à ces coalitions et partenariats locaux. Dans de nombreuses communautés, rurales et urbaines, les questions de développement durable sont abordées de manière holistique. Chattanooga au Tennessee, Seattle et Minneapolis (États-Unis) et Vancouver (Canada), ont obtenu des distinctions nationales pour les stratégies novatrices qu'elles ont mises en place afin de créer des communautés écologiquement saines, économiquement prospères et socialement équitables.

9. Dans toute la région de la CEE, des villes et des organisations de la société civile fournissent de bons exemples de coopération entre les villes et de mise en commun des expériences. Parmi les associations/réseaux principaux de collectivités locales on peut citer l'Association des villes et régions pour le recyclage, le Conseil des communes et régions d'Europe (CCRE), Énergie-cités, Eurocities, le Conseil international pour les initiatives écologiques locales (ICLEI), l'Union des villes de la Baltique et le projet villes saines de l'Organisation mondiale de la santé<sup>3</sup>. De nombreuses organisations professionnelles se sont associées à ces efforts pour soutenir la mise en œuvre d'initiatives en matière de développement durable.

## **B. Problèmes et possibilités**

### **1. Intégration et suivi des politiques**

10. Pour assurer la transition vers un développement permettant d'assurer la viabilité urbaine, il faut adopter une approche intégrée de l'élaboration des différentes politiques afin de poursuivre des objectifs cohérents au niveau intersectoriel, ce qui dans la pratique exige une coopération horizontale entre les responsables des politiques sectorielles publiques ainsi qu'entre les secteurs public et privé. D'une part, la fragmentation des pouvoirs et des responsabilités et l'attitude qui consiste à dire «pas pendant mon mandat» constituent un obstacle à l'institutionnalisation d'une gestion durable des villes et d'une collaboration plus efficace<sup>4</sup>. D'autre part, le morcellement de l'administration urbaine a entraîné la création d'une multitude de partenariats ad hoc œuvrant en faveur de la croissance économique ou de l'ouverture et de la justice sociales (UNECE 2002b). Ces partenariats ou coalitions dont les intérêts sont parallèles, ou parfois concurrents, vont à l'encontre d'une approche intégrée de l'élaboration des politiques et nuisent à sa concrétisation.

11. Dans les pays en transition, il existe généralement un cloisonnement entre les diverses politiques urbaines aux différents niveaux de l'administration et l'environnement est souvent l'élément le moins pris en considération. L'absence d'intégration des politiques et de coopération entre les institutions constitue également un problème dans de nombreuses autres municipalités de la région de la CEE (UNECE 2003g). Afin de surmonter ces difficultés, certaines villes ont introduit des systèmes de gestion intégrée pour parvenir à une coordination plus efficace des différentes politiques et rendre compte de ces politiques aux citoyens, ainsi que pour procéder à un suivi et une évaluation efficaces des politiques et de leur impact sur l'environnement (voir l'encadré 2). Il existe plusieurs outils de gestion environnementale tels que le Programme de management environnemental et d'audit, la norme ISO 14001, l'évaluation de l'impact sur la santé et des indicateurs de durabilité, mais leur utilisation est loin d'être répandue.

**Encadré 2: Bonne intendance de l'environnement – Élément clef de la qualité de la vie**

L'engagement de Calgary (Canada) en faveur d'un développement durable tenant compte à la fois des besoins d'une cité en pleine croissance et du souci de protéger l'environnement naturel constitue la raison principale pour laquelle cette ville attire autant les gens, les entreprises et les opportunités. Calgary intègre des objectifs sociaux, économiques et environnementaux axés sur la durabilité dans un processus de prise de décisions coordonné afin de maintenir un niveau de vie élevé, l'harmonie sociale et la qualité de l'environnement. Les considérations environnementales jouent un rôle important dans les plans pour la croissance, le développement et le fonctionnement de la ville. Le conseil municipal s'est engagé à être l'élément moteur des efforts déployés pour conserver, protéger, et améliorer l'environnement de la ville, ainsi que pour en assurer la pérennité. Calgary possède le premier système de transports léger sur rail à énergie éolienne d'Amérique du Nord, qui a permis de réduire les émissions de CO<sub>2</sub> de 26 000 tonnes par an et d'éliminer 7,5 millions de trajets domicile-travail. La ville a investi dans la mise en place d'un système global de gestion des eaux usées et des déchets solides et elle est devenue la première ville d'Amérique du Nord à obtenir la certification ISO 14001 – qui constitue la norme internationale la plus stricte en matière de gestion environnementale.

*Source: City of Calgary, Our Environmental Stewardship – A Special Report to Citizens 2003.*

**2. Faire face aux problèmes budgétaires**

12. Pour pouvoir gérer les villes de manière durable, il faut disposer des ressources nécessaires. Récemment, la «crise financière de l'État» a engendré de graves problèmes en matière de gestion urbaine dans la région de la CEE. Les municipalités, en particulier dans les pays en transition, se sont vues déléguer de nouvelles responsabilités sans avoir pour autant à leur disposition les ressources requises pour assurer des investissements de plus en plus pressants. Dans les régions désavantagées et les zones connaissant un déclin économique, les contraintes budgétaires ont entraîné une érosion systématique de la qualité des services essentiels – eau, assainissement, transports publics (Buckley & Mini 2000). En outre, la mondialisation a réduit l'aptitude des pouvoirs publics, aux niveaux central et local, à gouverner de manière traditionnelle et linéaire. Les responsables politiques se sont adaptés à cette situation en adoptant un mode d'administration plus souple, différencié et fragmenté et en agissant par l'intermédiaire de réseaux et de coalitions. La décentralisation budgétaire a entraîné une rivalité intense entre les municipalités, qui se font souvent concurrence pour attirer les entreprises, les investissements et les commerces, même si elles doivent ensuite en supporter les conséquences importantes en termes d'embouteillages et de pollution (UNECE 2002b).

13. Face à cette crise financière, diverses modalités, traditionnelles et novatrices, de fourniture de services ont été expérimentées. On relève des différences énormes entre les pays, et entre les régions au sein des pays, quant aux conditions leur permettant d'innover en matière de services. Certains pays membres de la CEI, qui sont englués dans les conflits, et dont les ressources et la capacité institutionnelle sont déjà très insuffisantes, ne peuvent procéder qu'à peu d'interventions, comparés à un pays stable doté d'une démocratie représentative. L'expérience montre certes qu'il n'existe pas de solution unique pour tous les pays dans le domaine des

services, mais la tendance en matière d'infrastructure durable indique un abandon progressif des solutions gérées par l'État au niveau central. Il y a toujours intervention et financement de la part des pouvoirs publics mais ces derniers ne fournissent pas nécessairement eux-mêmes les services. En raison des économies d'échelle, il est difficile de faire face à la concurrence du marché (dans les secteurs de l'eau, de l'assainissement et de l'électricité), si bien que la décentralisation de la fourniture de services est devenue une solution faisable, certaines activités, telles que la gestion des déchets, le recyclage et les transports publics, étant confiées à des sous-traitants et privatisées (WB 2002). Des modes de fourniture de services plus compétitifs, fondés sur des partenariats public/privé et des initiatives des collectivités ont été introduits pour faciliter la mise en œuvre de solutions durables dans le contexte des établissements humains.

### **3. Intervention des parties prenantes**

14. Une bonne administration urbaine devrait inclure toutes les parties prenantes et chercher à être efficace grâce à un partage des tâches en fonction des capacités relatives des partenaires. Elle s'appuie sur une stratégie visant à surmonter la polarisation sociale et la fragmentation politique en faisant de la ville une organisation incluant tous les groupes sociaux, dans laquelle les pouvoirs publics locaux, les entreprises privées et les organisations bénévoles travaillent ensemble pour créer un espace à la fois viable et vivable. L'intégration des responsabilités, des capacités et des ressources financières du secteur public et du secteur privé, pour la mise en œuvre de projets conformes au principe du développement durable soulève cependant de sérieuses difficultés. Les restrictions budgétaires qui frappent le secteur public et le recours aux capitaux privés ont conduit à une fragmentation de la fourniture de services, les promoteurs n'investissant que dans les parties du projet qui leur rapportent des bénéfices. La participation des organisations bénévoles et des citoyens n'est souvent que symbolique (UNECE 2002b). Une participation véritable du public est nécessaire pour que des politiques de gestion durable des villes soient mises en œuvre au niveau des collectivités. La participation des citoyens à la gestion publique est prévue par la loi dans la plupart des pays de la région de la CEE, mais la mesure dans laquelle ce principe est réellement appliqué dépend essentiellement de l'existence d'une tradition démocratique à cet égard.

