



**Conseil économique  
et social**

Distr.  
GÉNÉRALE

ECE/AC.25/2004/4  
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>
Résumé.....	1 - 13
<u>Chapitre</u>	
I. ÉTABLISSEMENTS HUMAINS DURABLES: UN APPEL À L' ACTION À L'ÉCHELLE MONDIALE .....	14 - 25
Introduction .....	14 - 18
A. Engagements en faveur des établissements humains durables dans la région de la CEE.....	19 - 25
II. INSTAURATION DE LA DURABILITÉ DANS LES ÉTABLISSEMENTS HUMAINS: TENDANCES ET OBSTACLES.....	26 - 61
A. Changement économique et social.....	29 - 37
B. Changement dans l'environnement et mutations urbaines .....	38 - 61

---

\* Les références indiquées dans ce document sont disponibles intégralement 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).

## RÉSUMÉ

### Établissements humains durables: un appel à l'action

1. Ce rapport donne un aperçu général des progrès réalisés dans le domaine du développement durable des établissements humains dans la région de la Commission économique des Nations Unies pour l'Europe (CEE). Cet aperçu s'articule autour des engagements énoncés dans le Programme relatif à la poursuite de la mise en œuvre d'Action 21 (A/RES/S-19/2) et le Plan d'application de Johannesburg. Compte tenu de la contribution essentielle que les villes peuvent apporter aux efforts 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, ce rapport porte essentiellement sur les résultats importants obtenus dans la recherche de solutions prenant en compte les multiples dimensions de la durabilité ainsi que sur les nouveaux problèmes et les nouvelles possibilités dans 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.

### Tendances et principaux obstacles à l'instauration de la durabilité dans les établissements humains

2. Les pays de la CEE traditionnellement à économie de marché ont connu une forte croissance économique et des avancées significatives dans l'application de leur programme de réformes structurelles au cours de la décennie écoulée. La croissance a été irrégulière, mais elle a débouché sur une amélioration des conditions de vie en Europe occidentale et en Amérique du Nord. Sur le plan de l'environnement, quelques progrès ont été accomplis s'agissant de dissocier la pollution et l'exploitation des ressources naturelles de la croissance économique. Malgré ces points positifs, le fait que plus de 56 millions de personnes vivant dans l'Union européenne se trouvent exposées à un risque de pauvreté, et qu'une personne sur dix vit durablement dans la pauvreté, constitue aujourd'hui un sérieux problème, à la fois politique et social.

3. Les pays en transition de la région de la CEE ont connu une évolution politique, économique et sociale particulièrement spectaculaire. En Europe centrale et orientale, la plupart des pays ont opté avec succès pour l'économie de marché; ils ont dépassé le niveau de production économique des premières années 90 et se sont engagés sur la voie de la décentralisation politique et administrative. Dans la Communauté d'États indépendants (CEI)<sup>1</sup>, les ajustements structurels et les réformes politiques ont donné des résultats inégaux. Alors qu'au début de la réforme la pauvreté au sens actuel du terme n'existait pas, plus de 100 millions de personnes appartiennent aujourd'hui à la catégorie des pauvres. La proportion de la population vivant avec moins de 1 dollar des États-Unis par jour atteint un niveau alarmant au Tadjikistan, en Ouzbékistan et en République de Moldova. Le nombre de réfugiés a rapidement augmenté. Environ 45 millions de personnes vivent aujourd'hui dans des pays en proie à la guerre ou à des troubles civils. Près de 400 000 personnes ont été tuées et quelque 7 millions sont devenues des réfugiés ou des personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays. Le passage à l'économie de marché et l'évolution vers la démocratie n'ont pas procuré les mêmes bienfaits dans tous les pays en transition et/ou pour tous les groupes de la société.

4. C'est dans ce cadre que s'inscrit la mise en œuvre des réformes des politiques visant à promouvoir des établissements humains durables. La région de la CEE est extrêmement urbanisée, plus de 75 % de la population étant concentrés dans les zones urbaines, ce qui entraîne des problèmes de plus en plus complexes. La problématique urbaine revêt une importance fondamentale au regard de la durabilité, notamment en raison de l'augmentation de la pauvreté urbaine et des atteintes à l'environnement. Dans les pays en transition, la privatisation à grande échelle des logements, vendus à leurs occupants qui les louaient, a engendré des problèmes d'entretien, et les groupes de population à faible revenu ont peu de chances de se voir attribuer un logement social, le parc de ces logements étant actuellement restreint. La fourniture durable de services d'infrastructure essentiels demeure un problème dont les conséquences sont cruciales pour l'environnement. Les villes sont confrontées à des contraintes techniques et fiscales lorsqu'il s'agit d'assurer de façon adéquate l'approvisionnement en eau et l'assainissement, la gestion des déchets solides et les transports publics. Les municipalités sont devenues des gestionnaires de crises aux nombreuses responsabilités mais aux pouvoirs limités sur le plan fiscal. Les obligations qu'elles doivent ainsi assumer sans recevoir de financement ont entraîné un désinvestissement stratégique et une dégradation persistante de la qualité des services de base.

5. 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. Ces efforts ont abouti à la création d'une structure servant d'appui à l'action locale, et plusieurs autorités locales 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. La gestion des villes, en tant que processus de décisions, favorise les programmes et les services qui permettent de prendre réellement en compte les multiples aspects de la durabilité grâce à des actions menées en collaboration. Quelque 6 400 municipalités se sont dotées d'initiatives locales inspirées d'Action 21, préconisant une culture de bonnes pratiques et d'excellence.

6. L'aménagement durable du territoire joue un rôle essentiel dans l'intégration des politiques et engendre des synergies importantes qui permettent de progresser en direction de l'objectif de la durabilité. L'expérience récente montre qu'un certain nombre de villes ont choisi d'entreprendre une planification stratégique, en s'inspirant des principes et des structures du développement durable. Dans toute la région de la CEE, la rénovation urbaine a pris une place beaucoup plus importante. La recherche de stratégies efficaces de rénovation urbaine qui permettent de créer des emplois, de réhabiliter des friches industrielles et d'améliorer les infrastructures existantes a favorisé l'émergence de modèles et d'instruments de planification nouveaux, qui prennent simultanément en compte le dénuement matériel, l'exclusion sociale et la dégradation de l'environnement dans les collectivités locales.

7. Dans les pays en transition, les changements économiques et sociaux ont entraîné des turbulences et des controverses en matière de planification. Si certaines capitales se sont dotées d'une nouvelle génération de plans directeurs qui favorisent un aménagement durable du territoire, d'autres collectivités ont accordé moins d'importance aux réformes touchant à la planification et ont plutôt prêté attention à la pauvreté et à la stabilité sur le plan macroéconomique. On accorde en général peu de crédit à l'efficacité de l'aménagement du territoire pour orienter le développement. Une planification bureaucratique inefficace et l'absence de capacités institutionnelles adéquates ont souvent abouti à des modifications ponctuelles de plans plus anciens lorsque la pression en faveur du développement s'intensifiait.

8. Dans toute la région de la CEE, les gouvernements ont encouragé une bonne administration des biens fonciers en créant des marchés efficaces et géographiquement intégrés pour le logement, les biens fonds, les biens immobiliers et les transports publics. Dans la plupart des pays en transition, les gouvernements ont procédé à une privatisation massive des terres avec plus ou moins de bonheur. La transformation des régimes de droits fonciers a pris une ampleur tout à fait extraordinaire. Par exemple, dans la Fédération de Russie, plus de 50 millions de personnes physiques ou morales sont devenues des propriétaires terriens, et 129 millions d'hectares de terres, soit à peu près la surface de l'Europe occidentale, ont été privatisés. Conjugée aux évolutions juridiques et institutionnelles liées au cadastre et l'évaluation des terres, la privatisation a facilité l'établissement d'un système moderne d'administration des biens fonciers. Sa mise en œuvre est toutefois freinée par une multitude de problèmes: i) une politique foncière fragmentaire; ii) une gestion inefficace due à l'insuffisance des capacités institutionnelles, et iii) un manque de transparence dans la restitution et la privatisation des terres. Viennent s'y ajouter l'occupation de terres agricoles à la périphérie des villes et la prolifération des établissements illégaux (par exemple, à Tirana, Tbilisi et Erevan) dans lesquels l'inefficacité des systèmes administratifs conjuguée à la pauvreté urbaine provoque un enchaînement de carences économiques et sociales.

9. Les réformes accomplies dans le secteur du logement dans la région de la CEE au cours des dix dernières années ont favorisé l'adoption de politiques visant à redonner toute leur importance aux forces du marché et à diminuer l'intervention de l'État. Jusqu'à 90 % des logements ont été achetés par leurs occupants dans certains pays en transition, en raison de la privatisation massive des logements qui appartenaient à l'État, et la construction de nouveaux logements est tombée à des niveaux historiquement bas. L'écart entre le revenu et le coût d'accès au logement s'est encore accentué, en particulier dans les zones urbaines à forte croissance, et de ce fait les prix des logements sont devenus moins abordables. La situation des sans-abri est un problème persistant: en 2002, environ 6 millions de personnes n'avaient pas de logement dans l'Union européenne et aux États-Unis, et 23 autres millions étaient mal logés.

