



**Conseil économique
et social**

Distr.
GÉNÉRALE

HBP/2005/5
3 août 2005

FRANÇAIS
Original: ANGLAIS

COMMISSION ÉCONOMIQUE POUR L'EUROPE

COMITÉ DES ÉTABLISSEMENTS HUMAINS

Soixante-sixième session

Genève, 19-21 septembre 2005

Point 3 de l'ordre du jour provisoire

**AVANTAGES SOCIAUX ET ÉCONOMIQUES DE L'AMÉLIORATION
DES ÉTABLISSEMENTS HUMAINS**

(Document de travail établi par M. Emiel A. Wegelin, consultant)

Résumé

Le présent document porte sur le rôle que l'amélioration des établissements humains peut jouer dans le contexte plus large du développement social et économique de la région de la CEE, en prêtant une attention particulière aux pays d'Europe orientale, du Caucase et d'Asie centrale (EOCAC) et à ceux d'Europe du Sud-Est. Il examine les principaux éléments de la stratégie de développement adoptée au niveau mondial en mettant l'accent sur trois des objectifs du Millénaire pour le développement (OMD): réduire la pauvreté, assurer un environnement durable et mettre en place des partenariats pour le développement. Il envisage la façon dont l'amélioration des établissements humains peut influencer sur la capacité d'atteindre ces objectifs, compte tenu notamment des trois piliers sur lesquels reposent les travaux du Comité des établissements humains de la CEE, à savoir a) le logement, b) l'administration des biens fonciers, et c) l'aménagement de l'espace, ainsi que des corrélations entre ces différentes activités.

En ce qui concerne la réduction de la pauvreté, le document recommande de donner une nouvelle orientation aux efforts de développement menés en matière d'établissements humains, qu'il s'agisse de l'utilisation des infrastructures urbaines et des logements existants, ou du choix des objectifs. Les contraintes liées au secteur financier, à la gestion des terrains et à l'aménagement de l'espace doivent aussi être prises en considération, autant d'éléments à intégrer dans toute stratégie nationale de lutte contre la pauvreté.

Le document montre par ailleurs que l'accent mis sur le développement de l'habitat contribuera également à étayer les efforts visant à assurer un environnement durable en tirant mieux parti des biens fonciers et immobiliers existants, en améliorant l'efficacité énergétique et en réduisant les atteintes à l'environnement (qualité de l'eau et de l'air) qui, notamment dans les zones urbaines, proviennent des émissions dues à l'activité industrielle et aux véhicules, et de modes inefficaces de consommation sur le plan territorial.

Des réformes s'avèrent indispensables sur le plan des institutions et de la gouvernance pour que les gains escomptés se concrétisent effectivement. Les partenariats public-privé occuperont une place centrale. Comme le préconise le document, le secteur public doit se concentrer sur son rôle de catalyseur, tandis que les administrations locales ont pour tâche de faire fonctionner les marchés, les principaux acteurs étant les ménages, les collectivités et le secteur associatif, aux côtés du secteur commercial privé. Un vaste effort de renforcement des capacités devra être entrepris pour que toutes les parties, en particulier dans les pays de l'EOCAC et d'Europe du Sud-Est, puissent assumer le rôle qui leur revient.

Négliger l'amélioration des établissements humains revient à perpétuer les imperfections du marché (notamment dans les pays considérés), auxquelles le secteur public n'a généralement pas pu remédier. Des mesures correctives devraient être prises d'urgence face aux privatisations précipitées et massives du parc de logements et aux carences de sa gestion, à l'apparition et à l'extension de l'habitat non structuré et illégal, à la corruption dans le secteur du bâtiment, à l'absence de systèmes viables de financement du logement et aux contraintes pesant sur l'offre de terrains, autant de problèmes qui contribuent à augmenter les coûts de transaction et les prix du foncier et des services liés au logement. Les incidences de tels problèmes en termes de croissance économique, d'équité et d'agitation sociale devraient être prises en considération par les décideurs.

Introduction

1. Le débat sur l'importance que l'amélioration des établissements humains revêt pour la cohésion économique et sociale au niveau national vient à point nommé et devrait permettre de mieux comprendre le lien entre la production et la consommation de logements, et entre l'administration des biens fonciers et l'aménagement de l'espace, d'une part, et le développement socioéconomique, de l'autre. Le Comité des établissements humains n'ayant pas examiné ces questions en détail dans les années qui viennent de s'écouler, il était donc temps de procéder à un échange de vues approfondi sur ce sujet, d'autant que le thème officiel choisi cette année par le Programme des Nations Unies pour les établissements humains (ONU-Habitat) pour la Journée mondiale de l'habitat est «Les objectifs du Millénaire pour le développement et la ville».

2. Trois des huit objectifs du Millénaire ont un large champ d'application et se prêtent plus particulièrement à des améliorations dans le secteur des établissements humains:

Objectif 1: Réduire la pauvreté;

Objectif 7: Assurer un environnement durable; et

Objectif 8: Mettre en place des partenariats pour le développement.

Le présent document passe en revue ces trois domaines d'intervention sous l'angle des établissements humains. Une série de questions à examiner est présentée à la fin de chaque section.

I. RÉDUCTION DE LA PAUVRETÉ

A. Contexte régional

3. S'agissant des options envisageables en matière de réduction de la pauvreté, la région de la CEE se distingue des autres régions du monde par plusieurs caractéristiques: c'est une région relativement riche, divisée en son milieu, les pays les plus avancés jouissant de revenus par habitant élevés et de systèmes d'aide sociale éprouvés, tandis que les autres pays, notamment ceux de l'EOCAC et d'Europe du Sud-Est, ont des revenus par habitant nettement plus bas et des systèmes de protection sociale en pleine mutation.

4. La population de la région de la CEE, qui avait peu à peu augmenté dans la seconde moitié du XX^e siècle, s'est stabilisée depuis le début du XXI^e et devrait, d'ici à 2050, progressivement revenir aux niveaux des années 70. Elle vieillit rapidement: l'âge médian est de 39 ans en 2005 et devrait être supérieur à 45 ans d'ici à 2030. La région est fortement urbanisée, puisque la part de la population vivant en milieu urbain est actuellement de 73 % et devrait, d'après des projections, atteindre 80 % dans 25 ans.

5. Au cours de la période écoulée depuis la Seconde Guerre mondiale, l'emploi a beaucoup diminué dans le secteur primaire, a affiché une hausse puis un recul dans le secteur secondaire (industriel) et a progressé dans le secteur des services. De forts taux de chômage persistent dans la plupart des pays de la CEE depuis le début des années 90, s'échelonnant en moyenne entre 9-12 % de la population active dans les pays de l'EOCAC et 15-16 % dans ceux de l'Europe du

Sud-Est, en dépit de la croissance encourageante du PIB réel par habitant enregistrée depuis quelques années dans ces pays, où il a effectivement augmenté en moyenne chaque année au cours de la période 2002-2004.

6. Par conséquent, les niveaux de pauvreté sont restés élevés dans les pays d'Europe du Sud-Est et de l'EOCAC, mais surtout dans ces derniers. On estime que la population vivant au-dessous du seuil de pauvreté est comprise entre 30 % et 60 % et que les inégalités de revenu se sont accentuées depuis la fin des années 90 dans un certain nombre de pays. D'après des estimations récentes, 50 millions de personnes demeurent dans une pauvreté extrême (Étude sur la situation économique de l'Europe, 2004).