## **II. AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE**

### **A. Progrès réalisés**

15. La concrétisation du concept de développement durable implique un engagement à long terme en faveur de la vitalité économique, du bien-être social et de l'intégrité écologique. Dans le domaine de l'urbanisme, cela consiste à mettre en œuvre un ensemble d'objectifs, de politiques et d'initiatives conformément aux priorités et aux programmes locaux. Dans la région de la CEE, les approches de la croissance et de la rénovation urbaines dans la perspective d'un développement durable sont guidées dans la pratique par les principes énoncés dans les *Directives pour la planification et la gestion d'un habitat compatible avec un développement durable (ECE/HBP/95)* (UNECE 1996). Dans ce contexte, l'aménagement du territoire, aux niveaux régional et local, suppose une coordination de l'action de différents pouvoirs publics – ministères, services des administrations locales, autorités régionales et transfrontières. En outre, les planificateurs sont encouragés à créer des partenariats avec des entreprises et des organisations bénévoles. Ce sont là des tâches particulièrement délicates pour toutes les professions, notamment dans les pays en transition qui sont encore en train de mettre en place un

nouveau cadre institutionnel pour l'aménagement. Des études et des rapports nationaux sur un aménagement durable du territoire dans la région ont mis en exergue plusieurs tâches communes à réaliser (Brebbia *et al* 2002; UNECE 2002b):

a) Parvenir à un meilleur dosage des utilisations des sols et des densités dans la structure urbaine afin d'offrir un éventail complet de fonctions urbaines – logements, emplois et services – de manière à réduire les déplacements sur de grandes distances que ce soit pour le travail, les courses ou les affaires. Pour être efficace, l'utilisation des sols doit être compatible avec les objectifs sociaux et environnementaux;

b) Engager un processus de revitalisation des centres-villes et des rues principales où l'on trouve au même endroit à la fois un mélange et une forte concentration d'utilisations professionnelles, résidentielles et autres. Avec un investissement adéquat permettant de moderniser et de rénover les infrastructures et le parc de logements existants, ces zones peuvent offrir des logements proches des services et toute une gamme de styles de vie;

c) Développer et favoriser la rénovation des grands ensembles grâce à des initiatives novatrices dans les domaines financiers, technologique et réglementaire et à des projets de démonstration. Mettre l'accent sur la suppression des obstacles à l'investissement, faciliter la rénovation urbaine à petite échelle grâce à des efforts concertés et à l'initiative personnelle;

d) Encourager une large participation, renforcer l'engagement communautaire et promouvoir des politiques et des programmes d'aménagement compatibles avec le développement durable; renforcer l'identité de la communauté en créant des lieux de rencontre, des espaces publics et des zones piétonnes et en préservant les bâtiments historiques et les beaux sites urbains;

e) Offrir un éventail de possibilités culturelles et récréatives grâce à l'utilisation efficace des zones naturelles; maintenir un système d'espaces libres, de parcs, de vallées fluviales et de berges intégrés et reliés entre eux; protéger l'habitat et les ressources naturelles dans ces zones;

f) Offrir une infrastructure en matière d'eau et d'assainissement qui réponde aux besoins de la communauté locale tout en allant dans le sens des objectifs environnementaux; améliorer considérablement l'infrastructure de manière à réduire les rejets d'eaux usées et ruissellements urbains non traités et accroître la capacité de l'infrastructure à répondre à la croissance et à la densification urbaines;

g) Améliorer et étendre le système de transport afin de faire face au réajustement de l'économie urbaine et d'assurer la compétitivité des transports publics. Maximiser l'efficacité, compléter les services de transports urbains conventionnels par des services spécialisés visant des segments spécifiques du marché, améliorer le rendement énergétique et promouvoir des modes de transport de substitution.

16. La mise en œuvre de ces tâches témoigne certes d'un engagement en faveur de la durabilité, mais jusqu'ici les évaluations de l'efficacité et l'efficience de leur exécution sont limitées. Les études comparatives se concentrent souvent sur les arrangements institutionnels et juridiques et sur des aspects spécifiques de l'application des plans dans certaines villes et/ou

certains quartiers. Il faudrait adopter une approche plus systématique pour faciliter le processus et diffuser les bonnes pratiques (UN-HABITAT 2002, UNECE 2000).

17. Il importe de noter que les pays d'Europe occidentale procèdent systématiquement à des réexamens des plans stratégiques régionaux ainsi que des plans nationaux d'aménagement de l'espace portant sur des questions de durabilité. Les pays d'Europe centrale et orientale ont adopté ces pratiques avec plus ou moins de succès. La planification régionale prend de l'importance en République tchèque, en Slovaquie, en Pologne et en Bulgarie. Au Canada et aux États-Unis, la planification régionale tend à être limitée en raison des pouvoirs importants dont jouissent les provinces/États et de l'absence d'intervention fédérale. Au niveau local, la diversité est bien plus prononcée, les plans directeurs, les plans communautaires, les plans structurels de secteur et les programmes d'aménagement étant des exemples des différents documents relatifs à la planification approuvés à divers niveaux de compétence dans la région (UNECE 2002b). L'expérience récente a montré qu'un certain nombre de villes avaient choisi de lancer un *processus de planification stratégique*, s'accompagnant, à des degrés divers, de consultations du public pour définir des priorités et objectifs communs. Ces plans sont établis en vertu des principes du développement durable et des cadres fixés en la matière. On peut citer notamment les plans stratégiques de Vienne, de Londres, de Seattle, de Calgary, de la région de Vancouver, de Varsovie, de Sofia, de Prague, de Vilnius et de Riga. De nombreuses collectivités locales dans toute la région de la CEE ont désormais recours à la planification stratégique (Tsenkova 2003b). Cette approche, au niveau de la ville/du quartier repose en général sur la définition d'une conception d'ensemble, d'objectifs communs et d'actions prioritaires, avec la participation active des parties prenantes (voir l'encadré 3). L'adoption de la planification stratégique en matière de développement urbain requiert de nouveaux instruments de planification plus flexibles et mieux en mesure de s'adapter au rythme d'évolution des marchés et aux besoins de la communauté locale.

### **Encadré 3: Planification stratégique et partenariats communautaires**

Contrairement aux efforts ponctuels antérieurs en matière de rénovation urbaine, les stratégies et programmes récents ont mis l'accent sur les approches stratégiques. Une conception claire des choses est fondamentale et demeurera probablement la condition du succès des projets de rénovation. Cette évolution idéologique implique toutefois des engagements financiers à long terme et des partenariats communautaires. *Hulme City Challenge* porte sur la rénovation d'une grande partie de Manchester (Royaume-Uni). Ce projet concerne 3 000 logements et vise à améliorer l'infrastructure et à permettre le développement de commerces de détail et d'autres activités commerciales. Ce processus a été lancé grâce à un projet de planification stratégique, avec une large participation des parties prenantes. Un partenariat communautaire a été établi pour concevoir et mettre en œuvre des initiatives de rénovation urbaine adaptées au contexte. Le secteur public (c'est-à-dire les instances administratives centrales et locales) a fourni le soutien financier et institutionnel indispensable, mais n'a pas dirigé les opérations. La rénovation à Hulme concerne les habitants, les emplois, le logement et les mesures visant à régler le problème de l'exclusion sociale.

*Source:* Tsenkova 2002, UNECE 2000.

18. Dans les pays en transition, et en particulier dans les capitales des pays où la réforme a le plus progressé, la planification urbaine joue désormais un rôle dynamique et assure le fonctionnement des marchés fonciers, stimule et facilite les investissements privés et publics dans des directions efficaces d'un point de vue économique et social et garantit la diversité et la qualité de la configuration spatiale. Ce nouveau rôle de la planification est associé à un contrôle et une réglementation des utilisations des sols et s'accompagne de nouveaux règlements et nouvelles incitations fiscales tendant à encourager une allocation efficace des sols ainsi que d'efforts visant à stimuler le recyclage des terres et la protection des ressources naturelles dans la structure urbaine (Nedovic-Budic 2001).

19. Dans toute la région de la CEE, la *rénovation urbaine* a beaucoup gagné en importance. Les pays ont expérimenté divers types de partenariats public/privé pour la rénovation des centres-villes, la création de quartiers culturels et des projets de réaménagement d'entrepôts et de zones portuaires. La recherche de stratégies efficaces de rénovation urbaine permettant de créer des emplois, de reconvertir les friches industrielles et de faciliter l'investissement et l'amélioration des infrastructures existantes a encouragé la mise au point de nouveaux modèles d'aménagement. L'urbanisme répond traditionnellement à la croissance, et les stratégies et outils de planification ont pour but de gérer cette croissance plutôt que de remédier au déclin. La rénovation urbaine a obligé les planificateurs à mettre au point tout un nouveau registre d'instruments permettant de faire face simultanément au dénuement matériel, à l'exclusion sociale et à la dégradation de l'environnement, dans les collectivités locales (voir l'encadré 4).

#### **Encadré 4: Politiques des grandes villes: l'accent est mis sur les quartiers**

La politique nationale concernant les grandes villes est destinée à aider les quatre principales villes des Pays-Bas à faire face aux problèmes du chômage élevé, de la criminalité, de la polarisation et de la concentration spatiale croissante des ménages à faible revenu et des minorités ethniques ainsi qu'aux problèmes matériels que l'on rencontre souvent dans les logements sociaux. Cette politique comprend trois volets: i) économie et emploi; ii) infrastructure physique; et iii) infrastructure sociale. Le financement se fait de façon intégrée de manière à améliorer la qualité de l'espace urbain, à créer davantage d'emplois et à venir à bout de l'exclusion sociale dans les quartiers. Cette approche globale est illustrée par la participation des différents partenaires au processus d'élaboration et de réalisation des politiques: ils planifient, travaillent et exécutent leurs tâches ensemble. Cette approche par zone concerne plus particulièrement les banlieues défavorisées et favorise la cohésion sociale grâce à des mesures mises en œuvre par les habitants, les pouvoirs publics (autorités locales, police, organismes de protection sociale), les associations de logement et les employeurs locaux.