10. Dans les pays en transition, le parc public de *logements sociaux* a diminué par suite de la privatisation massive. Les autorités locales se sont retrouvées avec les logements les plus dégradés, qui sont en très mauvais état. La plupart des pays n'offrent plus de nouveaux logements sociaux. Le bilan des dix dernières années montre que les gouvernements n'ont pas inscrit de réformes en matière de logement social dans le processus plus vaste de la restructuration des services sociaux. Ils doivent intervenir d'urgence pour encourager l'investissement dans la réhabilitation du parc existant et aider les groupes de population marginalisés à accéder au logement social.

11. Dans ce contexte, la réhabilitation des grands immeubles pourrait être l'un des plus graves problèmes auxquels les municipalités se trouveraient confrontées dans les pays en transition, car, faute de réparations, d'énormes problèmes structurels vont apparaître dans plus de 40 % du parc de logements urbains. Le manque de financement pour le logement et l'absence d'accords juridiques adéquats pour moderniser les parties/infrastructures communes des immeubles collectifs constituent des obstacles majeurs. La plupart des pays ont récemment adopté des lois pour réglementer le fonctionnement des associations de propriétaires de logements. La législation a fourni le cadre à l'intérieur duquel les propriétaires devaient s'organiser, précisé les mécanismes de décision et mis en place un régime destiné à assurer le respect des règles et des obligations. La question essentielle est celle de l'application des accords d'association.

### **Comment aller de l'avant**

12. À sa soixante-quatrième session, le Comité des établissements humains de la CEE a réaffirmé son engagement au service du développement durable et considéré que des réformes visant à promouvoir la stabilité et l'équité sociales devaient devenir un élément essentiel des stratégies locales et nationales en faveur d'établissements humains durables. Au niveau local, l'accent a été mis sur trois grandes priorités: i) encourager une qualité de vie durable dans les établissements humains grâce à une planification stratégique globale; ii) privilégier les réformes pour un habitat durable et l'équité sociale, notamment en rénovant les communautés défavorisées; iii) promouvoir une bonne administration des biens fonciers pour assurer l'équité sociale en insistant sur la transparence et l'efficacité afin de garantir le libre jeu de la concurrence et la sécurité d'occupation des logements.

13. Aux niveaux national et international, il faut mettre en place un plan directeur plus solide et plus dynamique qui tienne compte de l'importance de la problématique urbaine. Dans les pays en transition, cette orientation stratégique permettra d'intervenir au niveau des politiques pour apporter aux problèmes urbains à résoudre d'urgence des solutions qui auront également un grand impact sur la réduction de la pauvreté à l'échelon national, la croissance équitable et l'amélioration de l'environnement. Les organisations internationales, y compris les institutions bilatérales et multilatérales, les associations d'administrations locales et les réseaux de soutien internationaux ont un rôle primordial à jouer à cet égard. Un soutien financier et une assistance technique peuvent faciliter le transfert de bonnes pratiques dans la région et contribuer au renforcement des capacités.

## **I. ÉTABLISSEMENTS HUMAINS DURABLES: UN APPEL À L'ACTION À L'ÉCHELLE MONDIALE**

### **Introduction**

14. Ce rapport a pour objet d'aider les pays de la CEE à évaluer les progrès accomplis dans la réalisation des engagements, des objectifs et des buts énoncés dans Action 21, le Programme relatif à la poursuite de la mise en œuvre d'Action 21 au niveau local et le Plan d'application de Johannesburg pour le domaine thématique des établissements humains.

15. Il a trois objectifs précis. Premièrement, il analyse les principales tendances régionales et solutions politiques ayant trait aux établissements humains durables. L'accent est mis en particulier sur la dimension urbaine du développement durable, dans le contexte des changements économiques, sociaux et environnementaux. Deuxièmement, il vise à donner un aperçu des grandes initiatives prises à l'échelon local, national ou international qui contribuent au développement durable des établissements humains dans la région. Troisièmement, étant donné la diversité des expériences dans les 55 pays de la région de la CEE, il analyse les problèmes et les possibilités ainsi que les progrès réalisés depuis le Sommet de Rio, en accordant une attention particulière aux pays en transition. En raison du manque de données faciles à se procurer pour un certain nombre de ces questions au niveau régional et/ou urbain, l'accent est mis sur les bonnes pratiques et les mesures innovantes, plutôt que sur des comparaisons systématiques.

16. L'évaluation s'appuie sur des informations contenues dans des rapports de gouvernements, tels que les rapports d'évaluation nationaux, établis pour le Sommet mondial pour le développement durable, des évaluations comparatives sur le sujet réalisées par de grandes organisations internationales et des instituts de recherche, ainsi que sur des bases de données internationales et des statistiques provenant de sources officielles. La recherche fait la synthèse des contributions résultant des échanges de vues approfondis sur les réformes des politiques pour parvenir à un développement durable, qui ont eu lieu pendant la soixante-quatrième session du Comité des établissements humains de la CEE.

17. Des efforts ont été accomplis pour tenir compte de l'immense hétérogénéité de la région de la CEE, qui a une dimension à la fois politique, économique, sociale et environnementale. Les membres de la CEE comptent quelques-uns des pays économiquement les plus riches du monde et quelques-unes des nations les plus pauvres; certains ont depuis longtemps de solides traditions démocratiques et d'autres ont opté depuis peu pour un régime démocratique; dans certains, l'homme a presque entièrement modifié l'environnement, tandis que dans d'autres de vastes territoires subsistent à l'état naturel ou semi-naturel. Ces différences énormes, associées aux changements politiques et économiques les plus radicaux qui se sont produits dans les pays en transition, ont de profondes répercussions sur le développement durable des établissements humains. Dans la mesure du possible, le rapport analyse les progrès par région et sous-région. Il distingue quatre sous-régions, à savoir l'Amérique du Nord, l'Europe occidentale, l'Europe centrale et orientale et la Communauté d'États indépendants (CEI).

18. Le document s'articule autour des grands secteurs sélectionnés pour l'établissement du rapport dans le domaine thématique des établissements humains, des questions mentionnées dans le document de définition des travaux de la Division du développement durable et des priorités du Comité des établissements humains de la CEE. Le premier chapitre donne un aperçu des engagements en faveur du développement durable des établissements humains à l'échelon mondial et de leur relation avec le programme d'action dans les pays de la CEE. Le deuxième chapitre met en relief les grandes tendances économiques, sociales et environnementales dans la région ainsi que les forces qui poussent au changement. L'accent est mis sur les différences et les similitudes entre ces deux processus et sur les problèmes importants qui se posent dans la mise en œuvre d'initiatives durables, en particulier dans les zones urbaines. Le chapitre suivant passe systématiquement en revue les possibilités et les problèmes dans: i) la gestion des villes et des affaires publiques urbaines; ii) l'aménagement du territoire dans l'optique de la durabilité; iii) l'administration des biens fonciers; et iv) l'offre de logements à des prix abordables. L'analyse fait ressortir les résultats importants obtenus dans la recherche de solutions prenant en compte les multiples dimensions de la durabilité. Enfin, les conclusions reprennent quelques-uns des thèmes principaux et attirent l'attention sur des solutions de rechange permettant d'agir aux niveaux local, national et mondial.

#### **A. Engagements en faveur des établissements humains durables dans la région de la CEE**

19. Le développement durable des établissements humains est un processus multidimensionnel. Les chapitres 7, 10, 21 et 28 d'Action 21 mettent l'accent sur les établissements humains durables, une conception intégrée de la gestion des terres, les déchets et l'assainissement, et le renforcement des capacités des autorités locales. Le Programme relatif à la poursuite de la mise en œuvre d'Action 21 évoque explicitement l'importance des

établissements humains pour atteindre les objectifs du développement durable, aux niveaux local et mondial. Il préconise également une intensification de la coopération internationale pour éliminer la pauvreté. À cet égard, la mise en œuvre de politiques d'aménagement du territoire et de gestion des services favorables aux pauvres dans les communautés rurales et urbaines doit prendre en compte les multiples dimensions de la pauvreté.

### **Encadré 1: Établissements humains durables**

Il est jugé nécessaire d'intensifier les efforts et la collaboration pour améliorer les conditions de vie dans les villes, les villages et les zones rurales du monde entier. L'urbanisation est à la fois source de problèmes et de possibilités. L'urbanisation mondiale est un phénomène intersectoriel qui influe sur tous les aspects du développement durable. Il faut prendre d'urgence des mesures pour remplir intégralement les engagements pris à la Conférence des Nations Unies sur les établissements humains (Habitat II), tels qu'énoncés dans le rapport de la Conférence, et dans Action 21. Il faut mobiliser des ressources financières nouvelles ou additionnelles auprès de diverses sources pour réaliser les objectifs du logement convenable pour tous et du développement durable des établissements humains dans un monde de plus en plus urbanisé. Il faut accélérer le processus de transfert de technologie, de renforcement des capacités, de décentralisation des pouvoirs grâce notamment au renforcement des capacités locales et à la mise en place de partenariats entre le secteur public et le secteur privé pour améliorer la fourniture et la gestion écologiquement rationnelle des infrastructures et des services sociaux afin d'assurer un développement plus durable des établissements humains. Les programmes locaux s'inspirant d'Action 21 devraient être activement encouragés. La Commission du développement durable pourrait fixer des objectifs mondiaux pour promouvoir les campagnes locales fondées sur Action 21 et éliminer les obstacles aux initiatives locales qui s'inspirent d'Action 21.