7. Les systèmes d'aide sociale existant en Europe occidentale ont amorti pendant des décennies les effets néfastes du chômage, mais ils sont à présent considérés comme rigides et impossibles à maintenir, vu le vieillissement de la population. Dans les pays de l'EOCAC et d'Europe du Sud-Est, le filet de sécurité sociale s'est en grande partie effiloché au cours de la période de transition, n'offrant guère de protection contre le chômage et l'invalidité. Les dépenses de logement, de santé et d'éducation restent minimales au regard des normes internationales et ont même diminué dans certains cas en dépit de l'embellie récente de la croissance économique.

B. Réduction de la pauvreté et rôle joué antérieurement par le développement de l'habitat

8. Par définition, la pauvreté correspond à un niveau de revenu inférieur à un seuil donné, mais implique également des difficultés d'accès aux services sociaux, au logement, aux équipements collectifs, au régime foncier et à la justice. Elle va souvent de pair avec l'inégalité et l'exclusion sociale: le programme envisagé pour l'éliminer est donc en grande partie assimilable à un programme d'intégration sociale.

9. Jusqu'à présent, la croissance économique, la création d'emplois et la redistribution des revenus ont été considérés comme les éléments essentiels de toute stratégie de réduction de la pauvreté et le secteur de l'habitat a joué à cet égard un rôle majeur dans l'Europe de l'après-Seconde Guerre mondiale, en particulier par le biais des vastes programmes mis en place à cette époque en matière de logements sociaux. Ces programmes, alimentés par les ressources relativement abondantes du secteur public, ont largement influé tant sur la demande que sur l'offre:

a) Du côté de l'offre, les effets multiplicateurs non négligeables, sur le revenu et l'emploi, de l'investissement dans la construction de logements (qui consomme beaucoup de main-d'œuvre et où la part d'importations est faible par rapport à la plupart des autres secteurs) ont permis à de nombreuses personnes à faible revenu de trouver du travail dans le bâtiment, l'industrie des matériaux de construction et d'autres secteurs apparentés;

b) Du côté de la demande, les programmes à grande échelle de logements sociaux publics et semi-publics ont été un important instrument de redistribution de la richesse visant à apporter un appui aux groupes sociaux qui ne pouvaient accéder par leurs propres moyens à des prestations minimales d'un niveau socialement acceptable en matière de logement et avaient besoin d'une aide publique.

C. Rénovation du parc immobilier existant et de l'infrastructure urbaine

10. Dans l'ensemble, l'approche susmentionnée conserve aujourd'hui sa raison d'être, même si la construction n'est pas un gisement d'emplois aussi abondant que dans les années 50 et 60. L'investissement dans la construction (résidentielle), assorti d'un multiplicateur d'emploi de l'ordre de 1,9, demeure relativement avantageux du point de vue de la création de postes de travail. Cependant, le contexte régional et la situation des pauvres ont d'importantes incidences sur les possibilités actuelles de réduction de la pauvreté dans la région de la CEE et sur le rôle joué à cet égard par l'amélioration des établissements humains:

a) Les vastes programmes de logements sociaux présentent désormais moins d'intérêt face au déclin démographique, à la modicité des budgets publics et à la privatisation du parc immobilier dans les pays en transition et du parc de logements sociaux dans les pays occidentaux (par exemple au Pays-Bas et au Royaume-Uni);

b) De tels programmes sont également plus difficiles à exécuter sur une large échelle, vu la raréfaction des terrains constructibles à affecter à de nouveaux logements du fait des impératifs d'aménagement de l'espace imposés en matière d'utilisation des sols;

c) En outre, dans les pays de l'EOCAC et d'Europe du Sud-Est, la privatisation rapide et massive des logements et l'appauvrissement des nouveaux propriétaires font qu'il est difficile d'entretenir correctement une part non négligeable du parc immobilier ou de le rénover.

11. Compte tenu de ce qui précède, il peut s'avérer préférable d'opter pour une meilleure utilisation des biens existants plutôt que de mettre en place de nouveaux actifs. Certains investissements pourraient procurer d'importants avantages socioéconomiques, parmi lesquels:

a) Le réaménagement intérieur des villes, afin de regrouper les possibilités de logement et d'emploi (les immeubles d'habitation situés dans des quartiers où existent des possibilités d'emploi pourraient dans bien des cas être rénovés);

b) La remise en état et l'amélioration des grands ensembles, notamment là où une privatisation hâtive a contribué à l'incurie et à la baisse de la valeur des biens;

c) La légalisation et l'amélioration de l'habitat non structuré, qui se développe rapidement dans de nombreux pays en transition du fait de l'incapacité du secteur public d'assumer son rôle dans l'offre, la gestion et l'enregistrement des biens fonciers. Faute d'une aide suffisante de la part du secteur public, nombreux sont ceux qui, notamment parmi les groupes défavorisés, n'ont pu faire autrement que se loger eux-mêmes de façon informelle ou illégale, sans planification ni permis de construire, dans la plupart des cas sur des terrains publics mal desservis.

12. L'attention à accorder aux programmes de rénovation urbaine ne devrait pas être uniquement fonction de critères physiques. De fait, le principal objectif devrait être d'améliorer les conditions de vie de la population, car les centres-villes et les grands ensembles délabrés sont généralement, comme on l'a vu, des quartiers où vivent bon nombre des nouveaux pauvres.

L'autre objectif majeur devrait consister à préserver le capital investi et à promouvoir le développement économique en soutenant le secteur de la construction.

D. Choix des cibles

13. Vu la transformation socioéconomique en cours dans les pays de l'EOCAC et d'Europe du Sud-Est, ainsi que la modicité des ressources du secteur public, il s'avère urgent de mieux cibler les mesures de réduction de la pauvreté en faveur des nouveaux pauvres. Ceux-ci comprennent: les personnes âgées, les handicapés et les groupes victimes de l'exclusion sociale, dont les Roms, les victimes du VIH/sida, les toxicomanes, les demandeurs d'asile et d'autres migrants ayant des difficultés à s'adapter à leur nouvel environnement et à accéder aux services de base.

La nécessité de mieux cibler les interventions s'applique à toutes les mesures de réduction de la pauvreté, notamment en ce qui concerne l'amélioration des établissements humains.

Les nouveaux pauvres des pays de l'EOCAC et de l'Europe du Sud-Est sont souvent mal logés, que ce soit dans un parc immobilier public en décrépitude, ou dans l'habitat non structuré.

Dans de nombreux pays de la CEE (y compris en Europe occidentale), le problème des sans-abri s'est accentué au cours des 10 dernières années dans les centres urbains, notamment parmi certains des groupes sociaux susmentionnés.

14. Il n'est guère facile, sur le plan politique, de cibler ces groupes en raison de l'ostracisme qu'un électorat replié sur lui-même manifeste à leur égard. Cependant, des obstacles conjoncturels de ce type doivent être surmontés et faire place à des comportements favorisant l'intégration sociale et à des mesures pratiques permettant d'assurer aux groupes défavorisés l'accès aux équipements et aux services essentiels. Il s'agit non pas de faire acte de charité, mais d'adopter des mesures de réduction de la pauvreté qui servent les intérêts des pauvres, mais aussi de ceux qui ne le sont pas.