*Source: Van Kempen 2000.*

## **B. Problèmes et possibilités**

### **1. Planification et gestion de la croissance urbaine**

20. La politique urbaine et les politiques en matière de planification dans les pays de la CEE ont été influencées par le *modèle de la ville compacte*. De nombreuses politiques d'aménagement nationales visent à panacher davantage les utilisations des sols afin de créer un environnement

urbain culturellement plus diversifié, économiquement dynamique et socialement équitable. Au niveau local, il est courant dans la plupart des pays d'intégrer politique des transports et aménagement du territoire. Parmi les exemples d'intégration réussie de l'aménagement des sols et des politiques de transport, on peut citer la structure en doigts de Copenhague, l'aménagement intégré de l'agglomération de Stuttgart (Allemagne) ou la politique de stationnement ABC aux Pays-Bas. Aux États-Unis, les approches adoptées en matière d'aménagement par Portland et Seattle sont fréquemment citées en exemple<sup>5</sup>.

21. En dépit de ce succès, l'étalement des villes est une tendance généralement observée dans toute la région de la CEE, et plus particulièrement dans les grandes agglomérations d'Europe et d'Amérique du Nord. Ce phénomène est dû à un certain nombre de mécanismes: les promoteurs préfèrent les sites vierges; les prix plus bas des nouvelles constructions à la périphérie des villes les rendent plus abordables pour les consommateurs; l'investissement dans les grandes infrastructures augmente les migrations quotidiennes; et les grandes zones commerciales et les immeubles de bureaux continuent de se déplacer vers la périphérie. Un peu partout aux États-Unis, on commence à craindre que les schémas actuels d'extension ne soient plus à long terme dans l'intérêt des villes, des faubourgs existants, des petites villes, des communautés rurales ou des zones de nature vierge. Le mouvement en faveur d'une croissance raisonnée est stimulé par l'évolution démographique, une forte éthique de l'environnement, des problèmes budgétaires plus aigus et une vue plus nuancée de la croissance. L'idéologie de la *croissance raisonnée* offre un cadre pour la création de communautés s'appuyant sur des quartiers diversifiés où l'on peut se déplacer à pied. Ces principes n'ont encore guère été mis en pratique. La plupart du temps, la configuration traditionnelle des villes d'Amérique du Nord ne comporte que peu d'endroits où l'on observe la présence de divers types de logement ou des utilisations mixtes des sols. Les habitants sont fortement tributaires de la voiture, en particulier dans les zones suburbaines. L'exemple de villes comme Portland, qui a investi dans un développement centré sur les transports en commun n'a été que peu suivi. L'empreinte écologique des villes d'Amérique du Nord les classe parmi celles qui, dans le monde ont le développement le moins durable<sup>6</sup>.

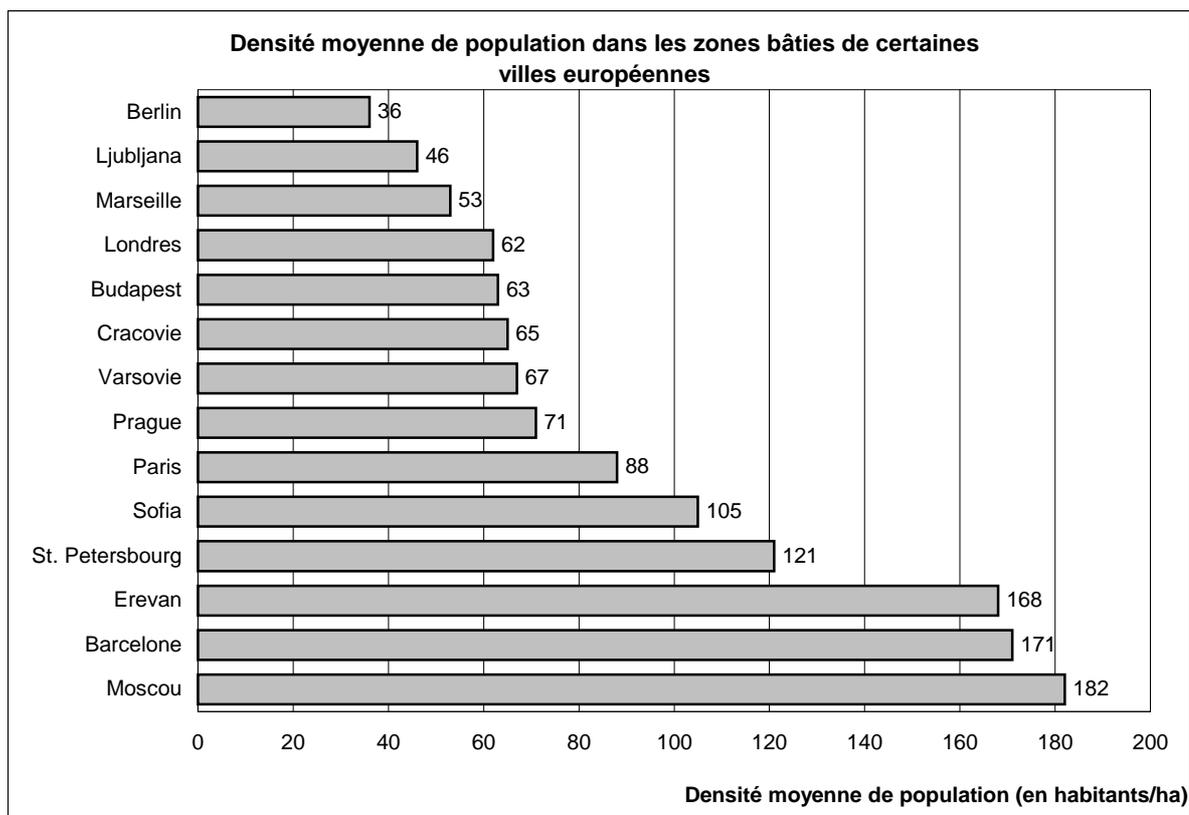
## **2. Aménagement urbain dans les pays en transition**

22. Les grandes conurbations des pays en transition sont confrontées à une stagnation économique et à un déclin de la population dans les centres-villes. Ce dépeuplement se poursuivra au cours des décennies à venir, et pas seulement dans les vieilles régions industrialisées. Dans la plupart des villes, les politiques orientées vers la croissance ne sont pas à l'ordre du jour du fait de la récession prolongée. Les villes de l'ère postcommuniste ont souvent une très forte densité de population parce que des limites strictes ont été fixées à la croissance urbaine et que les pouvoirs publics ont investi dans les logements à forte densité pendant les 40 dernières années (Bertaud 1999). En revanche, les terrains industriels sont souvent trois à quatre fois plus étendus que dans les villes ayant des économies de marché bien établies. À Saint-Petersbourg par exemple, ils représentent 44 % de la surface construite contre 5 % à Paris (base de données de la Banque mondiale). La transformation économique et sociale a posé des problèmes nouveaux et offert de nouvelles perspectives; elle a aussi suscité des bouleversements et des controverses parmi les urbanistes tout au long des années 90. Si certaines capitales ont élaboré une nouvelle génération de plans directeurs favorisant un aménagement du territoire compatible avec la durabilité, dans d'autres, les progrès réalisés ont été inégaux et

les réformes en matière d'aménagement n'ont pas été considérées comme prioritaires parce que l'accent a été mis sur la lutte contre la pauvreté et la promotion de la stabilité macroéconomique.

23. On se demande souvent si l'aménagement du territoire est vraiment en mesure d'orienter le développement. Les procédures de planification inefficaces et bureaucratiques et l'application rigide et inflexible des plans d'occupation des sols sont considérées comme une entrave au développement urbain. Dans la CEI, les bases juridiques de la planification spatiale et de l'aménagement du territoire sont minces. Les vieux plans directeurs datant de la période soviétique ne sont plus adaptés à la situation socioéconomique actuelle. Les pressions qui s'exercent en faveur d'un développement sans cadre de planification et sans cadre juridique représentent une grave menace pour le patrimoine culturel et historique des villes postcommunistes ainsi que pour l'environnement (UNECE 2003c, g). Des nouvelles constructions et des modifications dans l'utilisation des sols sont souvent autorisées sans que l'on tienne compte des études de développement urbain. Actuellement, tant le personnel compétent que les ressources économiques font défaut pour mettre en œuvre des plans directeurs dans toutes les zones où ils seraient nécessaires<sup>7</sup>. La plupart des municipalités ont recours à des modifications des anciens plans et à des changements dictés au coup par coup par le développement.

Figure 1: Densité moyenne de population dans les villes européennes



Source: Base de données de la Banque mondiale, mai 2001.

### III. DÉVELOPPEMENT DURABLE DES RESSOURCES FONCIÈRES

24. La terre joue un rôle de premier plan dans l'économie d'un pays, même si ce rôle n'est pas toujours immédiatement perceptible. L'absence de garantie des droits fonciers se traduira par une certaine frilosité à se lancer dans des investissements à long terme. Il appartient à chaque pays de déterminer les droits de propriété et la valeur des terres et de la propriété bâtie et d'en surveiller et gérer l'utilisation de manière à valoriser ce patrimoine. En fait, un bon système d'administration des biens fonciers est une condition essentielle pour assurer la compétitivité des marchés de l'immobilier et du logement, en particulier dans les zones urbaines. Une bonne administration des biens fonciers a notamment pour intérêt, d'un point de vue socioéconomique, de permettre le fonctionnement efficace d'une société dans laquelle la terre et la propriété bâtie sont la principale source de richesse pour les personnes physiques et morales ou pour l'État. Cette interdépendance entre l'individu et la terre est une condition fondamentale de la prospérité économique et de l'adoption par les pouvoirs publics de politiques équitables sur le plan social.