*Source:* Programme relatif à la poursuite de la mise en œuvre d'Action 21, A/RES/S-19-2, par. 32.

20. Aux fins d'évaluer les progrès sur la voie de la durabilité, le processus préparatoire de Rio+10 a mis l'accent sur cinq points importants. Premièrement, la communauté internationale doit se concentrer sur la mise en œuvre rapide d'Action 21. Deuxièmement, les trois piliers du développement durable doivent figurer plus explicitement dans les réformes des politiques. Troisièmement, certaines réalités nouvelles, telles que la mondialisation, doivent être prises en considération pour promouvoir l'équité et l'ouverture sociale. Quatrièmement, il est nécessaire de se concentrer sur certains domaines essentiels et sur des mesures à effet immédiat susceptibles d'accélérer la réalisation des objectifs du développement durable, en particulier en relation avec les Objectifs de développement du Millénaire<sup>2</sup>. Enfin, le renforcement des arrangements institutionnels propices au développement durable est un élément essentiel pour parvenir à ce développement.

21. Le Sommet mondial pour le développement durable, tenu à Johannesburg (Afrique du Sud), a permis de mettre de nouveau l'accent sur la réalisation d'un développement «qui dure» et sur le devoir d'assurer aux générations futures un niveau de bien-être au moins équivalent à celui d'aujourd'hui. Il a reconnu l'importance des questions d'urbanisation

(logement convenable, eau, assainissement) pour la réalisation du développement durable (UNDESA 2002). Le Plan d'application de Johannesburg réaffirme les principes de Rio et comporte des références importantes aux établissements humains durables dans ses sections consacrées à l'élimination de la pauvreté, à la modification des modes de consommation et de production non viables, à la protection et à la gestion des ressources naturelles aux fins du développement économique et social et au cadre institutionnel du développement durable. On citera parmi les engagements particulièrement significatifs pour les établissements humains:

a) La mondialisation au service du développement durable: i) intégrer les pays en développement les plus pauvres dans l'économie mondiale par le biais de politiques commerciales et d'investissement favorables, ii) contribuer à l'élimination de la pauvreté, et iii) promouvoir une meilleure compréhension des liens existant entre l'environnement, la pauvreté, le commerce et la sécurité humaine;

b) Des modes de consommation et de production viables: i) adopter des mesures visant à encourager une évolution vers des modes de production et de consommation plus viables, ii) mettre l'accent sur l'utilisation rationnelle de l'énergie et dissocier la croissance économique des pressions exercées sur l'environnement ou les ressources naturelles;

c) Des établissements humains durables: i) mettre en œuvre des politiques efficaces de planification et de gestion urbaines, ii) appliquer le Programme pour l'habitat pour ce qui est de l'urbanisation durable, du logement convenable et des services de base, iii) améliorer d'ici à 2020 les conditions de vie de 100 millions d'habitants de taudis par un aménagement du territoire plus efficace et l'offre de logements convenables, iv) améliorer la mise en place d'infrastructures respectueuses de l'environnement, y compris en matière de transports et de gestion des déchets, des ressources en eau et des catastrophes;

d) L'amélioration de la gestion des affaires publiques et des processus démocratiques: i) renforcer le rôle des autorités locales et multiplier les partenariats au service du développement durable, ii) améliorer les systèmes de gestion des affaires publiques dans les villes et autres établissements humains ainsi que les capacités institutionnelles nationales et locales, iii) mettre l'accent sur le renforcement des capacités en matière de systèmes d'information géographique (SIG) et de méthodes de planification et de gestion ainsi que pour l'amélioration des processus décisionnels très largement participatifs;

e) La réalisation du développement durable par: i) la mobilisation de toutes les sources de financement, ii) le transfert des technologies et le renforcement des capacités, iii) l'instauration de structures institutionnelles performantes, et iv) la garantie d'une participation plus concrète et l'élaboration de mesures permettant de suivre les progrès réalisés en matière de développement durable.

22. Dans la région de la CEE, la priorité accordée au développement durable dans les établissements humains varie selon les pays, en fonction de leurs priorités, de leurs politiques et de leur histoire. Toutefois, les politiques visant à appliquer dans la pratique les engagements pris au plan mondial mettent l'accent sur l'interaction des aspects économiques, sociaux et environnementaux (EC 1998; PCSD 1996). Bien que les résultats obtenus dans ce domaine soient généralement évalués sur les plans matériel et économique, ils sont de plus en plus souvent associés aux concepts de bonne gestion des affaires publiques, d'équité sociale et

de participation des citoyens<sup>3</sup>. S'il n'existe pas de schéma directeur général indiquant la méthode à suivre pour atteindre l'objectif de la viabilité dans le cadre des établissements humains, une série de documents d'orientation importants adoptés par le Comité des établissements humains de la CEE dessine la trajectoire possible d'une stratégie gouvernementale.

### **Encadré 2: Stratégie de la CEE pour une qualité de vie durable**

Ce document définit la vision stratégique et les actions à mener en priorité pour faire face aux principales difficultés qui entravent les perspectives de développement durable dans la région. Les nouvelles orientations stratégiques et les mesures à mettre en œuvre s'articulent autour de cinq objectifs:

- Promouvoir un système démocratique de gestion des affaires publiques répondant aux besoins des communautés locales;
- Rendre les agglomérations davantage compatibles avec la protection de l'environnement;
- Faciliter la cohésion sociale et renforcer la sécurité;
- Promouvoir l'introduction de réformes fondées sur le marché dans les secteurs du logement et de l'urbanisme;
- Améliorer les marchés fonciers et immobiliers et garantir les droits en matière de biens fonciers.

*Source:* Stratégie de la CEE pour une qualité de vie durable dans les établissements humains au XXI<sup>e</sup> siècle (2000).

23. La Stratégie de la CEE pour une qualité de vie durable adoptée au cours d'une réunion ministérielle en 2000 a marqué un tournant important dans la définition des priorités régionales. Elle va dans le sens des principes fondamentaux d'Action 21 et réaffirme les engagements pris dans le cadre du Programme relatif à la poursuite de la mise en œuvre d'Action 21 concernant les établissements humains. À ce titre, elle constitue le cadre général des réformes visant à atteindre l'objectif de la durabilité dans le contexte spécifique de la région de la CEE.

24. L'objectif du Comité des établissements humains de la CEE est de promouvoir le développement durable dans la région tout en encourageant la prospérité économique et sociale et en soutenant un mode de gestion démocratique des affaires publiques. Dans le contexte d'un dialogue politique à long terme avec les gouvernements nationaux, le Comité insiste expressément sur l'échange d'expériences et de connaissances et sur la nécessité d'améliorer les cadres juridiques, institutionnels et gestionnaires dans les pays en transition. Pour traduire la Stratégie dans les faits, il convient de continuer à privilégier des villes durables caractérisées par un dynamisme économique, une ouverture sociale et un souci de l'environnement; des villes vivables qui encouragent l'équité sociale tout en contribuant au développement de l'ensemble du pays (UNECE 2003g;e). Les documents directifs adoptés depuis le Sommet mondial pour le développement durable ont réaffirmé la détermination à favoriser la viabilité urbaine en introduisant des réformes dans les domaines de l'aménagement de l'espace, de la rénovation urbaine, de la gestion des logements et de l'administration des biens fonciers.

25. Les principaux pôles d'activités du Comité – urbanisme, logement et administration foncière – représentent un large éventail d'options thématiques pour des activités susceptibles d'être déployées aux niveaux national, régional et international, ainsi que pour le transfert de connaissances et l'élaboration de politiques. L'objectif n° 1 est d'agir simultanément dans ces trois secteurs afin de contribuer plus efficacement à l'élaboration de directives et de recommandations et d'atteindre plus rapidement l'objectif de la durabilité grâce à des politiques équitables sur le plan social. Le Comité accorde une importance accrue à la nécessité d'intégrer les pays en transition dans les économies européenne et mondiale et cela demeurera l'une de ses priorités (Schmögnerová 2003).

## **II. INSTAURATION DE LA DURABILITÉ DANS LES ÉTABLISSEMENTS HUMAINS: TENDANCES ET OBSTACLES**

26. Depuis dix ans, les pays de la CEE enregistrent une forte croissance économique et avancent à grands pas dans l'application de leur programme de réformes structurelles. Sous l'effet du progrès technologique et de la mondialisation, la plupart d'entre eux ont développé leur économie tertiaire (UNECE 2003h). En Europe occidentale et en Amérique du Nord, la croissance, bien qu'ayant traversé des hauts et des bas, s'est traduite par une amélioration du niveau de vie et des progrès en matière d'éducation et de santé. Des progrès ont également été réalisés s'agissant de la dissociation de la croissance économique de la pollution et de l'exploitation des ressources naturelles. Les émissions et concentrations d'un certain nombre de polluants atmosphériques parmi les plus nocifs ont été réduites, la consommation d'eau douce par habitant a diminué et la couverture forestière a augmenté (UNECE 2002d). Il n'en reste pas moins que la pauvreté, le chômage et l'exclusion sociale demeurent de sérieux sujets de préoccupation.