E. Contraintes pesant sur les interventions ayant pour objet de soutenir le secteur financier

15. En Europe occidentale, une grande partie de l'investissement, notamment dans la construction de logements, est financée par l'emprunt. Au fil du temps, des facilités de crédit ont aussi été accordées progressivement aux groupes sociaux défavorisés. Dans les pays de l'EOCAC et d'Europe du Sud-Est, la situation est radicalement différente: l'investissement n'est guère financé par le crédit et, lorsque c'est le cas, il s'agit généralement de prêts à court terme. Les contraintes pesant sur le secteur financier, conjuguées à des formalités et procédures inadéquates d'enregistrement et de cession des biens, limitent la possibilité d'utiliser les actifs fixes existants comme garantie pour en financer l'amélioration et la modification. Ce sont manifestement les pauvres, dont les seuls biens sont souvent le logement ou le terrain où ils vivent, qui pâtissent le plus de telles insuffisances quant aux possibilités de financement des immobilisations.

16. Les problèmes de financement de l'investissement à long terme dans des actifs fixes tiennent principalement aux sources de fonds qui alimentent le secteur financier. Dans les pays où les sources de fonds à long terme telles que les caisses de pension ou les sociétés d'assurance-vie font défaut, le secteur financier ne pourra consacrer qu'une part modeste de ses ressources à l'investissement à long terme, à moins qu'il n'existe des systèmes de garantie par l'État ou des mécanismes discrets de financement des projets par le biais d'émissions publiques

d'obligations, qui atténuent le risque inhérent à l'octroi de crédits fonciers de longue durée grâce à des emprunts à court terme.

17. Une autre orientation envisageable pour le secteur financier consiste à réinventer un mécanisme d'épargne et de crédit (de groupe) sans nantissement. De telles approches ne sont pas nouvelles, puisqu'elles ont servi à financer les investissements agricoles dans plusieurs pays européens depuis le début des années 1900. Elles sont utilisées dans toutes sortes de secteurs et dans des contextes nationaux très différents, ayant en commun un accès restreint aux prêts à long terme garantis. Il n'y a aucune raison pour que des prêts non garantis de ce type (prêts personnels) ne puissent pas être utilisés pour l'amélioration du logement/habitat, d'autant qu'ils le sont déjà dans un nombre limité de cas. L'idée est qu'un individu ne peut emprunter que si l'on sait qu'il épargne depuis plusieurs années, la pression exercée par son entourage suffisant à assurer le remboursement du prêt en temps voulu. Les pouvoirs publics peuvent stimuler par des mesures fiscales la participation à des mécanismes de ce type, ou offrir des incitations aux banques coopératives pour qu'elles en mettent en place.

18. D'importants problèmes liés à l'habitat proprement dit pèsent en outre sur les possibilités de financement de l'investissement: il s'agit principalement d'incertitudes quant aux titres fonciers et au régime de propriété qui en limitent l'utilisation en tant que garantie, ainsi qu'il est noté ci-après.

F. Contraintes liées à la gestion des biens fonciers et à l'aménagement de l'espace

19. Dans les pays de l'EOCAC et d'Europe du Sud-Est, les administrations locales n'ont guère été en mesure d'assurer un développement planifié des nouvelles zones résidentielles en les équipant des infrastructures nécessaires, d'enregistrer les titres fonciers et de veiller au respect des normes de construction par un système fonctionnel de permis de construire. L'habitat non structuré (techniquement illégal) s'est donc développé à l'intérieur et autour des grandes villes en l'absence de plan global d'aménagement. Dans de nombreux cas, les résidents n'ont pas de titre de propriété reconnu, et les terrains sur lesquels ils vivent sont souvent des parcelles appartenant au domaine public qui ont progressivement été occupées au fil des années et font parfois l'objet de demandes de restitution remontant à l'époque présocialiste. Même lorsque les titres de propriétés sont clairement établis, il se peut qu'ils ne soient pas négociables ou qu'ils ne puissent servir de garantie en l'absence d'arpentage et de plan cadastral clair, transparent et accessible. L'habitat non structuré de ce type est souvent dépourvu d'infrastructures et d'équipements sociaux et matériels adéquats, ce qui aggrave les conditions d'existence. Un tel état de choses dénote un dysfonctionnement du secteur public en matière d'aménagement du territoire, d'infrastructure et de gestion des terrains urbains, autant de fonctions qui relèvent en général de l'administration locale et qui pâtissent souvent de graves problèmes de capacité dans les pays en transition.

20. De surcroît, une part non négligeable de la population des pays en transition (pouvant atteindre 30 % au niveau national) vit dans des logements construits illégalement (c'est-à-dire sans permis de construire), dans des zones d'installation structurées ou non. Les types de logement illégal (y compris l'adjonction d'un étage supplémentaire aux immeubles d'habitation existants) et les facteurs susceptibles d'expliquer ce phénomène varient beaucoup selon les cas. L'un de ces facteurs tient à l'incapacité du secteur public d'établir un système efficace de délivrance et de contrôle des permis de construire. L'autre est l'exclusion sociale, qui entrave

l'accès des nouveaux pauvres à un tel système. Cependant, les constructions illégales n'ont parfois rien à voir avec la pauvreté, mais sont apparues simplement parce que les pouvoirs publics n'étaient pas en mesure de faire respecter les codes du bâtiment, ce qui permet à certains de réaliser des profits.

21. Cela dit, il ne fait pas de doute que les pauvres et d'autres groupes défavorisés sont souvent amenés à s'installer sur des sites écologiquement sensibles (par exemple à proximité de sources d'eau ou dans des zones sujettes à des catastrophes naturelles), en raison de la pénurie de terrains constructibles qui puissent convenir. Là encore, cela s'explique par le fait que le secteur public n'assume pas les fonctions qui lui incombent en matière d'aménagement de l'espace, d'infrastructures et de gestion des espaces urbanisés, fonctions qui reviennent en général aux administrations locales mais qui pâtissent de problèmes de capacité.

22. Renforcer les capacités des collectivités locales dans ce domaine contribue non seulement à la mise en place de systèmes plus efficaces de gestion et d'aménagement des biens fonciers, mais aussi de façon indirecte à la réduction de la pauvreté, car cela permet aux pauvres de mieux tirer parti des avoirs disponibles tout en les dissuadant d'investir sur des sites ou des terrains inappropriés.

G. Questions à examiner

a) Dans la région de la CEE, la pauvreté doit être redéfinie en fonction des groupes vulnérables susceptibles de faire l'objet d'interventions concrètes propres à réduire leur dénuement, par exemple par le biais de l'amélioration des établissements humains.

b) Vu la situation des nouveaux pauvres et l'environnement socioéconomique global qui caractérise la région de la CEE, de nouvelles modalités d'investissement dans le développement de l'habitat s'avèrent nécessaires à l'appui des efforts de réduction de la pauvreté, l'accent étant mis sur une meilleure utilisation et la modernisation des biens existants, plutôt que sur la construction de nouvelles unités d'habitation. Les moyens à employer pourraient consister, entre autres, à rénover les centre-villes, à remettre en état et à moderniser les logements sociaux et (dans le cas des pays en transition) à légaliser et mettre à niveau l'habitat non structuré.

c) Les interventions à prévoir en matière de financement à l'appui de l'amélioration des établissements humains sont limitées par le niveau de maturité du secteur financier proprement dit (à savoir la capacité d'accorder des prêts à long terme), par des problèmes d'enregistrement et de commercialisation des titres fonciers, par l'offre insuffisante de terrains dûment désignés et par les carences du système de permis de construire.

d) La gestion foncière, l'aménagement de l'espace et le contrôle des activités de construction sont généralement des secteurs qui relèvent des administrations locales: or bon nombre de pays de la CEE, notamment les pays en transition, se heurtent à cet égard à des problèmes de capacité. Il faut en tout état de cause remédier à ces contraintes pour que les mesures prises en faveur des établissements humains contribuent indirectement à la réduction de la pauvreté.

e) La communauté internationale doit soutenir les pays de la région, en particulier ceux dont l'économie est en transition, dans les efforts qu'ils déploient pour atténuer la pauvreté en développant l'habitat suivant les orientations décrites ci-dessus.