#### A. Progrès réalisés

25. Dans la région de la CEE, les gouvernements ont encouragé la mise en pratique d'une bonne administration des biens fonciers en créant des marchés efficaces et géographiquement intégrés, pour le logement, les terres et les transports publics (UNECE 2001b; 2002b). La réforme du marché foncier, qui a été engagée dans les pays en transition, s'est accompagnée d'une réforme de l'administration des biens fonciers et, dans une moindre mesure, du système de planification. La CEE a élaboré des Directives relatives à l'administration des biens fonciers (ECE/HBP/96) pour fournir un cadre permettant d'établir dans ces pays des systèmes efficaces d'administration des biens fonciers. Plusieurs pays ont souscrit aux Directives et ont entrepris une réforme des aspects juridiques, financiers, institutionnels et techniques qui sont nécessaires pour assurer le succès de la gestion des biens fonciers.

26. Pour les pays en transition, les droits de propriété immobilière, l'enregistrement des titres de propriété et les systèmes connexes de cadastre sont les fondements d'un marché de la propriété immobilière. Les efforts déployés en faveur de la réforme foncière ont contribué à l'efficacité économique: collecte par l'État de recettes fiscales et gestion plus rationnelle des marchés fonciers afin d'assurer la mobilité de la propriété et une bonne utilisation des terres.

27. L'élaboration progressive d'un cadastre et de systèmes d'enregistrement des titres de propriété a ouvert la voie à la restitution des biens et la privatisation des terres agricoles et urbaines. À la fin des années 90, la plupart des pays avaient mis en place des systèmes de cadastre et des systèmes d'enregistrement des droits de propriété.

28. L'utilisation des Systèmes d'information géographique (SIG) et des technologies de l'information a permis de perfectionner les méthodes d'évaluation foncière. Les services responsables de l'évaluation foncière aux Pays-Bas, au Danemark, en Suède et au Royaume-Uni ont continué d'élargir leurs bases de données, qui sont reliées aux cartes cadastrales numériques. L'évaluation informatisée est utilisée à grande échelle aux États-Unis, au Danemark, aux Pays-Bas et en Suède, depuis plus de 20 ans, avec de bons résultats. Ces expériences et ces méthodes ont été largement mises à la disposition des pays en transition pour leur faciliter l'établissement de régimes d'évaluation et d'imposition foncières (FLCSR 2002). La plupart des pays d'Europe centrale et orientale ont établi, depuis 1998, un système d'évaluation cadastrale et

d'autres ont introduit un système d'imposition foncière basé sur les prix du marché (Slovaquie, Pologne et Lituanie).

29. Une attention particulière a été accordée à la gestion des biens fonciers dans les régions exposées aux catastrophes naturelles. Dans la plupart des pays de la CEE, les stratégies locales d'atténuation des catastrophes consistent généralement à renforcer les règlements de construction, à faire appliquer plus strictement les règles et à mettre en œuvre de nouvelles méthodes de construction. L'aménagement de l'espace a rarement été au cœur de ces efforts. La gestion et la prévention des catastrophes naturelles ont bénéficié d'une priorité élevée dans quelques pays européens, notamment en Allemagne et en Autriche. Les inondations qui ont touché l'Europe en 2002 ont mis en évidence l'importance des bases de données SIG et le rôle primordial de l'administration des biens fonciers pour coordonner les secours et réunir des informations permettant de mesurer l'étendue d'une catastrophe. Le Gouvernement autrichien a pris une mesure importante en vue de modifier sa législation afin d'autoriser l'utilisation de données géographiques (cadastre SIG) pour protéger la sûreté et la sécurité des personnes. Les données géographiques et la base de données immobilières seront utilisées conjointement pour assurer la gestion des catastrophes (König 2003).

30. La planification et la gestion intégrées de l'utilisation des sols dans des zones sensibles, telles que les régions montagneuses et les zones inondables, peuvent réduire les risques et atténuer la gravité des catastrophes. Quelques pays ont mis en place des procédures pour que les risques d'inondation, d'avalanches, de glissements de terrains et de tremblements de terre soient pris en compte dans les processus de planification et d'aménagement. Au Canada, par exemple, on a dissuadé la population de s'installer dans des zones exposées aux risques d'inondation en cartographiant 320 zones de cette nature (UNECE 2002d). Le Gouvernement des États-Unis encourage les états à adopter des méthodes de planification de l'utilisation des sols pour prévenir les inondations<sup>8</sup>. L'Institute for Business and Home Safety, une organisation à but non lucratif dont le siège est à Boston (États-Unis), a créé des collectivités pilotes pour encourager les autorités locales à institutionnaliser l'atténuation des catastrophes, comme elles l'avaient fait pour la prévention des incendies et le recyclage (Devlin 2002).

## **B. Problèmes et possibilités**

31. Dans la plupart des pays en transition, les gouvernements ont procédé à une privatisation massive des terres avec plus ou moins de succès. Dans les zones rurales, un nombre important de terres reste aux mains de l'État. Les prix des terres agricoles sont bas dans toute la région en raison d'une agriculture improductive et de l'absence de marchés pour les produits agricoles. Dans la plupart des pays, l'État reste propriétaire des réserves naturelles, des zones stratégiques ainsi que des terres nécessaires aux infrastructures de transport, aux oléoducs et aux gazoducs. La transformation des régimes fonciers a pris une ampleur spectaculaire, notamment dans la CEI où la propriété foncière privée était limitée et quasiment inexistante dans les zones urbaines. La privatisation des terres et le développement des marchés fonciers nécessitent la création d'un système entièrement nouveau de planification et de gestion des ressources foncières. Dans la Fédération de Russie, plus de 50 millions de personnes physiques et morales ont acquis des droits de propriété privée sur des terres, et à la fin des années 90, quelque 7,6 % du territoire avaient été privatisés. Ce pourcentage représente 129 millions d'hectares de terres, soit à peu près la superficie de l'Europe occidentale.

## 1. Réforme foncière

32. Dans la plupart des pays en transition, la privatisation est l'élément essentiel de la réforme foncière. Ce processus de privatisation ainsi que les changements juridiques et institutionnels liés au cadastre à l'évaluation foncière ont contribué à l'établissement d'un système moderne d'administration des biens fonciers. Sa mise en œuvre reste toutefois problématique car:

- a) La politique foncière n'est pas appliquée de façon globale et cohérente;
- b) Le contrôle de l'application de la politique foncière est inefficace;
- c) Le chevauchement des responsabilités institutionnelles empêche l'application d'une politique foncière globale et cohérente;
- d) Le transfert effectif des biens fonciers de l'État aux différentes administrations est entravé par l'insuffisance des capacités institutionnelles (UNECE 2003d).

33. Une des mesures de privatisation a été la restitution des terres agricoles nationalisées à leurs anciens propriétaires. Ce processus s'est heurté à des difficultés et il en a résulté des retards considérables dans le traitement des réclamations relatives à des biens fonciers. Dans certains cas, les propriétaires ont eu droit à une indemnisation. Dans la plupart des pays de la CEI, les gouvernements ont opté pour la privatisation massive, ce qui s'est traduit par le transfert rapide de terres à des propriétaires privés. En Géorgie, par exemple, 25 % des terres agricoles ont été privatisés pour remédier sans retard à la pauvreté et à la faim. Une stratégie identique a été adoptée en Ouzbékistan, où les parcelles de terre ont constitué un «filet de protection», permettant d'assurer une production alimentaire pour l'autoconsommation. Suite à la réforme foncière en Géorgie, un million de familles sont devenues propriétaires de petites parcelles de terre, chaque ménage possédant en moyenne 0,9 ha (UNECE 2003d). Deux conséquences de la privatisation massive nuisent à une gestion durable des ressources foncières: i) l'extrême fragmentation de la propriété foncière ne permet pas de pratiquer une agriculture productive et ii) l'infrastructure rurale, qui était prévue à l'origine pour des sovkhozes et des kolkhozes couvrant de larges étendues, n'est pas adaptée aux petites parcelles et ne peut assurer une bonne gestion de l'eau dans ce nouveau contexte.

34. La privatisation des terrains urbains reste problématique. En Europe centrale et orientale, la propriété privée des terrains urbains a subsisté sous les régimes communistes. Dix années plus tard, les prix des terrains sur la plupart des marchés urbains se sont sensiblement différenciés, ce qui traduit les écarts entre possibilités en matière de mise en valeur et de profit. Les opérations de troc sur les terrains, très courantes au début de la période de transition, ont perdu de leur attrait et les coûts des terrains dans les nouveaux ensembles résidentiels ont baissé (Tsenkova 2000). Par contre, dans la plupart des pays issus de l'éclatement de l'Union soviétique, les terrains en zone urbaine appartenaient généralement à l'État. Les logements ont été privatisés sans les terrains sur lesquels ils étaient bâtis ou qui jouxtaient les immeubles<sup>9</sup>. La multiplicité des arrangements conclus en matière de propriété a créé des obstacles importants au fonctionnement efficace des marchés fonciers urbains. Les capacités administratives nécessaires pour assurer normalement l'aménagement de l'espace, le zonage et l'enregistrement des biens fonciers nécessaires au bon déroulement du processus de transformation de la propriété, ont rarement été mises en place (voir l'encadré 5).