27. En revanche, les pays en transition ont connu une évolution politique, économique et sociale des plus spectaculaires. En Europe centrale et orientale, la plupart des pays se sont tournés avec succès vers l'économie de marché; ils ont dépassé le niveau de production économique des années 90 et se sont engagés sur la voie de la décentralisation politique et administrative. Les ajustements structurels et les réformes politiques menés dans le cadre de la CEI ont donné des résultats inégaux. Dans les pays en transition, les inégalités et la pauvreté ont gagné du terrain et les pressions fiscales ont érodé certains services sociaux et infrastructurels de base.

28. C'est dans ce contexte que s'inscrit la mise en œuvre des réformes des politiques en faveur des établissements humains durables dans la région de la CEE. Ce processus multidimensionnel résulte d'une série de phénomènes interdépendants générateurs de changements: économiques, démographiques, sociaux et environnementaux. L'enchaînement et le rythme de ces changements modifient les systèmes d'établissements humains existants, transforment leur composition sociale et démographique et entraînent des modifications dans la gestion des affaires publiques. Les sections ci-après portent sur quelques-unes des grandes tendances observées dans la région et sur la façon dont celles-ci influent sur le programme de réforme des politiques.

## **A. Changement économique et social**

29. Dans la région de la CEE, les économies nationales sont de plus en plus intégrées au système mondial de production, de distribution et de commerce. La libéralisation du commerce, les flux internationaux de capitaux et les politiques d'ajustement structurel sont autant de phénomènes connus qui ont induit une restructuration économique fondamentale. Cette transformation économique s'est accompagnée d'une restructuration de l'État-providence et d'une transition vers un «modèle semi-public» en politique. Le rôle de l'État et celui des institutions du secteur public ont été redéfinis en mettant l'accent sur le pluralisme, la déréglementation, la privatisation et l'introduction de la concurrence dans les prestations de services urbains (OECD 2001d; UNECE 2003h; WB 2002).

30. La restructuration économique et l'intégration mondiale ont eu pour effet de creuser les écarts en termes de richesse économique et d'accentuer les inégalités entre pays, régions et communautés locales<sup>4</sup>.

### **1. Tendances économiques**

31. Il ressort de données récentes qu'en Europe occidentale le revenu moyen par habitant, mesuré en parité de pouvoir d'achat, est de 25 000 dollars des États-Unis, alors qu'il n'est que de 2 500 dollars (WB 2003b) dans la CEI. Les différents pays d'Europe occidentale ont enregistré en 2002 un taux d'accroissement de leur produit intérieur brut (PIB) de l'ordre de 1 %, à l'exception de la Grèce et de l'Irlande, dont les performances ont été nettement supérieures (3,3 %). Les pays dont l'économie est la plus dynamique sont le Turkménistan (15 %), l'Azerbaïdjan (8 %) et le Kazakhstan (7 %).

32. Certaines des économies qui connaissent aujourd'hui une croissance des plus rapides sont en fait celles qui ont enregistré les pires résultats au cours de la décennie écoulée. Après des années de récession économique, la plupart des pays d'Europe centrale et orientale ont atteint un PIB supérieur à celui qui prévalait avant la réforme alors que, dans la CEI, le PIB moyen est resté à 68 % de son niveau de 1990. La croissance et les aménagements ont été largement stimulés par les investissements étrangers directs, qui ont augmenté avec la stabilisation de l'environnement économique et politique et constituent un moteur central du développement durable. Ces investissements ont entraîné un transfert de meilleures technologies et pratiques de gestion et ont stimulé les investissements nationaux. La Hongrie, l'Estonie et la République tchèque ont remporté la course régionale aux capitaux étrangers la main haute.

33. Les politiques d'ajustement structurel et la restructuration économique ont créé bien des difficultés à certains groupes de population tels que les chômeurs de longue durée, les personnels peu qualifiés et les jeunes avec peu d'expérience. Les retombées de la croissance n'ont pas été largement réparties dans la région de la CEE (WB 2000b, c). La polarisation des revenus a empiré, de manière peut-être plus spectaculaire dans les pays en transition, et le chômage est resté à un niveau très élevé. En Espagne, en Grèce et en Estonie, les revenus du cinquième quintile sont six fois supérieurs à ceux du premier quintile. En revanche, en Slovaquie, en Suède et au Danemark, le rapport est de 1 à 3. Il s'agit là d'une source majeure d'inégalités sociales qui, associée au chômage, compromet sérieusement la viabilité sociale. Le taux moyen de chômage reste élevé en Europe centrale et orientale (26,7 %) et en Europe occidentale (7,6 %). L'Espagne, la Grèce et la Turquie présentent des niveaux de chômage de l'ordre de 10 à 11 %. L'Amérique

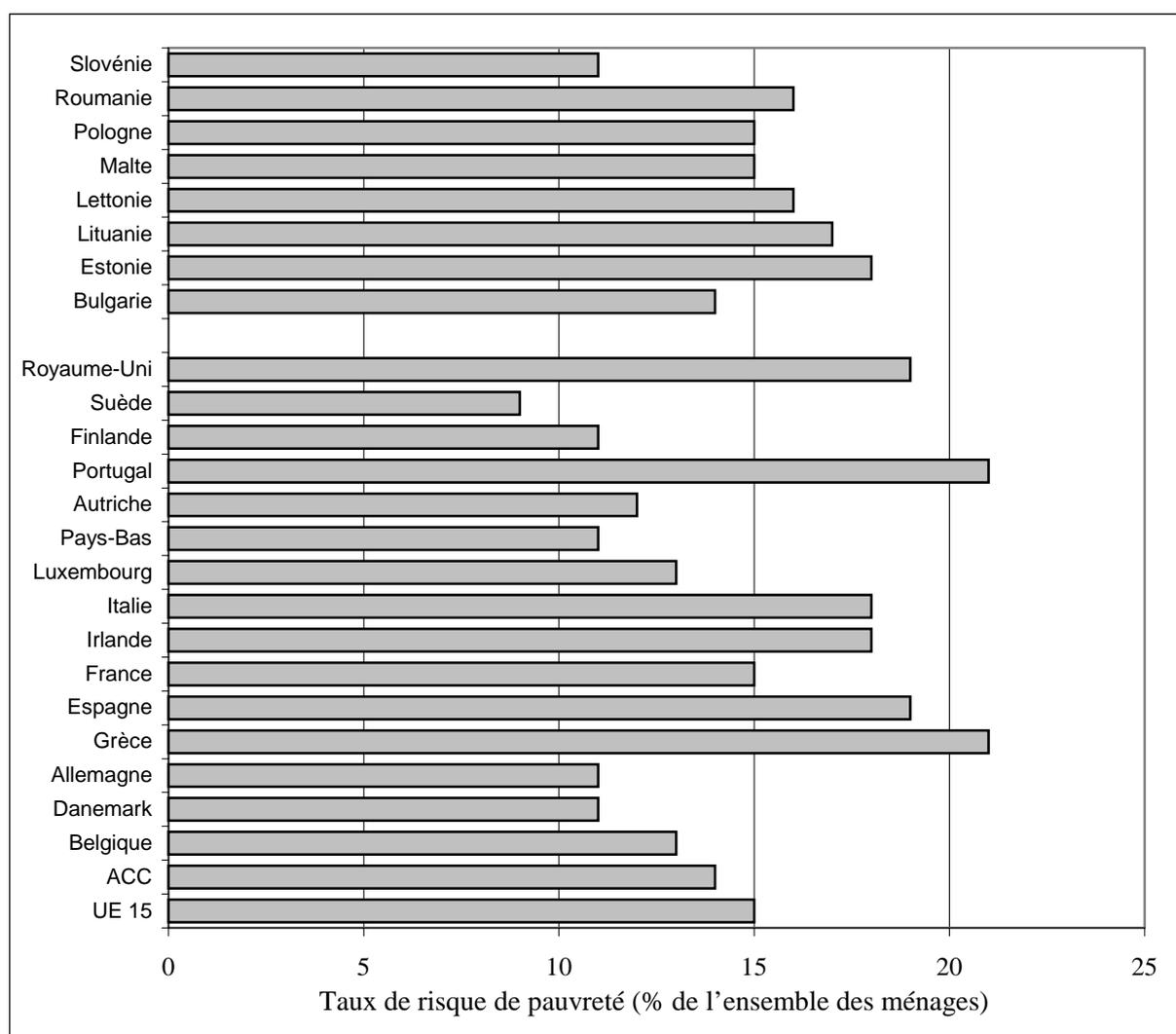
du Nord a connu des années de reprise sans emploi, alors que dans la CEI le chômage n'a pas dépassé les 2,5 % (UNECE 2003g). Les pays de ces sous-régions ont su préserver leur économie des chocs extérieurs même s'ils ont été eux aussi touchés par de graves récessions.

## 2. Tendances sociales

34. L'essor démographique de la région, qui repose essentiellement sur l'immigration, demeure modéré – 1 % en Europe occidentale et 3 % en Amérique du Nord. Les pays en transition ont connu des années de recul démographique causé par l'émigration, la faiblesse des taux de procréation et les répercussions des difficultés économiques. Bien que l'évolution démographique soit relativement stable dans la région de la CEE, la pauvreté a augmenté. Le fait que plus de 56 millions de personnes vivant dans l'Union européenne (UE) se trouvent exposées à un risque de pauvreté, et qu'une personne sur dix vit durablement dans la pauvreté, constitue un énorme défi social et politique (Fahey, Nolan & Whelan 2003).