II. VIABILITÉ ÉCOLOGIQUE

23. Parmi les OMD, trois cibles ont été définies au titre de l'objectif 7 concernant la nécessité d'assurer un environnement durable. L'une (cible 9) consiste à intégrer les principes du développement durable dans les politiques nationales et à inverser la tendance actuelle à la déperdition des ressources environnementales. Les deux autres (cibles 10 et 11) se rapportent clairement à l'amélioration des établissements humains:

a) Cible 10: Réduire de moitié, d'ici à 2015, le pourcentage de la population qui n'a pas accès de façon durable à un approvisionnement en eau potable et à un système d'assainissement approprié;

b) Cible 11: Réussir, d'ici à 2020, à améliorer sensiblement la vie d'au moins 100 millions d'habitants de taudis.

24. Même si ces cibles ont à l'évidence été définies dans l'optique des régions en développement, elles ne sont pas sans importance pour la région de la CEE. Les zones urbaines bénéficient certes de services de meilleure qualité, mais près de 3 millions de personnes vivant dans des villes européennes n'ont pas accès à une eau potable et 8 millions à un assainissement correct. Dans les pays en transition, l'eau de boisson est souvent non conforme aux normes requises.

A. Préoccupations environnementales

25. Les préoccupations environnementales touchant les établissements humains peuvent être rangées en plusieurs catégories. L'une est la dégradation de l'environnement (qualité de l'eau et de l'air), notamment dans les zones urbaines, qui tient aux émissions provenant de l'activité industrielle et des véhicules en raison de la répartition spatiale de la consommation humaine. Ces émissions présentent des risques directs pour la santé et ont des conséquences néfastes sur l'environnement mondial, en raison de leurs effets négatifs sur la couche d'ozone et du réchauffement connexe de la planète. Dans la région de la CEE, plusieurs grandes villes et des conurbations qui débordent le cadre des frontières nationales sont exposées à des émissions de fines particules causant d'importants problèmes de santé et provoquant des pertes en vies humaines, ce qui pourrait être évité grâce à une meilleure gestion de l'environnement. En l'occurrence, les frontières nationales importent peu, et il faudrait, pour traiter ces problèmes, suivre une démarche supranationale reposant sur des accords internationaux et des normes d'émission à appliquer de manière concertée. Les pays les plus avancés ne sont pas les seuls à être concernés. Dans les pays en transition, la pollution provenant des gaz d'échappement s'est fortement accrue en raison non seulement de l'augmentation rapide du nombre des véhicules, mais également de leur ancienneté et de leur état d'entretien, d'un régime fiscal inadapté, de mesures de contrôle insuffisantes et de la consommation persistante de carburant au plomb.

26. L'autre problème écologique majeur lié à l'amélioration des établissements humains concerne la production et la consommation d'énergie. Les ressources en énergie fossile sont

limitées et leur utilisation contribue aux types d'émission dont il est question ci-dessus. Le secteur du logement, notamment des équipements de chauffage et de refroidissement gaspillant souvent beaucoup d'énergie, compte pour 40 % environ dans la consommation totale d'énergie.

B. Occupation des sols, aménagement de l'espace et considérations environnementales

27. Mis à part l'établissement et l'application de normes d'émission pour l'industrie et les véhicules, l'implantation de l'habitat influe considérablement sur les émissions et la consommation d'énergie. Aux niveaux national et régional/municipal, les décisions relatives à l'aménagement de l'espace et au zonage ont des incidences sur la répartition modale entre transports en commun et trajets en voiture particulière ainsi que sur les besoins connexes en infrastructures. Des villes compactes sont potentiellement plus favorables à l'environnement, mais risquent d'être plus énergivores qu'un habitat dispersé (systèmes de climatisation, métro souterrain, parcs de stationnement, etc.). À l'inverse, la mobilité des ménages (trajets quotidiens vers le lieu de travail, les établissements scolaires, les centres commerciaux, par exemple) et la façon dont celle-ci évolue en fonction de la politique environnementale de l'État influenceront largement sur la répartition spatiale de l'habitat et la demande de logements. De telles considérations occupent et continueront d'occuper une place prédominante dans les directives nationales et régionales relatives à l'aménagement de l'espace et déterminent les possibilités de mettre en œuvre et d'adopter de telles directives. En matière d'aménagement de l'espace, l'échelon le plus élevé (c'est-à-dire le niveau national) est à cet égard particulièrement important, puisqu'il peut stimuler et infléchir les débats d'orientation sur ce sujet à l'échelle du pays.

28. Les enjeux sont analogues au niveau des villes et des quartiers, mais il s'agit plutôt de mettre en œuvre, de promouvoir et de faire appliquer les politiques et directives nationales relatives à l'aménagement de l'espace et à l'occupation des sols et de les transposer dans des plans locaux pour faire en sorte que les différentes affectations de l'espace respectent l'environnement et restent compatibles.

C. Économies d'énergie à réaliser dans l'amélioration des établissements humains

29. En quelques décennies, d'importantes innovations ont été introduites dans la région de la CEE en ce qui concerne les économies d'énergie et la production d'énergie solaire non polluante et durable dans les foyers. Il faudra apporter des améliorations supplémentaires aux systèmes de chauffage et de refroidissement de l'eau et des logements (ainsi que d'autres bâtiments) pour les rendre plus économes en énergie, le progrès technologique mettant désormais de tels systèmes à la portée des consommateurs.

30. Il s'agit en l'occurrence de faire connaître ces technologies aux consommateurs et de mettre en place des mécanismes financiers et des incitations pour en encourager l'adoption, notamment dans les pays de l'EOCAC et d'Europe du Sud-Est où, dans bien des cas, le coût de l'énergie payée par le consommateur domestique est sans rapport avec la quantité d'énergie consommée.

31. Dans le cadre des approches susmentionnées visant à mieux tirer parti des actifs existants, la question des économies d'énergie à réaliser dans la rénovation des quartiers urbains centraux

et la remise en état des ensembles immobiliers est donc particulièrement importante. Il faudra introduire des techniques simples pour mesurer et facturer la consommation d'énergie et faire en sorte que les ménages puissent eux-mêmes déterminer (ou, dans le cas du chauffage urbain, au moins réguler) la quantité effective d'énergie utilisée dans leur logement.

D. Risques environnementaux dans l'industrie de la construction

32. Ces risques tiennent en partie aux émissions, pour lesquelles les normes applicables sont mises à niveau de temps à autre, par exemple dans le cadre de l'Union européenne. Le problème réside essentiellement dans l'adoption et l'application de ces normes, notamment dans les pays de l'EOCAC et de l'Europe du Sud-Est. Cela vaut également pour la question de la consommation d'énergie dans la construction et de l'utilisation de procédés et de matériaux de construction d'un bon rendement énergétique.