**Encadré 5: Gagnants et perdants dans la privatisation des terrains urbains de Tbilisi**

Ni le système juridique, ni le cadre institutionnel de Géorgie ne peuvent assurer une bonne gestion des terrains urbains ou un développement durable en milieu urbain. En raison de l'absence de plans directeurs d'urbanisme ou de systèmes de zonage, il n'existe aucun lien entre la privatisation des terrains urbains et l'utilisation future des parcelles privatisées. Par conséquent, le prix des terrains privatisés n'a aucun rapport avec les perspectives de profit commercial. Les accords de privatisation n'engagent pas non plus l'acheteur, par contrat, à participer financièrement à la construction des infrastructures (routes, adduction d'eau, assainissement, parkings) qui sont nécessaires pour soutenir l'aménagement ultérieur des terres privatisées. Sous cet angle, la privatisation des terrains urbains peut être considérée comme une répartition inéquitable des obligations et des avantages économiques futurs entre le nouveau propriétaire privé (le gagnant) et la municipalité (le perdant).

*Source: UNECE 2003c.*

35. Le manque de transparence dans la restitution et la privatisation des terres représente un obstacle majeur qui contribue à la pénurie de terrains dans les zones de croissance urbaine. Il faut ajouter à cela l'occupation de terres agricoles à la périphérie des villes et la prolifération d'établissements illégaux là où l'inefficacité des systèmes administratifs conjuguée à la pauvreté urbaine engendre un cycle de dénuement économique et social. À cause de dysfonctionnements dans les systèmes de cadastre et d'enregistrement des biens fonciers et/ou de lacunes de l'administration publique dans certaines parties de la CEI, les coûts des transactions pour les ménages et les entreprises se maintiennent à des niveaux artificiellement élevés (UNECE 2001a, b).

## **2. Capacités institutionnelles**

36. L'évolution institutionnelle au niveau de l'administration des biens fonciers dans les pays en transition reflète les transformations historiques et politiques. Plusieurs institutions et fonctions nouvelles ont été créées, telles que des registres immobiliers en Arménie, Estonie, Lettonie et Lituanie. Il n'y a rien d'étonnant à ce que cette réforme, engagée il y a quelques années seulement, ait pour corollaires des objectifs contradictoires, un chevauchement des responsabilités et une fragmentation des services. Par conséquent, le processus décisionnel nécessite de nombreuses consultations interinstitutions, qui retardent la prise de décisions sur les grandes questions économiques et sèment la confusion parmi les autres partenaires et les particuliers qui ont affaire aux autorités chargées de l'administration des biens fonciers (UNECE 2003d, g). Quoi qu'il en soit, même dans les pays les plus avancés dans le processus de réforme, des transactions informelles ont lieu et les lenteurs bureaucratiques sont l'une des causes des coûts de développement élevés. En outre, la réglementation des marchés fonciers urbains reste dominée par la bureaucratie, elle est moins réactive aux signaux du marché, et les règles de discipline financière en vigueur en matière d'investissements fonciers ainsi que le système d'imposition foncière présentent des insuffisances (Tsenkova 2003c). Les subdivisions administratives dans les pays en transition et les régions autonomes ont été remaniées à plusieurs reprises. Ce manque de stabilité et les changements institutionnels fréquents au niveau national ont retardé la mise en place de structures administratives efficaces pour la planification et la gestion de l'utilisation des sols.

### **3. Implantations sauvages**

37. Dans les années 90, les arrivées massives et incontrôlées de population dans certaines villes de la région de la CEE ont donné lieu à des installations illégales à la périphérie des villes. En Turquie, les villes sont surpeuplées à cause de ces mouvements migratoires désordonnés et rapides vers les zones urbaines, ce qui se traduit par une accentuation de la pauvreté, du chômage et de la détérioration des conditions de vie. Des problèmes surgissent également en raison de l'absence de logements abordables, d'infrastructures inadéquates, d'un approvisionnement insuffisant en eau et en électricité et d'un accès limité à des services tels que l'éducation et la santé (HABITAT 2002). La prolifération d'implantations sauvages à Istanbul, à Tirana, à Erevan et à Tbilisi constitue un sérieux problème (voir l'encadré 6). Skopje compte plus de 20 quartiers construits illégalement, datant des années qui ont suivi le tremblement de terre. Pour que ces installations soient légalisées, il faudrait mettre en place des infrastructures, telles que des routes, l'adduction d'eau, l'assainissement et la distribution d'électricité, ce qui demande des investissements importants. La présence de bâtiments construits sans autorisation dans le sud de l'Europe met également en évidence le problème complexe, non résolu, de l'accès aux terrains et aux logements urbains en Grèce, au Portugal et à Chypre.

#### **Encadré 6: Implantations sauvages à Tirana**

Selon les estimations, la population de la région de Tirana est passée de 374 000 habitants en 1990 à 618 000 en 1999. Près de 45 % de la population vit dans des logements de fortune. Les nouveaux arrivants, des villageois, occupent une parcelle de terre et commencent à construire une maison à laquelle ils ajoutent des étages et qu'ils achèvent progressivement. De ce fait, Bathore, une colline pittoresque située en bordure de Tirana, est aujourd'hui un nouveau quartier constitué de maisons à trois étages construites sans autorisation, et dépourvu de routes, de services d'assainissement et d'électricité. Les premiers occupants vendent illégalement aux nouveaux arrivants des parts des terres dont ils avaient pris possession. Les habitants de ces constructions sauvages n'ont généralement pas accès à des écoles ou des soins de santé.

*Source: UNECE 2003b.*

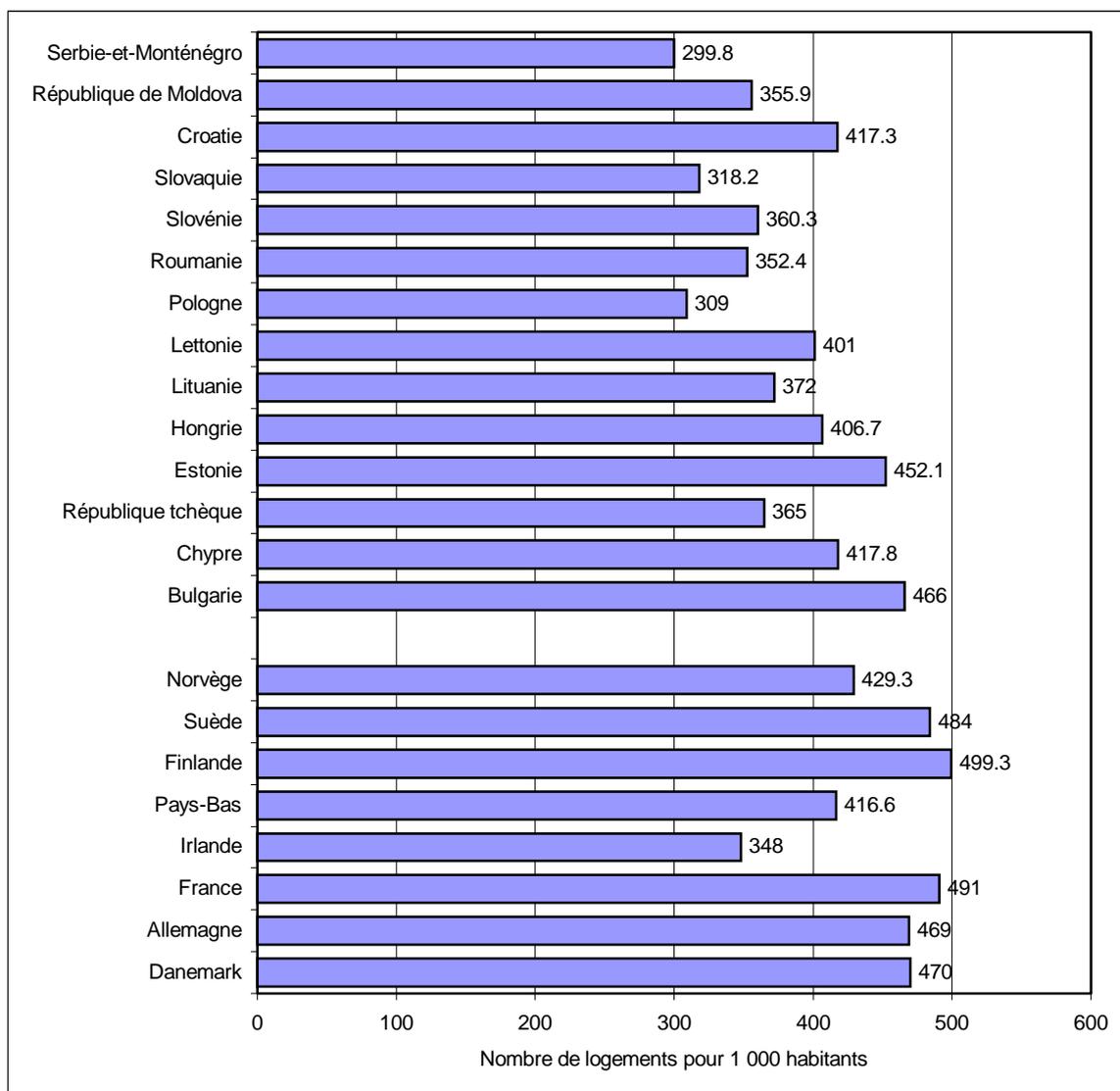
## **IV. FOURNITURE DE LOGEMENTS DÉCENTS À UN PRIX ABORDABLE**

38. Les réformes en matière de logement qui ont été réalisées dans la région de la CEE au cours de la décennie écoulée ont favorisé des politiques visant à redonner toute leur importance aux forces du marché et à réduire l'intervention de l'État. Pour ce qui est de la fourniture de logements, l'accent a été mis sur la déréglementation, la participation du secteur privé et l'octroi de subventions en fonction des besoins (UNECE 1997). En outre, les logements publics ont été privatisés non seulement dans les pays en transition, mais aussi en Europe occidentale, par exemple au Royaume-Uni et en Suède. Si ces réformes avaient toutes pour objectif général d'améliorer l'efficacité économique et sociale du système de logements, elles ont suscité des réactions diverses dans les différentes parties de la région. Des études comparatives récentes, fondées sur l'évaluation des expériences de l'Europe occidentale et orientale, mettent en avant la divergence, la convergence et l'échec des politiques (Pishler-Milanovitch 2001; Tsenkova 2003a).