35. Les groupes à risque sont les chômeurs de longue durée, les familles nombreuses ou monoparentales, les personnes peu instruites, mais aussi, et de plus en plus, les minorités ethniques, avec notamment des îlots importants de pauvreté parmi les communautés rom. Le chômage ou la croissance sans emploi, mais aussi les inégalités entre régions et les insuffisances des systèmes de protection sociale (EC 2003) figurent souvent parmi les facteurs déclenchants. La figure I présente la proportion de ménages exposés à un risque de pauvreté dans différents pays, compte tenu des transferts sociaux. Les pays d'Europe centrale et orientale pour lesquels il existe des données présentent des taux de risque de pauvreté proches de la moyenne européenne. Les États qui se sont dotés de solides systèmes de protection sociale – Suède, Danemark, Allemagne et Pays-Bas – présentent des taux inférieurs de moitié à ceux du Royaume-Uni et de la Grèce.

Figure I. Taux de risque de pauvreté après transferts sociaux



Source: Rapport annuel d'Eurostat 2002.

Note: Proportion de personnes dont le revenu disponible ajusté est inférieur au seuil de risque de pauvreté – fixé à 60 % de la médiane du revenu national disponible ajusté. Le terme «ajusté» signifie que la mesure tient compte des différences dans la taille et la composition des ménages. Le sigle ACC désigne les pays candidats à l'adhésion à l'Union européenne.

36. La pauvreté prend une tout autre dimension dans la CEI. La sous-région compte la plus forte proportion de personnes vivant dans la pauvreté absolue. *Bien qu'au début de la réforme la pauvreté au sens actuel du terme n'existait pas dans les pays en transition, 100 millions de personnes appartiennent aujourd'hui à la catégorie des pauvres (WB 2003b).* La proportion de personnes vivant avec moins de 1 dollar des États-Unis par jour atteint des niveaux alarmants en Arménie (12 %), au Tadjikistan (12 %), en Ouzbékistan (19 %) et en République de Moldova (22 %). Le passage à l'économie de marché et l'évolution vers la démocratie n'ont pas procuré les mêmes bienfaits dans tous les pays en transition et/ou pour tous les groupes sociaux. Il est

communément admis que la deuxième génération de réformes politiques témoigne d'une prise de conscience accrue de la nécessité de prendre davantage au sérieux les faiblesses du marché et du fait que la protection sociale des groupes vulnérables est peut-être l'aspect le plus important des interventions d'intérêt général (UNECE 2003h; WB 2002).

37. Le nombre de réfugiés a beaucoup augmenté au cours des dix dernières années, entraînant de profonds problèmes sociaux. L'éclatement de deux anciennes fédérations, l'Union soviétique et la Yougoslavie, s'est accompagné de conflits militaires et de violences dans les Balkans et le nord du Caucase. Ainsi, quelque 45 millions de personnes (abstraction faite de la Fédération de Russie) vivent désormais dans des pays en proie à la guerre et à des troubles civils. Près de 400 000 personnes ont été tuées et quelque 5,5 millions sont devenues des réfugiés ou des personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays. Les pays touchés par la guerre ont subi des chocs économiques et sociaux de grande ampleur, souvent sources de divisions à long terme dans la société, notamment sur la base des origines ethniques (UNECE 2002d; UNDP 2003). On estime le nombre de personnes déplacées à la suite de conflits à 2,5 millions en Bosnie-Herzégovine et à plus de 1 million au Kosovo uniquement (Serbie-et-Monténégro)<sup>5</sup>.

## **B. Changement dans l'environnement et mutations urbaines**

### **1. Tendances dans le domaine de l'environnement**

38. La région de la CEE reste confrontée à de graves problèmes écologiques aux niveaux local, transfrontalier et international, notamment les émissions de gaz à effet de serre, la pollution de l'air et de l'eau, l'appauvrissement de la biodiversité, la production de déchets, les dangers technologiques et les risques que posent à la santé les produits chimiques nocifs. En dépit des progrès réalisés dans certains de ces domaines (réduction des émissions de certains polluants atmosphériques ou utilisation plus rationnelle de l'énergie), des mesures plus efficaces s'imposent pour protéger l'environnement et la santé humaine<sup>6</sup>. Parmi les points positifs, de nouvelles conventions régionales et sous-régionales relatives à l'environnement et juridiquement contraignantes qui favorisent le développement durable sont entrées en vigueur. La plupart des pays se sont dotés de stratégies nationales de développement durable et d'indicateurs écologiques clefs permettant de suivre l'évolution dans ce domaine. Le processus «Un environnement pour l'Europe» a ouvert dans la région de la CEE de nouvelles perspectives de collaboration propices à un développement durable (UNECE 2002d). La protection de l'environnement et le développement durable figurent au premier rang des priorités de l'Union européenne. En outre, les pays candidats à l'adhésion ont fait de gros efforts pour adopter l'ensemble des lois européennes et harmoniser leurs systèmes de gestion de l'environnement.

39. La région de la CEE s'intéresse de plus en plus près aux problèmes écologiques mondiaux, tels que l'appauvrissement de la couche d'ozone et le réchauffement planétaire dû aux gaz à effet de serre, du fait notamment des conventions internationales et de leurs mécanismes de financement anticipé. Le Protocole de Kyoto a marqué un tournant important dans l'action mondiale menée contre les changements climatiques, mais jusqu'à présent la plupart des pays d'Europe occidentale et d'Amérique du Nord n'honorent pas les engagements qu'ils ont pris en matière de réduction des émissions. En revanche, la plupart des pays en transition se trouvent bien en deçà des niveaux requis, d'où des occasions d'utiliser plus rationnellement les mécanismes de flexibilité prévus dans le Protocole pour limiter les coûts des mesures d'atténuation (UNECE 2003f). Les résultats obtenus en matière d'intensité énergétique diffèrent

passablement d'une économie à une autre. Malgré une augmentation de 35 % de leur efficacité énergétique depuis 1992, les pays en transition consomment cinq à six fois plus d'énergie par unité de PIB que leurs homologues d'Europe occidentale<sup>7</sup>.

40. Cette évolution des politiques environnementales a une incidence sur les établissements humains. Les établissements humains continuent d'utiliser des ressources naturelles (énergie, eau, air, terre) qui sont ensuite consommées, traitées et transportées, ce qui augmente l'impact écologique bien au-delà des limites de ces établissements. Les conditions environnementales qui règnent dans les établissements humains sont devenues un sujet de préoccupation crucial, en particulier du fait des liens forts qui existent entre la croissance économique, la pauvreté et l'environnement (Habitat 2002; 2003). Dans le contexte du développement durable, les différences entre les politiques axées sur les problèmes et les politiques environnementales d'ensemble sont devenues plus prononcées. En Europe occidentale, nombre de problèmes liés à la pollution ont été résolus, mais l'acuité des problèmes environnementaux résultant de la consommation a augmenté. Les pays en transition héritent toutefois des problèmes liés aux sources de pollution en ce qui concerne l'air, le sol et l'eau, ces problèmes étant la conséquence de techniques industrielles dépassées et d'une absence de politiques environnementales cohérentes. Dans la CEI, les sites contaminés restent une menace pour l'environnement. Parmi ceux-ci figurent: i) les sites industriels pollués par les produits chimiques issus des stocks de déchets dangereux, ii) les zones situées aux abords d'usines métallurgiques contaminées par les métaux lourds, iii) les bases militaires soviétiques polluées par des fuites de combustible et des munitions non explosées, et iv) les zones contaminées par des retombées radioactives – Tchernobyl en Ukraine, Semipalatinsk au Kazakhstan et les villes nucléaires fermées dans la Fédération de Russie (UNECE 2003g)<sup>8</sup>.

## **2. Tendances dans la mise en place d'infrastructures de protection de l'environnement**

41. Bien que la pollution industrielle doive souvent faire l'objet de politiques et de mesures d'intervention nationales, les liens essentiels avec le développement durable des établissements humains au niveau local s'articulent autour des trois défis que sont: i) un approvisionnement en eau et un assainissement adéquats, ii) la gestion des déchets solides, et iii) la gestion des transports (UNECE 1997; Wakely & You 2001). La fourniture durable de ces services de base représente une tâche énorme pour les municipalités et a des incidences très importantes pour l'environnement. Cette importance s'est d'ailleurs accentuée au niveau local avec le récent phénomène de décentralisation et de transfert des compétences en matière de gestion des affaires publiques qu'a connu la région de la CEE. Les municipalités sont devenues des «acteurs du changement» du fait de leurs responsabilités concernant la planification et la mise à disposition des infrastructures environnementales et des services sociaux. Cette redistribution des responsabilités, notamment dans les pays en transition, s'est produite juste au moment où les gouvernements commençaient à réduire les dépenses publiques et à s'en remettre de plus en plus aux forces du marché pour stimuler la croissance économique. Les régimes fiscaux et les programmes de subvention ont été sérieusement réévalués, les budgets sociaux ont été réduits et les investissements retardés, si bien que de nombreuses obligations de dépenses se retrouvent sans financement (WB 2000). Les municipalités ont réagi à ces restrictions financières par la réduction des investissements, puis des coûts d'entretien et de réparation et finalement des services. Les processus d'ajustement et les résultats obtenus au cours des dix dernières années

ont varié d'un pays à l'autre, d'une ville à l'autre et d'un type de service à l'autre, en fonction des conditions initiales et de l'ampleur de la crise.