33. La contribution que la communauté internationale peut continuer à apporter consiste à diffuser, par le biais des divers réseaux internationaux de centres d'information sur la construction, des renseignements sur l'évolution des technologies et le coût des améliorations techniques.

34. Parallèlement, il faudrait appliquer et faire connaître les codes de conduite relatifs aux conditions de travail dans l'industrie de la construction en vue de réduire les risques liés à l'activité professionnelle et à des conditions de travail dangereuses.

E. Analyse de la viabilité et évaluation stratégique environnementale

35. Pour que les préoccupations susmentionnées relatives à la viabilité écologique puissent se traduire par des mesures concrètes aux différents échelons de l'État, les différents projets, plans d'opérations locaux et programmes d'investissement peuvent faire l'objet d'une analyse de la viabilité environnementale et d'une évaluation stratégique environnementale. Avant d'être approuvés, ils sont ainsi examinés non seulement d'un point de vue socioéconomique, mais également dans une perspective clairement et explicitement axée sur la viabilité écologique.

36. Le degré de complexité de telles évaluations dépendra de la nature du projet ou du programme considéré, et de son ampleur. Dans un nombre croissant de pays, les évaluations de l'impact sur l'environnement sont devenues obligatoires et sont régulièrement pratiquées pour l'élaboration et l'examen préalable d'études de faisabilité concernant les dépenses d'équipement, mais elles sont moins courantes au niveau des programmes stratégiques. Les outils et les principes directeurs à appliquer pour de telles évaluations ont été définis dans le cadre de divers programmes internationaux d'appui relatifs à l'environnement. Dans les pays de l'EOCAC et de l'Europe du Sud-Est en particulier, il faudrait diffuser des informations et dispenser une formation dans ce domaine, en corrélation avec des techniques plus générales d'évaluation des programmes et projets.

F. Questions à examiner

a) Aussi bien, tant les environnementalistes que les décideurs ne mesurent pas toujours pleinement l'impact des décisions d'aménagement de l'espace sur l'environnement: l'aménagement du territoire à grande échelle ne bénéficie donc pas de l'attention voulue au

niveau des orientations. De ce fait, seuls quelques pays de la CEE recourent à des stratégies ou plans nationaux et régionaux d'aménagement de l'espace en tant qu'instruments d'intervention, mais les arbitrages à opérer du point de vue de l'environnement entre différents scénarios d'aménagement de l'espace sont souvent difficiles à présenter.

b) Il est urgent de faire prendre conscience de telles corrélations pour que les stratégies d'aménagement de l'espace tiennent mieux compte de l'environnement et deviennent obligatoires dans l'ensemble de la région, notamment dans les pays de l'EOCAC et d'Europe du Sud-Est.

c) Les pouvoirs publics n'ont pas suffisamment prêté attention aux possibilités d'économiser l'énergie dans les nouveaux complexes résidentiels, et surtout dans les ensembles immobiliers à remettre en état, notamment dans les pays de l'EOCAC et d'Europe du Sud-Est. Il faudrait intégrer une rubrique «économies d'énergie» dans tous les plans d'action et programmes relatifs à la politique du logement au niveau local pour conférer un caractère prioritaire à cet élément.

d) Les mesures d'économie d'énergie dans le logement auront encore plus d'impact, en particulier dans les pays de l'EOCAC et d'Europe du Sud-Est, si elles vont de pair avec des réformes concernant les moyens de mesurer la consommation d'énergie, la politique de tarification énergétique et les modalités de facturation. Des campagnes systématiques d'information du public sont essentielles. Les incitations fiscales liées à l'achat de dispositifs de chauffage et de refroidissement domestiques auront d'importantes incidences dans les pays ayant une fiscalité bien structurée.

III. PARTENARIATS POUR LE DÉVELOPPEMENT

A. Rôle des pouvoirs publics dans l'amélioration des établissements humains

37. Au cours des dernières décennies, le rôle joué par les pouvoirs publics dans l'amélioration de l'habitat est passé par différents cycles. Dans les années 60 et 70, l'administration centrale a en général donné de fortes impulsions dans ce domaine. Dans les anciens pays socialistes, son rôle dans le système social était à cette époque incontesté. En Europe occidentale, c'est à l'État qu'incombaient au premier chef, après la Seconde Guerre mondiale, l'élaboration des politiques, ainsi que la mise au point et l'exécution de programmes et de projets. Cela était dû en partie à l'idée que l'amélioration des établissements humains supposait, par définition, la fourniture de biens publics (mise en place et planification d'infrastructures) ou de biens d'intérêt social (habitat, financement de logements et mise en valeur des terres). En outre, l'État disposait d'amples ressources et, dans le prolongement des efforts de reconstruction entrepris dans l'après-guerre sous l'impulsion des gouvernements, son rôle restait primordial.

38. Dans les années 80, l'État s'est progressivement désengagé du marché du logement en s'attachant à décentraliser les fonctions et responsabilités liées au développement de l'habitat au profit des administrations locales et provinciales. Vers la fin du XX^e siècle, la responsabilité institutionnelle du développement de l'habitat incombait en grande partie aux collectivités locales, sauf dans quelques secteurs importants: dans le cas de l'habitat locatif social, un rôle de premier plan a été confié à des organismes gestionnaires privés à but non lucratif, les gouvernements des pays d'Europe occidentale renonçant désormais à toute intervention directe

dans le développement et la gestion de ce type de logement, même si les collectivités locales ont continué d'apporter une contribution non négligeable. Dans d'autres secteurs du marché de l'immobilier ainsi que dans le financement de la construction de logements, l'influence de l'État avait toujours été plus indirecte, prenant la forme de mesures réglementaires et d'incitations fiscales. À partir du début des années 90, la situation a progressivement évolué, de vastes partenariats public-privé (PPP) ayant été mis en place pour les grands travaux d'infrastructure, l'installation et la gestion des équipements collectifs ainsi que l'aménagement et le réaménagement du territoire.

39. Dans la planification et dans l'aménagement des infrastructures et des espaces fonciers, le rôle des collectivités locales s'est sensiblement accru tandis que celui de l'administration centrale a diminué. L'État a conservé ses prérogatives en matière d'orientations, sans toutefois y consacrer des ressources financières aussi abondantes qu'au cours des décennies précédentes, bien que de nouveaux domaines de préoccupation soient apparus, dont la rénovation des centres-villes, la remise en état des logements et des problèmes écologiques liés à l'habitat.

40. Lorsque les pays en transition ont ouvert leur économie dans les années 90, des tendances analogues se sont dessinées, quoique de façon moins planifiée. Le rôle des pouvoirs publics a été rapidement redéfini, cette évolution se déroulant sur une période relativement brève et également par cycles: à un régime très centralisé ont succédé, du début au milieu des années 90, des politiques privilégiant une emprise minimale de l'État, qui se sont accompagnées d'une privatisation accélérée et désordonnée de l'habitat locatif public au profit des locataires occupants et, dans la plupart des pays, les prix ont été fixés à un niveau très bas. De nouveaux règlements ont été introduits pour renforcer le pouvoir décisionnel des collectivités locales: leur rôle est à présent mieux pris en compte, mais elles auraient besoin d'étoffer sensiblement leurs capacités. Le système de privatisation des logements pratiqué jusque-là est désormais considéré comme une erreur en termes de politique du logement.