### **A. Progrès réalisés et problèmes rencontrés**

39. Les conditions de logement se sont améliorées dans la plupart des pays de la CEE. Le nombre de logements pour 1 000 habitants sert généralement d'indicateur brut de la couverture des besoins en matière de logement. La répartition est variable, la Finlande venant en tête avec 499 logements pour 1 000 habitants. Les pays en transition enregistrent des taux peu élevés, qui sont toutefois comparables à ceux de l'Europe occidentale (voir la figure II). La réforme a eu un impact positif sur l'offre de logements. De nouveaux acteurs ont fait leur apparition et des structures nouvelles ont été créées, les partenariats entre le secteur privé et public ont pris de l'importance et un secteur privé vigoureux reste le principal mécanisme assurant la fourniture de services de logement. Dans l'ensemble de la région de la CEE, les taux de construction d'habitations ont baissé, mais les investissements dans le secteur du logement sont restés relativement stables, de l'ordre de 4 à 5 % du PIB, ce qui est dû principalement aux travaux de rénovation et d'amélioration qualitative. En Europe occidentale, l'Irlande est le seul pays où en 2000, le nombre de nouvelles constructions a doublé par rapport à 1990.

Figure II: Situation en matière de logement dans certains pays de la CEE, 2000

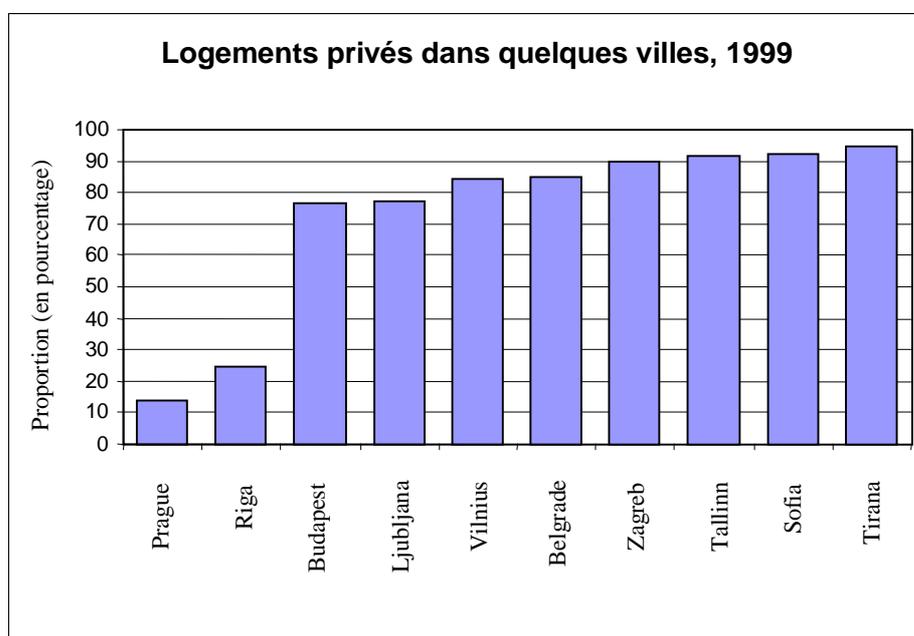


Source: Base de données de la CEE.

40. Dans les pays en transition, la construction de logements a atteint des niveaux très bas, ce qui est dû principalement à la suppression des subventions publiques. Les promoteurs privés sont toujours confrontés à des difficultés financières, une inflation élevée et l'insuffisance de crédits. À quelques exceptions près, les prêteurs hypothécaires ont hésité à mettre en place d'autres instruments hypothécaires mieux adaptés aux situations inflationnistes. Les taux d'intérêt élevés qui sont appliqués depuis le début des réformes du marché ont paralysé le financement institutionnel du logement, bien que le volume des prêts hypothécaires ait augmenté en République tchèque, en Hongrie et en Pologne (UNECE 2003e). Pourtant, même dans les pays les plus avancés dans la réforme, la dette hypothécaire est inférieure à 3 % du PIB, par rapport au taux de 50 à 65 % que l'on observe généralement sur les marchés du logement bien développés.

41. La propriété du logement a pris régulièrement de l'extension dans la plupart des pays, notamment dans les pays en transition. Les marchés du logement dans les villes anciennement sous régime communiste se caractérisent par la proportion élevée de propriétaires de logements (voir la figure III). Alors que dans les autres capitales de la région, ce fort déséquilibre dans la répartition des modes d'occupation est le résultat d'une privatisation massive (Tirana, Vilnius, Tallinn), Sofia comptait déjà un pourcentage élevé de propriétaires de logements à l'époque du socialisme d'État. En revanche, ces taux sont beaucoup plus bas dans les capitales de l'Europe occidentale: Londres (58 %), Helsinki (45 %), Paris (28 %), Vienne (17 %) (données urbaines, ville d'Helsinki, 2002). Mais surtout, *la catégorie des propriétaires de logements est de plus en plus fragmentée*, la portion privilégiée de cette catégorie vivant dans des quartiers chics et les propriétaires de logements victimes de ségrégation sociale, dans des cités d'habitation sensibles.

Figure III: Propriété du logement dans les capitales des pays en transition, 1999



Source: Tsenkova 2003b.

42. En général, les systèmes d'offre de logements obéissant aux règles du marché se soucient davantage des goûts et des choix des consommateurs. Les changements démographiques et sociaux dans la structure de la population, la polarisation sociale croissante et les différences de revenus exercent un impact sur la dynamique de la demande. D'une part, il en résulte une plus grande diversité dans les modes de vie et le choix des logements. Les personnes ayant un revenu disponible plus élevé recherchent de meilleures conditions de vie et s'installent dans des quartiers plus agréables. D'autre part, la pauvreté se manifeste par la hausse du nombre de personnes dépendant de l'aide sociale, et de sans-abri et par une détérioration générale des conditions de vie (voir l'encadré 7). En Europe occidentale et en Amérique du Nord, les politiques en matière de logement ont mis l'accent sur l'importance des instruments financiers – assurance hypothécaire, mesures d'incitation fiscales et subvention de la demande ciblée sur des groupes précis – pour faciliter l'accès au logement et élargir les choix. Cependant, l'écart entre les revenus et le coût de l'accès au logement a continué d'augmenter pour les ménages à

faible revenu, qui ont de plus en plus de difficultés à trouver des logements décents à un prix abordable. Des études sur l'accessibilité financière dans les pays en transition révèlent que les instruments hypothécaires actuels, le niveau des revenus et le prix des habitations ont exclu plus de 80 % des ménages du nouveau marché du logement. La pénurie de logements qui existait auparavant a été remplacée par une *pénurie de logements abordables*, ce qui donne à penser qu'une grave crise du logement est imminente.

#### **Encadré 7: Le problème des sans-abri**

Le problème des sans-abri est préoccupant dans l'ensemble de la région de la CEE et il est révélateur de l'incapacité des pays dotés d'un système de protection sociale à assurer un logement abordable pour tous. Le National Law Center for Homelessness and Poverty des États-Unis a recensé 3 millions de personnes sans abri au cours de l'année écoulée, dont 30 % en permanence et 70 % épisodiquement. Bon nombre de personnes sont tantôt à l'intérieur, tantôt à l'extérieur du système des sans-abri, qui englobe les refuges, les hôpitaux, la rue et la prison. Il y faut ajouter les 5 millions de personnes démunies qui dépensent plus de la moitié de leurs revenus pour se loger et qui risquent donc sans cesse de perdre leur logement. Un mois sans salaire, un problème de santé ou une facture impayée suffisent à faire basculer des familles démunies dans une situation où elles se retrouvent sans abri<sup>10</sup>.

Dans l'Union européenne, 3 millions de personnes étaient sans abri en 2002 et 18 millions mal logées, dans des habitations dépourvues du confort de base, insalubres, surpeuplées ou sans garantie de sécurité d'occupation<sup>11</sup>.

*Source:* FEANTSA (Fédération européenne des associations nationales travaillant avec les sans-abri): 2003.