### **Accès à l'eau et assainissement: l'accent est mis sur la qualité**

42. L'accès à l'eau et à des services d'assainissement adéquats dans la région de la CEE figure parmi les meilleurs au monde. Les données disponibles indiquent des progrès, mais la situation reste particulièrement précaire en Azerbaïdjan, au Kirghizistan, en Roumanie, au Tadjikistan et au Turkménistan<sup>9</sup>. Le niveau actuel d'accès à l'eau est de 94 %. Bien que les zones urbaines aient la réputation d'offrir un niveau de services plus élevé, près de 3 millions de personnes vivant dans des villes européennes n'ont pas accès à l'eau et elles sont 8 millions à ne pas être reliées à un réseau d'égout (UN-Habitat 2003a). Dans les pays en transition, il est fréquent que l'eau de boisson ne réponde pas aux normes biologiques et chimiques de base. Un taux de raccordement élevé ne signifie pas nécessairement que l'eau courante est de bonne qualité<sup>10</sup>. Dans la région de la CEE, 93 % de la population ont accès à des services d'assainissement de base. Comme c'est le cas pour l'approvisionnement en eau, ces services sont particulièrement problématiques en Albanie, en Roumanie et dans la CEI. Les inégalités entre zones urbaines et zones rurales en matière d'assainissement sont beaucoup plus prononcées, en particulier en Ukraine et en Roumanie. Le raccordement à un réseau public d'égout est certes presque la règle dans les zones urbaines, mais ce réseau est fréquemment en très mauvais état, avec des fuites qui menacent de polluer l'eau.

43. *La fourniture d'eau potable et de services d'assainissement adéquats constitue donc un problème important dans de nombreux pays et la question de la qualité doit par conséquent être explicitement soulignée.* Les problèmes sont aggravés par le fait que les gouvernements nationaux, les municipalités et les services municipaux ne sont pas en mesure d'assurer la maintenance du système et de procéder à des investissements. Les taux de fuite des canalisations vont de 30 à 80 %, les compteurs sont rares et les installations de traitement des eaux sont souvent inadéquates. Il est de plus en plus fréquent que l'eau de boisson ne satisfasse pas aux normes en raison de la pollution, d'une mauvaise exploitation des installations de traitement, du manque de désinfection et du mauvais état général des systèmes d'approvisionnement et des réseaux d'égout<sup>11</sup>. Dans les zones rurales, l'eau est pompée dans des puits qui sont souvent contaminés sur le plan chimique et biologique. Pour ce qui est de la demande, le recul des revenus et la progression de la pauvreté ont empêché de procéder aux ajustements de prix qui auraient permis d'amortir les coûts et auraient fourni les recettes indispensables (UNECE 2003g). Cette situation n'est manifestement pas viable à terme, mais elle a entraîné un désinvestissement et une dégradation massive de la qualité des services de base (voir encadré 3).

#### **Encadré 3: Désinvestissement stratégique dans les services publics de distribution**

La fourniture d'eau dans les zones urbaines est un monopole, si bien que les clients n'ont guère de choix. À Odessa (Ukraine), la compagnie de distribution d'eau a recouvré ses coûts à 40 % en 1996, et d'autres services de distribution étaient dans une situation similaire. Le déficit total de financement pour tous les services municipaux en Ukraine a été estimé à quelque 50 %. Le prix de l'eau pour les ménages devrait être multiplié par un facteur de 3 à 10 à Odessa pour que les coûts puissent être recouverts pleinement, mais une telle augmentation est hors de question. Le montant des pensions (qui concernent 45 % de la population d'Odessa) se situe

au niveau de pauvreté et les fonctionnaires sont souvent payés avec beaucoup de retard. À cause de ce «désinvestissement stratégique», le système s'est détérioré au point que l'eau n'est plus salubre, qu'elle n'est disponible en gros que pendant 8 à 12 heures par jour et que la pression est variable selon le quartier de la ville ou l'étage de l'immeuble. Les ménages nantis achètent de l'eau en bouteille, mais la plupart des ménages stockent de l'eau du robinet et la traitent eux-mêmes.

*Source: Mitric S. (1999).*

### **Gestion des déchets solides**

44. Dans toute la région de la CEE, la plupart des pays se sont attachés à mettre en place des installations efficaces et rentables pour la gestion des déchets solides. En Europe occidentale et en Amérique du Nord en particulier, l'accent est mis sur la prévention et la minimisation de la production de déchets, la récupération et le recyclage<sup>12</sup>. La production de déchets constitue un problème majeur dans la plupart des établissements humains étant donné que les décharges continuent d'occuper une surface disproportionnée et que les installations d'incinération des déchets et de traitement des eaux usées exigent de gros investissements. Récemment, les efforts ont été axés sur des stratégies visant à réduire la quantité de déchets urbains biodégradables mis en décharge. Les pays qui obtiennent de bons résultats dans ce domaine recourent à un ensemble de mesures: tri sélectif, traitement thermique (essentiellement incinération avec récupération de l'énergie produite), compostage centralisé (déchets de jardins et déchets alimentaires) et recyclage (papier et carton). C'est apparemment la mise en place de nombreuses installations de tri sélectif associée à l'existence de marchés adéquats pour les matériaux collectés qui permet de réduire notablement la quantité de déchets mis en décharge et d'atteindre un taux élevé de récupération, de recyclage et de compostage. (Crowe *et al.* 2002).

45. D'après des données récentes, le volume de déchets urbains par personne et par an dans les pays en transition est plus faible que ceux enregistrés en Europe occidentale tout en demeurant comparable. Ce volume a diminué au cours des dernières années, mais les chiffres varient d'un pays à l'autre de la région, les États-Unis et l'Islande se plaçant en tête avec plus de 700 kilos par personne.

46. *La gestion des déchets solides continue de poser problème dans les pays en transition.* Les déchets sont déposés, plus ou moins gratuitement, dans des décharges municipales gérées d'ordinaire par les entreprises de voirie. La plupart des systèmes municipaux de collecte des déchets sont subventionnés, et la création tout comme l'entretien des décharges sont financés sur les budgets municipaux ou les budgets consacrés à l'environnement. En conséquence, d'une part les décharges municipales ne sont pas gérées efficacement, et d'autre part il n'y a aucune incitation à la réduction des déchets, au recyclage ou à d'autres formes plus exigeantes de traitement (UNECE 2003g). En outre, il n'existe pas d'infrastructures sûres pour l'élimination des déchets dangereux<sup>13</sup>. Le recyclage en est à un stade rudimentaire. Les expériences sont encore limitées (Cracovie, Budapest, Riga) pour ce qui est de la collecte de papier, de vieux métaux, de déchets électriques et électroniques, et d'éléments biodégradables ou dangereux des déchets solides urbains.

47. Bien que la plupart des pays appartenant à la première vague d'adhésion à l'UE aient élaboré des stratégies de gestion des déchets, il n'existe pas de plan de mise en œuvre ni d'études de faisabilité. Dans l'ensemble, les pays recourent à des instruments contraignants. Une redevance est en général prélevée sur les déchets urbains. Elle est normalement proportionnelle au volume des déchets, mais dans certains pays il s'agit d'une somme forfaitaire par ménage (Hongrie ou Lituanie). La Bulgarie a opté pour une solution intéressante, à savoir que les ménages acquittent une taxe sur les ordures ménagères calculée d'après la valeur de leur bien immobilier. Certains pays infligent des amendes pour non-conformité (Estonie ou Hongrie) ou imposent des taux plus élevés pour les déchets dangereux ou toxiques (Lettonie) (DHVCR 2001).

## Transports

48. La pollution atmosphérique due aux transports, c'est-à-dire en particulier au dioxyde de soufre, au dioxyde d'azote, aux particules et aux hydrocarbures, a été réduite en Europe occidentale et en Amérique du Nord, essentiellement grâce aux améliorations techniques apportées aux véhicules. Si la qualité de l'air dans les villes et les agglomérations s'est considérablement améliorée au cours des dix dernières années, elle demeure encore problématique. Les améliorations techniques ont été annulées par l'augmentation du trafic et du poids moyen des véhicules (UNECE 2003f). Les grandes zones urbaines, en particulier, sont de plus en plus encombrées, ce qui accroît la pollution atmosphérique pendant les heures de pointe<sup>14</sup>. Dans les pays en transition, la pollution due à des sources mobiles a augmenté de manière disproportionnée, en raison non seulement de l'accroissement rapide du parc automobile mais également d'autres facteurs: âge et état des véhicules, structure fiscale inadéquate, prescriptions insuffisantes en matière d'inspection, et utilisation de carburant au plomb.

49. Le parc automobile a augmenté au cours des dix dernières années dans la plupart des pays de la CEE, mais cette augmentation a atteint des niveaux sans précédent dans les pays en transition, en dépit de la récession qui a frappé nombre d'entre eux. Les taux de croissance vont de 10 à 15 % au minimum en République tchèque et en République de Moldova, à 130 % en Roumanie et 120 % dans la Fédération de Russie. La Roumanie compte 39 véhicules pour 1 000 habitants et la Slovénie 424, la plupart des pays se situant entre 200 et 350. Cette croissance est due à une combinaison de facteurs: existence d'une demande comprimée, importance de l'économie souterraine et écarts de revenus dans ces pays.