41. Au niveau de l'ensemble de la région de la CEE, il semble que l'on s'accorde à penser qu'il vaut mieux laisser aux acteurs du marché le soin de faire ce pourquoi ils sont compétents, le cadre directif et réglementaire étant fixé de concert par l'administration centrale et les collectivités locales.

B. Partenariats public-privé

42. En matière d'habitat, le bon fonctionnement d'un système de marché dépend de deux conditions *sine qua non*:

a) Le secteur privé, notamment le secteur financier, doit manifester l'esprit d'initiative et l'intérêt nécessaires pour s'occuper de grands projets et programmes de logement, d'infrastructure, d'aménagement foncier et de promotion immobilière;

b) Les pouvoirs publics, en particulier les collectivités locales, doivent être en mesure d'établir et de faire respecter le cadre directif et réglementaire dans lequel opérera le secteur privé.

Dans la pratique, il arrive souvent que ces conditions ne soient pas réunies.

43. Dans les pays de l'EOCAC et d'Europe du Sud-Est, il faudrait que les secteurs tant public que privé évoluent et parviennent à plus de maturité pour assurer un mode de développement équilibré suivant ces orientations. La faiblesse du secteur financier privé et l'insuffisance des capacités de planification et de supervision des collectivités locales suscitent de vives préoccupations, alors que l'administration centrale n'a pas encore pris l'habitude de forger le cadre global dans lequel s'inscrit l'action des pouvoirs publics. Les systèmes municipaux de financement restent encore embryonnaires et l'État ne dispose que de modestes ressources pour offrir des incitations fiscales à l'aménagement de l'habitat et de l'immobilier. Le degré de transparence et le suivi des responsabilités propres aux procédures des collectivités locales, concernant notamment la vente de terrains publics, les travaux publics et les appels d'offres en matière de logement, ne sont pas encore conformes aux normes internationales et sont à améliorer.

44. En Europe occidentale, les partenariats public-privé dans l'aménagement résidentiel, foncier et immobilier et la gestion des équipements collectifs n'ont pas été un franc succès, principalement parce que le secteur public (à savoir, le plus souvent, les administrations locales) n'a dans l'ensemble pas été suffisamment puissant pour défendre comme il le fallait l'intérêt général et n'a pas toujours su mesurer les incitations, freins et contrepoids nécessaires pour que de tels partenariats fonctionnent correctement.

C. Développement axé sur la collectivité et secteur associatif

45. Dans l'ensemble de la région, le développement axé sur la collectivité est de plus en plus considéré comme un moyen de conférer aux communautés très démunies une plus grande autonomie, assortie de droits et de responsabilités. Un tel développement, dicté par la demande, permet de mieux répondre aux besoins de la collectivité, mais les processus de concertation requis dans la pratique sont pour la plupart inédits dans les pays de l'EOCAC et d'Europe du Sud-Est. En Europe occidentale, au contraire, la collectivité participe largement à la planification locale et à l'établissement des priorités de développement, bien qu'elle manifeste une indifférence croissante à l'égard de telles procédures, vu le cadre réglementaire souvent complexe et fastidieux dans lequel elles s'inscrivent.

46. Le logement social en Europe occidentale est généralement du ressort d'organismes gestionnaires sans but lucratif et des collectivités locales. Ces organismes existent depuis longtemps et émanaient initialement de syndicats, de groupements religieux, d'entreprises ou d'associations de quartier. Des fonds publics leur ont progressivement été confiés pour développer le logement social, sans intervention directe de l'État ni restrictions dans leur rôle de promoteur. Ils ont, dans certains cas, fusionné et sont devenus de vastes institutions administrant des dizaines de milliers d'unités d'habitation, souvent dans des villes différentes: ils ont ainsi perdu leur identité et leurs racines dans la collectivité. Même s'ils ont en fin de compte des motivations différentes, les organismes gestionnaires de logements sociaux ont en fait assumé les fonctions de promoteur immobilier, parfois sans parvenir à atteindre leur objectif principal, à savoir améliorer et gérer les logements locatifs destinés aux groupes sociaux à faible revenu. Cela est dû en partie au fait qu'il est difficile d'accéder à des terrains situés sur des sites appropriés, à la méconnaissance des nouveaux groupes concernés, ainsi qu'à la tendance à privilégier de nouvelles constructions plutôt que la remise en état du parc immobilier existant.

47. Dans certains pays en transition, le secteur du logement social de type associatif a existé jusqu'au début des années 90 (par exemple sous la forme de coopératives de logement), tandis que, dans d'autres, les logements provenaient des principaux employeurs (industriels). Par suite de la privatisation du parc public et semi-public, la demande de logements locatifs est à présent satisfaite presque exclusivement par le biais d'arrangements informels dans des ensembles immobiliers ordinaires et dans l'habitat non structuré, les logements publics à louer ayant quasiment disparus. Les arrangements institutionnels relatifs au logement locatif social se trouvent encore à un stade embryonnaire. Dans le parc immobilier privatisé, de gros problèmes d'entretien ont été négligés, notamment l'entretien des espaces et équipements communs (couloirs, toits, ascenseurs, etc.) et de nombreux immeubles d'habitation sont tombés en décrépitude. Pour y remédier et éviter d'avoir à procéder à de vastes opérations de démolition, il faudrait mettre en place des modalités efficaces de gestion en copropriété centrées sur la collectivité, tout en effectuant d'importants travaux de réfection et de remise en état.

D. Renforcement des capacités

48. L'histoire des partenariats public-privé en Europe orientale et l'évolution du rôle joué par les collectivités locales et les organismes non lucratifs dans les établissements humains au cours des décennies écoulées font apparaître la nécessité de renforcer les capacités pour que de tels partenariats puissent fonctionner, ce qui exige des efforts considérables et soutenus en termes de ressources humaines et financières.

49. Vu les transformations radicales en cours dans les pays de l'EOCAC et d'Europe du Sud-Est, il faudrait, en matière d'habitat, s'attacher à étoffer les capacités de toutes les parties prenantes. Cela vaut à la fois pour les ministères chargés du logement, de la planification et de l'environnement, pour les collectivités locales qui ne sont pas encore à même d'assumer un rôle qui leur revient de droit, pour les organismes sans but lucratif et pour les nouveaux acteurs du secteur privé, qui n'ont pas non plus les moyens d'apporter leur contribution dans l'économie de marché sociale, qu'il s'agisse d'entrepreneurs, de consultants, d'experts ou d'institutions financières.

50. Dans les pays considérés, les établissements de formation et de recherche, les instituts pédagogiques, les écoles de cadres des collectivités locales et les facultés dispensant un enseignement en planification, en architecture et en ingénierie dans les universités ne sont pas suffisamment équipés pour préparer leurs diplômés et leurs stagiaires à ce nouvel environnement. Il est donc urgent d'investir dans des programmes d'études, des documents pédagogiques, des stages, des échanges de bonnes pratiques et autres outils didactiques propres à approfondir leurs connaissances.