### **B. Principales priorités des pays en transition**

43. Malgré l'intensification des réformes de la politique générale, de la législation et des institutions, la politique du logement dans les pays en transition n'a pas évolué au rythme du marché. Par exemple, on constate l'absence d'un ensemble de programmes stimulants orientés vers l'entretien et la rénovation du parc de logements existant, ce qui entraîne une nouvelle baisse des investissements et une diminution de la qualité des logements. Les choix en matière de politique du logement sont idéologiques et politiques. Il est clair que les réformes du logement ne figuraient pas au premier plan du processus de réforme général. Le logement social occupe une place mineure dans les programmes d'action. En raison de la conjoncture caractérisée par l'austérité budgétaire et la crainte de déficits, on opte plutôt pour des solutions axées sur le marché. Lorsqu'on réfléchit aux moyens de promouvoir la réforme de la politique du logement, il importe d'être plus sélectif dans la mise en œuvre des mesures. Les futurs responsables de la politique du logement doivent élaborer des stratégies de facilitation à la fois viables et réalistes financièrement, applicables quel que soit le régime d'occupation, et différenciées selon des critères et des priorités définis. Les subventions doivent être mieux ciblées et transparentes. L'engagement des gouvernements se justifie par la nécessité d'encourager les investissements dans ce secteur, de contribuer à un fonctionnement plus efficace des marchés et d'aider les groupes marginalisés à accéder à un logement abordable. Dans ce contexte, le Comité des établissements humains de la CEE a privilégié deux domaines d'action: *l'offre de logements sociaux et la rénovation du parc de logements existant*.

44. La privatisation massive a limité les possibilités pour le secteur public de fournir des logements sociaux. Il ne reste plus aux autorités locales que les logements les plus délabrés. La plupart des pays ne prévoient plus de nouveaux logements sociaux. L'expérience de cette dernière décennie a révélé que les gouvernements n'avaient pas réussi à intégrer les réformes en matière de logement social dans le processus plus vaste de restructuration des systèmes de protection sociale (UNECE 2003a, e). Il est difficile de protéger les services sociaux en période d'austérité budgétaire, mais il faudrait prendre conscience de l'importance de cet aspect pour la reproduction du capital social, la qualité de la vie et, par voie de conséquence, pour la croissance économique. Dans les pays où la proportion de logements sociaux reste élevée (Pologne, République tchèque, Lettonie, Fédération de Russie), les politiques de contrôle des loyers permettent à tous les ménages de bénéficier de subventions généralisées. Ces aides indirectes élevées ne sont pas équitables, elles ne constituent pas une bonne utilisation des fonds publics et ne profitent pas aux personnes démunies. Il convient de noter que les arriérés de loyers sont fréquents, malgré le faible niveau des loyers<sup>12</sup>. Par exemple, en République tchèque où le pourcentage de logements sociaux locatifs avoisine 45 % du parc de logements, le revenu des loyers réglementés ne représente que 25 % de celui des loyers du marché.

45. On peut tirer de précieuses leçons de l'expérience de l'Europe occidentale où le logement social joue toujours un rôle majeur. Ce secteur ayant perdu de l'importance pour faire face à la pénurie de logements, des conceptions différentes sont apparues dans la sous-région. Dans les pays où le pourcentage de logements sociaux est important (Autriche, Danemark, Suède, Suisse et Pays-Bas), la politique d'attribution favorise la cohabitation dans un même complexe d'habitation de ménages appartenant à différentes catégories de revenu. Les prix des loyers correspondent presque au recouvrement des coûts, mais les ménages à faible revenu bénéficient d'allocations-logement. Dans les pays où ce secteur est peu important (Espagne, Portugal), les loyers sont bas, car le logement social est un instrument de protection des ménages vulnérables. Dans ce cas, les politiques d'attribution obéissent à des règles bureaucratiques et l'assistance en fonction des besoins est plus limitée (Stephens 2003). Les pays en transition peuvent tirer parti de ces expériences pour améliorer leurs politiques en matière de loyers et de gestion des ressources. Un secteur de logements sociaux de grande envergure supposant des subventions élevées ne peut certainement pas fonctionner à long terme.

46. La plupart des pays d'Europe occidentale ont également acquis beaucoup d'expérience dans la rénovation de logements. Plusieurs modèles de rénovation à l'échelle locale ont vu le jour. Au cours de la dernière décennie, des partenariats communautaires pour la rénovation urbaine sont devenus des modèles viables de mise en œuvre de ces initiatives. Le transfert de ces bonnes pratiques aux pays en transition doit constituer une priorité. Le grave défaut d'entretien des logements privés et publics, conjugué au vieillissement et à la mauvaise qualité des constructions, nécessite des mesures urgentes. En moyenne, plus de 40 % des habitants des grandes villes, dans les pays en transition, vivent dans des logements multifamiliaux collectifs préfabriqués. Par contre, dans l'UE, 3 à 7 % de la population vit dans des cités d'habitation<sup>13</sup>. Le manque de financement pour la réhabilitation des logements et l'absence d'instruments juridiques appropriés (lois sur la copropriété) établissant les responsabilités en ce qui concerne la modernisation des installations/structures communes dans les immeubles à appartements sont des obstacles importants (UNECE 2003a). La rénovation des tours d'habitation pourrait devenir l'un des problèmes majeurs auxquels seront confrontés les urbanistes dans les pays en transition, car si les réparations qui s'imposent ne sont pas effectuées, il en résultera d'énormes problèmes structurels pour une grande partie du parc de logements (UNECE 1997). Deux aspects sont

particulièrement préoccupants: i) le contexte organisationnel et juridique des immeubles collectifs et ii) l'accentuation des problèmes d'accessibilité financière.

47. Récemment, la plupart des pays ont mis en place des lois visant à réglementer le fonctionnement des associations de propriétaires. La législation a fourni le cadre nécessaire pour que les propriétaires s'organisent, les mécanismes de prise de décisions soient mis en place et les règles et obligations soient respectées. La question primordiale est celle de l'application des accords d'association. Plusieurs obstacles subsistent. Premièrement, les différents propriétaires ne sont guère disposés, dans certains cas, à mettre sur pied une nouvelle organisation, car ils devront payer plus sans avoir la garantie d'obtenir un meilleur service; deuxièmement, la procédure administrative est assez complexe, en particulier pour ce qui est de l'enregistrement des biens immobiliers et fonciers; et troisièmement, les lois ne contiennent généralement pas des directives assez précises en ce qui concerne les procédures de vote, les mécanismes de partage des coûts et les possibilités d'application.

48. En outre, la transition a entraîné une paupérisation de la population et accru les inégalités de revenu. L'une des raisons du manque d'entretien des immeubles collectifs est la situation financière difficile des locataires et des propriétaires. Dans la plupart des cas, le coût des services liés aux logements a augmenté plus vite que les revenus, ce qui a entraîné une accumulation des arriérés. Les pouvoirs publics doivent aider les groupes à faible revenu en ciblant mieux l'assistance en fonction des besoins et en accordant des avantages financiers pour favoriser l'investissement dans des travaux d'amélioration de l'efficacité énergétique des bâtiments. À ce jour, quelques projets pilotes, surtout en matière d'efficacité énergétique, ont été entrepris en Lituanie, en Lettonie, en République tchèque et en Pologne. Ces exemples isolés de bonnes pratiques ne font pas l'objet d'un suivi et ne sont pas reproduits systématiquement au niveau national.

## V. COMMENT ALLER DE L'AVANT

49. Les pays de la CEE se sont efforcés, à des degrés divers, de trouver des solutions pour garantir la durabilité des établissements humains en élaborant des stratégies nationales de développement durable. Les villes et les municipalités sont les principaux acteurs du changement et l'élément moteur du progrès dans la mise en œuvre d'Action 21 dans la région de la CEE. Pour relever le défi de la durabilité à l'heure de la mondialisation, plusieurs municipalités ont réussi à mettre en place des coalitions et des partenariats dans le but de créer des villes économiquement productives, ouvertes à toutes les couches de la société et respectueuses de l'environnement. Il a été établi que la gestion des villes était une composante essentielle du succès et un catalyseur fondamental du changement. L'expérience acquise dans l'ensemble de la région montre que la planification de l'utilisation des sols joue un rôle essentiel dans l'intégration des politiques.

50. Pour poursuivre l'application d'Action 21 et la mise en œuvre des priorités en matière de durabilité définies dans la *Stratégie de la CEE pour une qualité de vie durable*, il convient de continuer à privilégier des villes viables qui favorisent l'équité sociale tout en contribuant au développement de l'ensemble du pays. À sa soixante-quatrième session, le Comité des établissements humains de la CEE a réaffirmé son engagement au service du développement durable et a considéré que des réformes visant à promouvoir la stabilité et l'équité sociales devraient devenir un élément essentiel des stratégies nationales et locales en faveur

d'établissements humains durables. Le Comité a souligné l'importance de nouveaux modèles de gestion démocratique des affaires publiques privilégiant la dimension humaine et faisant participer toutes les couches de la société.