50. Les données par ville sont rares mais confirment que le parc automobile progresse davantage dans les agglomérations. Au cours des dix dernières années, le taux de motorisation a augmenté de 106 % à Varsovie, 85 % à Prague, et bien plus encore dans la Fédération de Russie où cette progression a atteint 196 % à Moscou et 207 % à Saint-Pétersbourg. Parallèlement, l'accroissement du parc automobile a entraîné une augmentation du nombre de déplacements en voiture particulière (par personne et par jour) de l'ordre de 10 % en Europe occidentale et de 70 % en Europe centrale et orientale (ECMT 2002).

51. Cette évolution rapide exerce des pressions importantes sur la gestion de l'infrastructure des transports et des services municipaux (parking, transports en commun, etc.). Les transports publics, en particulier dans les pays en transition, ont perdu l'avantage compétitif dont ils disposaient. Les transports urbains sont confrontés à trois grands problèmes. Premièrement le manque de fonds permettant d'assurer des transports publics de bonne qualité. Les municipalités

ont du mal à mobiliser les fonds suffisants, et la prise de décisions aux différents niveaux d'administration concernant les tarifs, les réductions, les indemnités et les subventions demeure difficile. Deuxièmement, des obstacles s'opposent à la réduction du poids des subventions grâce à un recouvrement progressif des coûts pour les services fournis. En ce qui concerne la demande, la pauvreté et la relativement faible progression des salaires, associées à une augmentation du coût des produits alimentaires et des services essentiels, rendent le processus d'ajustement particulièrement difficile. De nombreux groupes, comme les retraités à Sofia et à Riga ou les anciens combattants à Saint-Petersbourg, bénéficient de tarifs réduits et ne veulent pas perdre ce privilège. Troisièmement, l'héritage du système de transports publics précédent détermine pour beaucoup le niveau et la qualité des services. Dans les pays d'Europe centrale et orientale les plus prospères, on trouve surtout des monopoles publics souvent inefficients, tandis que dans la CEI des compagnies publiques et privées coexistent, ces dernières étant soumises à des degrés divers de réglementation (Lovei *et al.* 2000; Mitric 1999).

### 3. Tendances urbaines

52. Les mutations urbaines dans la région de la CEE procèdent à des tendances économiques, sociales et environnementales, mais la manière spécifique dont les établissements urbains se développent et progressent dans les différents pays est également déterminée par les politiques urbaines, la planification et la culture. L'urbanisation et les possibilités de développement durable sont de plus en plus déterminées par la mondialisation, la démocratisation et la compétitivité<sup>15</sup>. Il existe un lien étroit entre l'urbanisation et le développement économique et humain – les pays ayant des taux d'urbanisation supérieurs à 70 % ont des économies bien développées et un indicateur de développement humain élevé (UNDP 2003). La région de la CEE est très largement urbanisée, plus de 75 % de la population étant concentrés dans les zones urbaines, ce qui entraîne des problèmes de plus en plus complexes. Le taux d'urbanisation en Europe occidentale est de 80 % et il atteint 90 % au Royaume-Uni et aux Pays-Bas. Les pays en transition ont un taux d'urbanisation moyen proche de 61 % mais il est considérablement plus élevé dans les grands pays, c'est-à-dire dans la Fédération de Russie (77,7 %), en Pologne (65,6 %), en République tchèque (74,7 %) et en Hongrie (64 %).

53. À l'exception de sept mégapoles – New York, Los Angeles (États-Unis), Paris, Istanbul (Turquie), Moscou, Londres et Chicago (États-Unis) – les grandes villes de la région de la CEE ont en général moins de 3 millions d'habitants avec des densités moyennes et une population stable ou à faible croissance (c'est-à-dire une croissance inférieure à 1 %)<sup>16</sup>. Selon les projections, la croissance annuelle des villes en Albanie, au Tadjikistan et en Ouzbékistan est de l'ordre de 2 % (UN-Habitat 2002). Près de 45 % de la population vit dans des villes moyennes de 100 000 à 200 000 habitants<sup>17</sup>.

#### Défis à relever en matière de durabilité économique et d'équité sociale

54. *Avec la mondialisation de l'économie et l'intensification de la division internationale du travail, les villes, dans toute la région de la CEE, sont devenues des plates-formes de croissance économique et de développement des entreprises.* New York, Los Angeles, Paris et Londres figurent parmi les villes les plus importantes du monde – ce sont des centres de direction et de contrôle des opérations en matière de commerce, de finance et de gouvernance mondiale. Les fonctions économiques des villes se sont diversifiées, mais la production de biens et de services a bénéficié des économies d'échelle, de l'accès à un réservoir de ressources humaines

qualifiées et d'une masse critique de clients. Les zones urbaines assurent ainsi une part croissante du revenu national (Cavallier 1998; UNECE 1998). Cette croissance économique a permis une amélioration de l'infrastructure, de l'éducation et des services sociaux et a créé des activités génératrices de revenus pour les pauvres. Inversement, en l'absence d'une économie urbaine saine, il ne serait pas possible d'assurer la fourniture des services essentiels qui définissent la qualité de vie.

55. En dépit de la réussite économique notable des grands centres urbains de la région de la CEE aujourd'hui, *la mondialisation a exacerbé la polarisation sociale et la pauvreté urbaine*. Il est maintenant admis que les problèmes associés à la dégradation de l'environnement et à la polarisation sociale sont concentrés dans les villes. On reconnaît aussi de plus en plus que, pour être viables, les réformes visant à régler ces problèmes doivent porter simultanément sur les questions économiques, sociales et environnementales, l'accent étant mis cependant sur les solutions appropriées au niveau local et équitables d'un point de vue social. Cela implique de nouveaux modèles de gestion des affaires publiques avec une décentralisation des responsabilités de l'État au niveau local, une démocratisation du processus décisionnel et une consultation effective du grand public.

56. Dans les pays en transition, les réformes destinées à transformer une économie planifiée en une économie de marché ont encore ajouté à la complexité de la réalisation d'un développement durable des villes. L'intégration de ces économies au sein des marchés de la CEE a offert d'importantes possibilités d'accroître la prospérité économique et le bien-être social des citoyens. Les villes des pays en transition sont demeurées des centres de croissance économique, d'innovation technique et de diversité culturelle. Dans de nombreux pays, cependant, la protection sociale a considérablement diminué et les contraintes budgétaires ont nui à la qualité de l'infrastructure sociale et des services sociaux. Ces problèmes sont devenus particulièrement aigus dans les grands centres urbains où la dégradation des conditions de vie s'accompagne d'une polarisation sociale rapide, d'une progression de la pauvreté et d'une dégradation de l'environnement (Buckley & Mini 2000; Tsenkova 2003b).

57. La progression de la pauvreté urbaine constitue l'un des problèmes les plus graves de la région. Si la pauvreté, l'exclusion sociale et l'inégalité sont bien plus prononcées dans les pays en transition, elles font cependant partie intégrante du paysage social des grandes agglomérations dans toute la région de la CEE. Cette évolution hypothèque les efforts visant à assurer la prospérité et à améliorer la qualité de vie d'une manière durable. Les populations pauvres des villes sont extrêmement vulnérables aux chocs économiques; elles n'ont pas accès aux services, ne sont pas protégées par des mesures de sécurité et ne sont pas représentées au plan politique. Les enfants sont particulièrement exposés, étant donné que les femmes travaillent et que des services de garde d'enfants adéquats font souvent défaut. Les désavantages qui se cumulent, souvent en fonction du sexe, de l'âge et de la race, creusent des écarts sociaux entre les différents groupes de la société, les catégories de personnes à faible revenu, les familles monoparentales ou les ménages dont le chef de famille est une femme étant souvent les plus mal lotis<sup>18</sup>.

58. *Dans ce contexte, les réformes visant à promouvoir la stabilité et l'équité sociales doivent constituer un élément clef des stratégies nationales en matière de développement durable des établissements humains*. L'expérience récente donne à penser que la meilleure façon de prendre en compte cette nécessité est d'adopter de nouveaux schémas de gestion démocratique axés sur les gens et faisant participer toutes les couches de la société (Allen & You 2002). Dans l'espace

urbain, cette réorientation exige une nouvelle génération de politiques municipales – aménagement de l'espace, logement, transports et fourniture de services urbains – qui favorisent l'équité sociale et des solutions enracinées dans la communauté.

### **Défis en matière de viabilité du point de vue écologique**

59. Les politiques de protection de l'environnement visent à réduire les atteintes à l'environnement dues à l'exploitation croissantes des ressources naturelles ainsi qu'aux rejets de déchets et aux émissions dans les zones urbaines. Les progrès enregistrés jusqu'à présent sont inégaux et aucune amélioration notable de la qualité de l'environnement urbain (par exemple, réduction de la pollution atmosphérique, du bruit et du nombre d'accidents de la circulation et recul de la dégradation des zones vertes) n'a été signalée. L'impact du développement urbain sur l'environnement dans son ensemble (par exemple, conversion de terres agricoles et de zones naturelles à cause de l'expansion urbaine, émissions de dioxyde de carbone et d'oxydes d'azote dues au chauffage et aux transports) demeure une menace (UNECE 2002d). Les ressources naturelles nécessaires à la construction et au fonctionnement des systèmes urbains (matériaux de construction et combustibles fossiles) ont également alourdi l'«empreinte écologique» des villes, qui affecte souvent les écosystèmes bien au-delà de la zone urbaine.