E. Questions à examiner

a) Les pouvoirs publics devraient continuer à jouer un rôle de catalyseur dans le développement de l'habitat. Il incombe en particulier au gouvernement d'établir des orientations et d'en surveiller la mise en œuvre, tout en assumant ses responsabilités en matière d'aménagement du territoire et de planification écologique au niveau national. Les collectivités locales ont une contribution à apporter au niveau opérationnel sous la forme de mesures d'appui (offre de terrains, aménagement de l'espace à l'échelon local et mise en place d'infrastructures) et d'un cadre réglementaire propice.

b) L'évolution des établissements humains continuera d'être déterminée par les ménages, les acteurs du secteur privé et les organismes sans but lucratif. Les partenariats public-privé présentent des avantages potentiels manifestes qu'il n'est pas facile d'exploiter en pratique, car il faut bien comprendre le rôle de chacun des partenaires.

c) Le problème des capacités constituant un obstacle majeur dans les pays en transition, des programmes concrets doivent être mis au point pour y remédier.

IV. COÛTS, POUR LE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE ET SOCIAL, DE CARENCES DANS LE SECTEUR DE L'HABITAT

A. Cas de l'Europe orientale

51. Dans la plupart des pays d'Europe orientale, l'amélioration des établissements humains a généralement été considérée comme faisant partie intégrante du développement socioéconomique. L'importance relative des différents aspects du développement de l'habitat a évolué au fil du temps. Un rang de priorité très élevé a par exemple été accordé au secteur du logement après la Seconde Guerre mondiale et jusqu'à la fin des années 60, période à partir de laquelle l'on a estimé que la pénurie de logements avait été surmontée. Par la suite, une plus grande attention a été accordée aux insuffisances qualitatives du secteur du logement, à l'intégration de moyens de financement du logement dans les politiques du secteur financier et à l'octroi d'incitations fiscales. Une évolution analogue a été constatée en matière de planification, même si celle-ci a toujours tenu compte des avantages sociaux et économiques d'un habitat bien intégré dans le tissu social.

52. Depuis peu, la piètre intégration des groupes vulnérables et des immigrants est devenue un important sujet de préoccupation pour les autorités de nombreux pays d'Europe occidentale: les politiques relatives à l'aménagement de l'espace, à l'administration foncière et au logement ont à l'évidence un rôle majeur à jouer. Le fait de se désintéresser d'un tel état de choses ne ferait qu'accentuer la formation de ghettos, créant une situation potentiellement explosive sur les plans tant social que politique.

53. Dans le contexte de l'intégration européenne, l'amélioration des établissements humains n'est pas encore considérée comme domaine de préoccupation significatif, ni comme un élément essentiel pour l'adhésion du prochain groupe de pays candidats à l'entrée dans l'Union européenne. Cependant, certains aspects des établissements humains, tels que l'empreinte environnementale des conurbations débordant le cadre des frontières nationales, ont manifestement un caractère supranational. Les divergences des politiques relatives au logement social, de même que le régime fiscal applicable au logement et le financement de ce secteur sont également une source de frictions, notamment dans la zone euro: une approche européenne s'avère donc souhaitable à l'égard des questions de ce type en vue d'une harmonisation progressive des orientations.

B. Cas de l'EOCAC et de l'Europe du Sud-Est

54. Dans les pays de l'EOCAC et d'Europe, du Sud-Est, la situation de l'habitat est nettement plus alarmante. Ces pays ont connu une transformation sociale et économique extrêmement rapide au cours des dix dernières années et très peu d'attention a été accordée à la nécessité de

trouver des formules de rechange adaptées à la nouvelle économie de marché sociale, pour remplacer les politiques et programmes de développement de l'habitat gérés auparavant à l'échelon central.

55. En général, on a laissé aux mécanismes naissants du marché, encore très imparfaits, le soin de s'occuper de ce secteur, les conséquences sociales et économiques d'un tel état de choses étant d'ores et déjà évidentes dans certains pays.

a) Du fait de la privatisation hâtive de l'ancien parc de logements subventionnés, on ne sait plus, dans de nombreux pays, à qui incombe la gestion de telle ou telle partie du parc immobilier, notamment les espaces et équipements communs, tels que les toits, les escaliers et les ascenseurs dans les immeubles collectifs. Ceux-ci n'ont cessé de se dégrader, entraînant en fin de compte des dégâts irréversibles. Il va sans dire que les coûts socioéconomiques de ce manque d'entretien sont considérables: pour éviter que les immeubles en question continuent de se détériorer, des mesures correctives doivent être prises sans délai grâce à l'adoption et à l'application d'une législation relative à la copropriété.

b) Cette privatisation a également fait disparaître la partie locative du patrimoine immobilier; ceux qui, pour telle ou telle raison, privilégient le logement locatif, sont à présent largement tributaires d'arrangements informels, avec tous les coûts sociaux que cela entraîne.

c) Une part croissante de la population urbaine vit désormais dans un habitat non structuré mal desservi (abritant dans certains pays près de 30 % des citoyens), où les carences de l'infrastructure et la précarité du régime foncier entravent la participation socioéconomique des habitants au développement. De surcroît, même s'il est certainement plus rationnel de mettre en place une infrastructure après la construction des bâtiments et de régulariser a posteriori l'occupation des sols et le régime foncier plutôt que de démolir et de reconstruire les immeubles en question, cela revient plus cher que si ceux-ci avaient été construits de manière planifiée, conformément à des politiques et des programmes établis.

d) La proportion de logements construits illégalement s'est rapidement accrue, principalement parce que les règlements de planification, de gestion des biens fonciers et de construction n'ont pas été mis à jour et ne peuvent être appliqués correctement: les coûts sociaux et économiques de la démolition de constructions illégales de ce type en cas de risques structurels ou environnementaux sont considérables.

e) En raison du mauvais fonctionnement du marché, la corruption sévit dans le secteur de la construction (ce qui nuit à la qualité et accroît les coûts) et il n'y a pas de mécanismes viables de financement du logement. De même, les insuffisances des systèmes d'aménagement de l'espace foncier se traduisent par une raréfaction de l'offre de terrains sur le marché et des coûts élevés de transaction. Tous ces éléments contribuent à renchérir les logements, que la majeure partie de la population ne peut se payer, d'où la nécessité de recourir à des solutions informelles.

56. Vu que l'amélioration des établissements humains absorbe généralement les deux tiers de l'investissement national (sous la forme d'immobilisations, par opposition aux biens mobiliers tels que machines, véhicules et stocks), les problèmes susmentionnés sont un obstacle majeur à la croissance économique et à une répartition plus équitable des possibilités sociales et

économiques. Des carences dans le secteur de l'habitat entraînent des coûts sociaux et économiques élevés: il est donc dans l'intérêt d'un pays de corriger de telles contraintes qui nuisent au bon fonctionnement des marchés. Le fait de ne pas remédier à la détérioration du parc immobilier existant et des services municipaux risque en outre de se traduire par des troubles sociaux.

C. Questions à examiner

a) L'absence de politique et de programme de logement et d'aménagement urbain au niveau national dans les pays en transition a conduit à négliger le secteur des établissements humains, entraînant des conséquences dangereuses. Il est urgent d'élaborer une politique de l'habitat pour déterminer les priorités et prendre des mesures correctives.

b) Une mise à niveau et une légalisation de l'habitat non structuré – seule solution rationnelle aux insuffisances passées de l'action des pouvoirs publics dans ce domaine – sont inévitables dans un certain nombre de pays en transition. De telles mesures devront s'accompagner d'un programme à grande échelle de constructions nouvelles pour offrir des alternatives à l'extension de l'habitat non structuré.

c) Il est indispensable d'améliorer la gestion des biens fonciers, l'aménagement urbain et le développement de l'infrastructure et de mieux contrôler le secteur du bâtiment en vue de parer au problème des constructions illégales dans les pays en transition et de soutenir les démarches décrites ci-dessus. Un vaste effort de renforcement des capacités, principalement à l'échelon des collectivités locales, devra être entrepris à cet effet.

d) Dans la plupart des pays en transition, la priorité doit être accordée à l'introduction, à l'application et à la mise en œuvre d'une législation relative à la copropriété, ainsi qu'à d'importants programmes de remise en état, afin d'enrayer la dégradation des anciens ensembles de logements sociaux privatisés.