51. L'évaluation des progrès présentée dans ce rapport ainsi que les communications soumises à la session du Comité ont mis en évidence le fait que les pays en transition ne sont pas encore dotés de tous les moyens nécessaires pour mettre en œuvre les principes du développement durable. La transition est source à la fois de problèmes et de possibilités. L'objet du processus de transition est de favoriser une prise de décisions décentralisée, démocratique et participative, stimuler la croissance économique et la cohésion sociale, et atténuer les catastrophes environnementales issues de l'époque communiste. La transition offre également la possibilité de mettre en œuvre les objectifs de développement durable grâce à une réforme administrative qui permettra d'introduire les méthodes de planification intégrée et de faire appel aux compétences et concours extérieurs disponibles. Mais la transition représente aussi une sérieuse menace pour la viabilité économique, écologique et sociale des pays concernés car elle se traduit par la suppression d'anciennes institutions sans en créer de nouvelles capables d'assurer une planification à long terme et sans mettre en place des systèmes de protection sociale. Cette situation aggrave la pauvreté et les inégalités, et encourage l'exploitation des ressources naturelles. Les débats du Comité ont fait ressortir l'importance de l'adoption de mesures cohérentes aux niveaux local, national et international.

#### **A. Mesures à prendre au niveau local**

52. *Encourager une qualité de vie durable dans les établissements humains par le biais d'une planification stratégique globale.* Il s'agit principalement d'améliorer la viabilité et la compétitivité des villes par une bonne gestion des affaires publiques, la responsabilisation des pouvoirs publics et la transparence de leur action afin d'atteindre l'objectif d'une qualité de vie durable.

53. *Mettre l'accent sur des réformes du logement axées sur les objectifs de durabilité et sur l'équité sociale.* Il s'agit surtout de fournir des logements abordables pour assurer l'intégration sociale et réhabiliter les collectivités démunies, en particulier dans les cités d'habitation des pays ex-socialistes.

54. *Promouvoir une bonne administration des biens fonciers pour garantir l'équité sociale.* Une bonne administration des biens fonciers est une condition essentielle à la compétitivité des marchés de l'immobilier et du logement. Il faut encourager la transparence et l'efficacité pour garantir une concurrence loyale et la sécurité d'occupation.

55. On peut promouvoir la poursuite de la mise en œuvre de pratiques durables dans les établissements humains au niveau local en élaborant des politiques novatrices et en mettant en place des bonnes pratiques qui se fonderont dans la culture institutionnelle des municipalités et des partenariats entre les entreprises et les collectivités. L'un des objectifs principaux consiste à tirer parti des innovations apparues dans quelques villes dans les domaines de l'aménagement urbain, de la planification et de l'administration des biens fonciers et à mieux faire connaître les meilleures pratiques. Dans ce but, il faut élaborer dans les villes une culture d'excellence qui aura un rôle de catalyseur de l'amélioration et l'apprentissage institutionnel. La viabilité urbaine nécessite des changements et des investissements stratégiques portant à la fois sur les aspects

matériels (constructions et infrastructures), les instruments (gestion et fonctionnement) et les mentalités (incitations à changer les modes de déplacement ou de consommation).

### **B. Mesures à prendre aux niveaux national et international**

56. Les mesures à prendre au niveau local nécessitent un cadre général qui puisse étayer l'élaboration des politiques. Pour assurer une promotion efficace du développement durable dans le contexte des établissements humains, les gouvernements nationaux doivent reconnaître que la région est majoritairement urbanisée. Si l'on accorde une importance prioritaire aux problèmes urbains dans les pays en transition, l'action des pouvoirs publics aux niveaux local et national aura plus d'impact. Les organisations internationales, à savoir les institutions bilatérales et multilatérales, les associations regroupant des collectivités locales et les réseaux de soutien internationaux ont un rôle primordial à cet égard. Un soutien financier et une assistance technique faciliteront le transfert de bonnes pratiques dans la région et le renforcement des capacités. À l'heure actuelle, l'aide publique au développement dont bénéficient les pays en transition n'est pas centrée expressément sur la viabilité des établissements humains. Différents programmes soutiennent la mise en œuvre d'initiatives locales inspirées d'Action 21, mais dans la plupart des cas, l'accent est mis sur la réduction de la pauvreté, le développement institutionnel ou les politiques environnementales (UNECE 2002d; WB 2003a).

57. Les programmes futurs devront:

a) Mobiliser les efforts à l'échelon des institutions pour résoudre les problèmes concernant les villes et les instances locales, et intégrer le point de vue urbain dans un dialogue sur les politiques nationales de développement durable. Cette mobilisation permettra d'influer sur les problèmes urbains urgents auxquels il est fondamental de s'attaquer pour pouvoir réduire la pauvreté à l'échelon national, favoriser une croissance équitable et améliorer la qualité de l'environnement;

b) Faire progresser le programme d'action multidimensionnel pour la viabilité urbaine, ce qui implique d'avoir des objectifs communs à toutes les villes mais qui seraient appliqués de diverses façons en fonction des priorités et avec des instruments opérationnels différents, compte tenu du niveau d'engagement politique et des capacités institutionnelles. Cette approche favoriserait l'établissement d'alliances intersectorielles et la complémentarité des réformes sectorielles;

c) Élaborer des mécanismes pour faire part des expériences fructueuses et des bonnes pratiques aux autres villes, aux partenaires et aux institutions publiques centrales pour que l'on s'en inspire ailleurs.

### Notes

<sup>1</sup> Ce processus a été appuyé par le programme *Capacités 21 en Europe et dans la Communauté d'États indépendants*. Lancé par le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) en 1992, il fait intervenir les pouvoirs publics, la société civile et le secteur privé pour atteindre les objectifs d'Action 21 ainsi que pour mettre au point des outils de bonne gouvernance démocratique.

<sup>2</sup> Certains pays ont essayé des instruments divers pour améliorer la cohérence des politiques – évaluation de l'impact sur l'environnement et sur l'économie, audits urbains, indicateurs de la qualité de vie. Parmi les autres outils expérimentés on peut citer des comités interministériels chargés des questions environnementales en Norvège et en Belgique; une évaluation environnementale du budget au Danemark; et la mise en place de commissaires autonomes chargés de favoriser l'intégration des politiques fédérales au Canada. L'existence de services d'audit indépendants, a amené les pouvoirs publics à prendre l'habitude de justifier la validité de leur action dans la perspective du développement durable.

<sup>3</sup> Le CCRE, qui représente quelque 100 000 autorités locales et régionales de 29 pays est un partenaire actif de la Campagne des villes européennes durables et il encourage les pratiques favorisant le développement durable.

<sup>4</sup> Un des problèmes caractéristiques causés par l'absence de coordination horizontale entre les secteurs est la segmentation des activités de planification concernant l'utilisation des sols, la mobilité et la qualité de l'air qui relèvent chacune de services différents. La même remarque s'applique à la gestion de l'eau et l'aménagement du territoire (EUWG-Management 2003).

<sup>5</sup> Parmi les autres initiatives, on peut citer les journées sans voiture, les transports urbains gratuits dans les centres-villes de Calgary et Seattle et les systèmes de transport intelligents mis en place à Bologne (Italie) et Zurich (Suisse) pour gérer la circulation. Le réseau européen des villes sans voiture regroupe quelque 70 villes qui se sont engagées à concevoir, échanger et mettre en œuvre des méthodes de gestion permettant de réduire le volume de la circulation urbaine, <http://www.euocities.org>.

<sup>6</sup> Les 472 000 habitants de Vancouver, qui vivent sur 11 400 hectares utilisent en fait la capacité écologique de 3,6 millions d'hectares et représentent donc une charge écologique importante pour le patrimoine commun.

<sup>7</sup> Le code de l'urbanisme de la Fédération de Russie a introduit le principe du zonage, qui oblige les municipalités à élaborer des règles en matière d'utilisation des sols et d'aménagement des terrains, mais peu d'entre elles l'ont fait. L'adoption de nouveaux plans et méthodes permettant de régler de manière adéquate les problèmes urgents de développement urbain est indispensable dans toute la CEI (UNECE 2001a).

<sup>8</sup> Aux États-Unis la Federal Emergency Management Agency, organisme fédéral s'occupant des situations d'urgence, estime que pas moins de 75 % du parc de logements du pays sont exposés aux catastrophes naturelles.

<sup>9</sup> En Lettonie, la «privatisation à vive allure» de logements appartenant à l'État ou aux municipalités a permis la cession d'unités d'habitations aux locataires, tandis que les pouvoirs publics restaient propriétaires des bâtiments et des terrains urbains. En Lituanie, près de 92 % des logements ont été privatisés en 1992, mais la plupart des terrains urbains sont restés aux mains des municipalités.

<sup>10</sup> Les revenus des Américains les plus pauvres sont loin d'avoir suivi la hausse du coût des logements. Aux États-Unis, les personnes démunies et les sans-abri reçoivent un complément de revenu à titre de mesure de protection sociale, des bons d'alimentation et une allocation sociale. (<http://www.endhomelessness.org/pub/tenyear/index.htm>).

<sup>11</sup> La Fédération européenne des associations nationales travaillant avec les sans-abri (FEANTSA) donne une définition simple mais solide de la vulnérabilité face au logement qui englobe les personnes connaissant l'une des situations suivantes: i) être sans toit; ii) être sans logis; iii) occuper une habitation précaire; iv) occuper une habitation inadéquate.

<sup>12</sup> Près de 10 % des ménages de Lettonie ont des impayés, en ce qui concerne les loyers et/ou les charges; dans le secteur locatif, cette proportion atteint 19,7 % (UNECE 2003b, e).

<sup>13</sup> En raison des politiques en matière d'industrialisation et d'urbanisation, les logements préfabriqués dominent le paysage urbain dans les pays ex-communistes. Ils représentent en effet 70 % de l'ensemble des logements à Bucarest, 45 % à Sofia et 20 % à Ljubljana (EAUE 2003).

-----