60. *Le développement urbain dans la région de la CEE reste dans une large mesure caractérisé par l'expansion spatiale et une croissance extensive.* Un certain nombre de facteurs, dont les changements économiques et démographiques, l'augmentation du pouvoir d'achat et une mobilité accrue, ont facilité la croissance de la consommation par habitant dans les zones urbaines. La suburbanisation s'est trouvée accentuée par le fait que les consommateurs préfèrent vivre à la périphérie des villes. Les tendances à la décentralisation sont devenues encore plus marquées en matière de développement industriel. Les sites suburbains ou non urbains sont moins chers, permettent un accès aux principaux réseaux de transport et offrent un stationnement facile et des installations aux usines et aux entreprises de gros. Les villes se sont souvent diluées et sont devenues des conurbations diffuses, constituées de zones à faible densité connectées par des réseaux de routes et de services techniques. Les pôles périphériques font désormais partie intégrante du paysage dans les agglomérations (UNECE 1998; 1997).

61. Dans une certaine mesure, les différents types de développement urbain (densification contre poursuite de l'expansion spatiale) peuvent être attribués aux différents stades du processus d'urbanisation, reflétant le niveau de développement économique et industriel du pays ou de la région. Parallèlement au processus d'expansion spatiale ou d'étalement des villes, la course au développement du centre dans les villes à forte croissance s'est poursuivie. La densité des centres-villes a augmenté et les activités à forte rentabilité se sont développées, au détriment des activités économiques moins viables comme les logements à loyer modéré (Brebbia *et al.* 2002; Katz & Lang 2003).

Notes

---

<sup>1</sup> Arménie, Azerbaïdjan, Bélarus, Fédération de Russie, Géorgie, Kazakhstan, Ouzbékistan, République de Moldova, République kirghize, Tadjikistan, Turkménistan, et Ukraine.

<sup>2</sup> En septembre 2000, 147 dirigeants ont signé la Déclaration du Millénaire dans laquelle ils affirment leur volonté collective d'œuvrer en faveur du développement durable et de la réduction de la pauvreté. Le plan de campagne pour la mise en œuvre de la Déclaration élaboré par le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies donne une impulsion nouvelle aux objectifs que se sont fixés les États signataires de cette Déclaration et aux engagements qu'ils ont pris en ce qui concerne l'éradication de l'extrême pauvreté et de la faim, les investissements dans la santé et l'éducation, la promotion de l'égalité entre hommes et femmes et la préservation durable de l'environnement.

<sup>3</sup> La nécessité d'un engagement durable des pouvoirs publics a été confirmée par Habitat II ainsi que par plusieurs forums de la CEE. La Charte des villes européennes pour la durabilité décrit la durabilité comme un processus créatif, dynamique et évolutif d'équilibrage qui doit toucher tous les aspects du processus décisionnel.

<sup>4</sup> Le rapport en termes de revenu par habitant entre le plus pauvre et le plus riche des pays de la région est de 1 à 45. Les revenus par habitant en Slovaquie, dans la République tchèque et en Hongrie, les trois pays candidats à l'entrée dans l'Union européenne les plus riches, ne correspondent encore qu'à 68 %, 59 % et 49 %, respectivement, de la moyenne européenne.

<sup>5</sup> En Serbie-et-Monténégro et en Bosnie-Herzégovine, ONU-Habitat a lancé un programme visant à faciliter l'installation et l'intégration des réfugiés. Ce programme est axé sur la mise en place de solutions de logement durable dans six municipalités et sur l'assistance aux agents municipaux afin de développer des capacités pour la prise en charge des réfugiés et la mise à disposition de logements sociaux.

<sup>6</sup> Les pays en transition les plus avancés ont réussi à réduire dans une large mesure les émissions provenant de sources fixes grâce à l'introduction de nouvelles technologies et de nouveaux produits et à une meilleure gestion. La situation dans la CEI n'est pas comparable – la réduction des émissions provenant de sources fixes est principalement due à l'effondrement du secteur industriel (UNECE 2003g).

<sup>7</sup> La suppression des subventions dans le domaine de l'énergie, dont le niveau reste élevé dans de nombreux pays, contribuerait beaucoup à accroître l'efficacité. Par exemple, si la Fédération de Russie supprimait ses subventions, on estime que l'efficacité énergétique (PIB/énergie) augmenterait de 1,5 %, que la consommation d'énergie baisserait de 18 % et que les émissions de CO<sub>2</sub> diminueraient de 17 % (WB 2003a).

<sup>8</sup> Les guerres de l'Europe du Sud-Est ont notamment laissé leur lot de sites contaminés: usines chimiques et raffineries de pétrole détruites ou incendiées, champs de mines, décharges sauvages, stocks de produits pharmaceutiques périmés, fuites de PCB émanant de transformateurs électriques et de véhicules militaires et impacts d'obus à l'uranium appauvri.

<sup>9</sup> Les données officielles ne correspondent pas aux observations faites sur le terrain. Par exemple, même si l'on sait qu'il existe de graves problèmes d'approvisionnement en eau en Albanie, en République de Moldova et en Ukraine, les données officielles font respectivement état de taux de distribution de 97 %, 92 % et 98 %. Il en va de même pour l'assainissement: les 100 % de la Géorgie et du Kirghizistan sont élevés par rapport aux constatations faites sur le terrain (WB 2003a).

<sup>10</sup> Par exemple, au Bélarus, où les données font apparaître un taux de raccordement en ville de 96 % mais où 34 % des prélèvements ne répondent pas aux normes chimiques, en Géorgie (95 % de raccordements, mais 15 à 16 % des prélèvements sont inférieurs aux normes) et dans la Fédération de Russie (98 % de raccordements, mais 22 % des prélèvements ne répondent pas aux normes chimiques). La régularité de l'approvisionnement fait également problème dans un certain nombre de pays – Arménie, Bélarus, Géorgie, République de Moldova et Ukraine (WB 2003a).

<sup>11</sup> Au Kazakhstan, environ 33 % des systèmes d'épuration des eaux usées ne satisfont pas aux normes de base en matière de maintenance. En Ukraine, quelque 23 % des conduites ont besoin de réparation et 25 % des systèmes de traitement des eaux usées devraient être rénovés (WB 2003a).

<sup>12</sup> Une directive récente de l'UE concernant la mise en décharge des déchets prévoit que les États membres doivent réduire la quantité de déchets municipaux biodégradables mis en décharge et fixe des objectifs précis. D'ici à 2006, la quantité de ces déchets doit être réduite à 75 % (en poids) de celle produite en 1995.

<sup>13</sup> Les décharges non contrôlées et mal gérées constituent un danger environnemental et sanitaire particulièrement grave. Des déchets de tout type, y compris les ordures ménagères et les déchets industriels et médicaux, y sont déposés. Les déchets sont incinérés à ciel ouvert et les fumées contenant des substances toxiques (dioxines, furannes) constituent une source de pollution atmosphérique grave.

<sup>14</sup> *La politique européenne des transports: l'heure des choix* mentionne que les coûts externes dus à l'encombrement du trafic routier représentent à eux seuls 0,5 % du PIB dans l'UE. En outre, selon ce rapport, si la croissance du trafic n'est pas inversée, les émissions de CO<sub>2</sub> dues au transport devraient augmenter de quelque 50 % entre 1990 et 2010.

<sup>15</sup> Il a été reconnu sur la scène internationale que des problèmes urbains devraient occuper une place centrale dans les programmes de développement durable aux niveaux national et mondial. Le programme pour l'habitat a constitué un tournant car il proposait des mesures socialement et écologiquement durables en faveur des villes. Il a également montré que la bonne gestion des villes était une condition essentielle à un développement durable.

<sup>16</sup> La région de la CEE compte 100 villes de plus de 1 million d'habitants (UN-Habitat 2002),

<sup>17</sup> La synergie entre les zones rurales et les zones urbaines joue un rôle particulièrement important dans le développement national. Les zones urbaines et les zones rurales constituent des marchés interdépendants liés par les mouvements des personnes, des biens, des services, de

---

l'information et de la technologie. Bon nombre des préoccupations relatives au développement rural recourent les objectifs urbains, y compris le besoin de soutenir l'agriculture par des services et des marchés et de gérer la croissance des petites villes, qui font souvent partie d'une structure de gestion plus vaste recouvrant à la fois des établissements ruraux et des établissements urbains (WB 2000).

<sup>18</sup> Il est largement admis que, dans les pays en transition, les femmes ont été beaucoup plus touchées que les hommes par la dégradation de la conjoncture sur le marché du travail. À la suite de cette austérité sur le plan macroéconomique, les femmes ont vu disparaître des prestations non salariales et des services auxquels elles avaient accès auparavant. L'écart de rémunération entre les sexes, bien qu'il se rétrécisse de manière générale, demeure de l'ordre de 25 à 30 %. Ces écarts de salaire, qui s'ajoutent au triple fardeau des femmes – travail, famille et soins des parents vieillissants – font qu'elles souffrent de désavantages multiples.

-----