Conclusion

57. En dépit de la réussite économique notable de grands centres urbains de la région de la CEE, la mondialisation exacerbe aujourd'hui la dualisation de la société et la pauvreté urbaine. Cependant, force est de constater que les problèmes associés à la dégradation de l'environnement et aux clivages sociaux et économiques sont concentrés dans les agglomérations. En outre, l'on s'accorde désormais à reconnaître que les réformes visant à faire face à de tels défis doivent être axées simultanément sur les enjeux économiques et les problèmes sociaux. Cela suppose de nouveaux modèles de gouvernance assortis d'une décentralisation des responsabilités de l'État à l'échelon local, d'une démocratisation du processus décisionnel et d'une consultation effective du public.

58. Dans les pays en transition, le passage d'une économie planifiée à un système de marché n'a fait que contribuer à la complexité de l'aménagement des villes. L'intégration de ces pays dans le marché de la CEE a offert des possibilités non négligeables de prospérité économique et de bien-être social aux citoyens. Les villes des pays en transition sont restées des pôles de croissance économique, d'innovation technologique et de diversité culturelle. Cependant, le régime de sécurité sociale s'est considérablement affaibli dans de nombreux pays et la qualité

des infrastructures et services sociaux pâtit de contraintes budgétaires. Ces problèmes sont devenus particulièrement sérieux dans les grands centres urbains où la dégradation des conditions d'existence s'accompagne d'une dualisation rapide de la société et d'une aggravation de la pauvreté.

59. L'augmentation de la pauvreté urbaine est un des plus graves sujets de préoccupation dans la région. Si la pauvreté, l'exclusion et l'inégalité sont nettement plus prononcées dans les pays en transition, elles font désormais partie intégrante du paysage social de bon nombre de grandes agglomérations urbaines dans l'ensemble de la région de la CEE. Ces problèmes compromettent les efforts visant à assurer la prospérité et à améliorer la qualité de la vie. Les pauvres vivant en milieu urbain sont particulièrement vulnérables à l'égard des chocs économiques: ils n'ont pas accès aux services, aux dispositifs de sécurité et à la représentation politique. L'expérience récente le montre, le meilleur moyen de répondre à leurs besoins consiste à recourir à de nouveaux modes de gouvernance démocratique centrés sur l'être humain et ouverts à toutes les classes sociales. En milieu urbain, une telle réorientation suppose une nouvelle génération de politiques municipales (aménagement de l'espace, logement, transports et fourniture de services urbains) privilégiant la justice sociale et l'assise communautaire.

60. En dépit du renforcement des réformes internes, législatives et institutionnelles, la politique du logement dans les pays en transition n'a pas suivi l'évolution du marché. Il n'y a pas, par exemple, de programme global ni d'incitations concernant l'entretien et le renouvellement du parc existant, ce qui contribue au désinvestissement et à la dégradation des normes. Par ailleurs, le logement social n'occupe pas une place prioritaire parmi les préoccupations politiques. Vu le climat d'austérité budgétaire et les inquiétudes suscitées par le déficit des finances publiques, l'on s'oriente de plus en plus vers des solutions reposant sur le marché. Les responsables de la politique du logement devront à l'avenir élaborer des stratégies qui soient à la fois réalisables et financièrement viables. Les subventions doivent être mieux ciblées et plus transparentes. Ce qui justifie l'intervention des pouvoirs publics, c'est la nécessité d'encourager l'investissement dans ce secteur, de permettre aux marchés de fonctionner plus efficacement et d'aider les groupes marginalisés à accéder à un logement abordable.

61. Les possibilités de fournir des logements sociaux dans le secteur public sont limitées, du fait des vastes opérations de privatisation. Il reste aux administrations locales les pires tranches du parc immobilier. La plupart des pays ont cessé de construire de nouveaux logements sociaux. L'évolution observée depuis une dizaine d'années donne à penser que les gouvernements n'ont pas intégré de réformes du logement social dans le processus plus général de restructuration de l'aide sociale. Aussi difficile qu'il soit de maintenir de telles prestations en période d'austérité budgétaire, celles-ci devraient néanmoins être considérées comme essentielles pour la reproduction du capital social, la qualité de la vie et la croissance économique.

62. De surcroît, la transition a entraîné une paupérisation de la population et accentué les inégalités de revenu. Une des raisons du piètre entretien des immeubles collectifs tient à la situation financière précaire des locataires et des propriétaires. Dans la plupart des cas, le coût des services liés au logement s'est accru plus rapidement que les revenus, d'où une accumulation d'arriérés. Les pouvoirs publics doivent venir en aide aux groupes à faible revenu en s'attachant à mieux cibler leur assistance en fonction de la demande et en fournissant des incitations financières à l'investissement dans la rénovation à haut rendement énergétique.

63. La privatisation des terrains urbains reste également un déficit. Sur la plupart des marchés urbains, les prix du foncier sont devenus plus fragmentés en fonction des possibilités de mise en valeur et de la rentabilité. L'aménagement physique, le zonage et l'enregistrement des biens fonciers sont rarement soumis à une administration urbaine normale qui permettrait de gérer correctement le processus dynamique de transformation du régime de propriété.

64. Le logement devrait être considéré comme un élément clef du secteur productif de l'économie et utilisé comme un instrument propre à stimuler la croissance économique. L'intervention des pouvoirs publics trouve sa raison d'être dans l'élaboration d'une stratégie visant à encourager l'investissement, à favoriser le bon fonctionnement des marchés et à aider les groupes marginalisés à accéder à des logements d'un prix abordable.

65. Une nouvelle approche s'impose pour atteindre de tels objectifs. Il faudrait évaluer à la fois les ressources disponibles (autrement dit celles dont le pays, les consommateurs et les collectivités locales peuvent disposer en termes de biens fonciers, de financement et d'infrastructure) et les besoins de logement sur les plans qualitatif et quantitatif. Des programmes locaux relatifs au logement doivent être élaborés pour traiter les problèmes prioritaires, mobiliser des ressources et répartir les responsabilités entre les diverses parties concernées dans le processus de mise à disposition. Cependant, il s'agit en réalité d'une tâche fort complexe.

Bibliographie

Division de la population de l'ONU. Base de données sur les *World Population Prospects: The 2004 Revision*.

CEE/FNUAP. *The new demographic regime: population challenges and policy responses*. New York et Genève, 2005.

CEE. *Étude sur la situation économique de l'Europe, 2004 et 2005*.

CEE. Documents de travail et conclusions du séminaire d'experts sur les politiques permettant d'atteindre dans la région de la CEE les objectifs de développement énoncés dans la Déclaration du Millénaire: réduire les disparités de revenu extrêmes. Octobre 2003.

CEE. Documents de travail et conclusions du colloque sur le logement social. Novembre 2004.

ONU-HABITAT. *Rapport sur la situation des villes dans le monde 2004/2005*.
