



Commission économique pour l'EuropeComité du développement urbain, du logement
et de l'aménagement du territoire**Groupe de travail de l'administration des biens fonciers****Douzième session**La Valette (Malte), 31 mai et 1^{er} juin 2021

Point 2 de l'ordre du jour provisoire

**Administration des biens fonciers pendant la pandémie
de maladie à coronavirus 2019 (COVID-19)****Établissement d'un plan d'action pour le redressement
post-COVID-19 dans les établissements informels
de la région de la CEE****Note du Bureau du Groupe de travail***Résumé*

Dans les établissements informels, les logements sont inadéquats, les services de base sont insuffisants et la sécurité d'occupation n'est pas garantie. Ces établissements sont particulièrement exposés aux conséquences des épidémies, telles que l'actuelle pandémie de COVID-19 car, faute de données exploitables pour définir des mesures de lutte efficaces, il peut être particulièrement difficile d'y suivre l'évolution d'une maladie et d'en contenir la propagation. Il faut agir de toute urgence pour assurer la sécurité et la bonne santé des résidents, et ainsi accroître la résilience face aux pandémies et aux catastrophes naturelles futures.

À cet égard, il est primordial de régulariser les constructions informelles. L'incorporation des constructions informelles dans les marchés fonciers formels confère aux résidents un droit de propriété clair et leur assure la sécurité d'occupation, améliorant leur accès au crédit et aux hypothèques et renforçant leur sécurité économique. Elle contribue également à lever les obstacles à une intégration plus profonde des résidents des communautés informelles (capital humain) dans le marché de l'emploi et des terrains informels (capital foncier) dans le marché foncier formel. En outre, la sécurité d'occupation incite les résidents à investir dans leur logement. La régularisation constitue par conséquent un outil qui favorise la sécurité d'occupation et la propriété, protège et promeut les droits de l'homme, et contribue en même temps à la réalisation d'objectifs de croissance sur les marchés tant formels qu'informels.



Pour faire face aux conséquences de la pandémie de COVID-19, le secrétariat du Groupe de travail a, en coopération avec d'autres sous-programmes de la CEE et d'autres organismes des Nations Unies, établi le présent projet de « Plan d'action pour le redressement post-COVID-19 dans les établissements informels de la région de la CEE ». Le présent document se compose d'un résumé analytique ainsi que de chapitres consacrés aux principes directeurs et à la structure du Plan d'action pour le redressement (chap. I), aux objectifs et cibles pour chaque domaine d'action (chap. II) et aux observations finales (chap. III).

Le Groupe de travail de l'administration des biens fonciers sera invité à approuver le « Plan d'action pour le redressement post-COVID-19 dans les établissements informels de la région de la CEE », à demander au Bureau d'en établir une version finale qui tiendra compte des contributions issues de sa douzième session et de réfléchir aux prochaines mesures à prendre pour promouvoir la mise en œuvre du plan.

I. Résumé

1. Dans la région de la Commission économique pour l'Europe (CEE), environ 50 millions de personnes vivent dans des établissements informels, en particulier dans les sous-régions du Sud et de l'Est. Ces établissements se caractérisent par une forte densité de population, des services limités, notamment l'approvisionnement en eau et l'assainissement, des transports insuffisants, des résidents non déclarés, des logements inadéquats n'offrant aucune sécurité d'occupation, et des droits fonciers non enregistrés. Leurs résidents ont en général de faibles revenus et souvent de maigres ressources, un emploi précaire, et un accès limité aux outils numériques ; ils comptent en outre bon nombre des membres les plus vulnérables de la société. Le surpeuplement et les conditions de logement dans les établissements informels compliquent à différents égards la tâche des États qui souhaitent protéger leurs résidents contre la pandémie. De plus, les membres de communautés marginalisées sont souvent mal pris en compte dans les campagnes publiques de vaccination, et beaucoup sont réticents à se faire vacciner. Les répercussions économiques de la pandémie ont particulièrement touché ces résidents et ainsi aggravé les nombreuses autres difficultés qu'ils rencontrent au quotidien.

2. Comme l'Initiative des Nations Unies sur la gestion de l'information géospatiale à l'échelle mondiale l'a relevé dans un rapport récent, non seulement la pandémie a été à l'origine de nouvelles difficultés, mais elle a également renforcé les obstacles à la réalisation des objectifs de développement durable, à savoir les inégalités structurelles, les disparités socioéconomiques, les risques et les problèmes systémiques, et le manque de données de base disponibles en temps réel et de technologies habilitantes permettant d'évaluer et de suivre la situation sur les plans spatial, temporel et factuel¹. Les mesures proposées dans le cadre du *Plan d'action pour le redressement post-COVID-19 dans les établissements informels de la CEE* (Plan d'action pour le redressement) visent à résoudre à la fois les nouvelles difficultés causées par la COVID-19 et les difficultés préexistantes.

3. Il faut remédier d'urgence aux problèmes particuliers que pose la pandémie de COVID-19 dans les établissements informels, sans perdre de vue la réalisation des objectifs de développement durable (ODD). Le présent Plan d'action pour le redressement, qui s'adresse aux autorités nationales et locales de la région de la CEE, propose une large série d'objectifs, de cibles et d'actions à la réalisation desquels les gouvernements, les autorités locales, les résidents, les chefs de communauté, les organisations non gouvernementales et d'autres parties prenantes peuvent contribuer pour atténuer voire stopper la propagation de la pandémie de COVID-19. Il est également conçu pour aider à reconstruire en mieux et augmenter ainsi la résilience face aux risques futurs de pandémie tout en concourant à la réalisation des objectifs du Programme de développement durable à l'horizon 2030, en particulier de l'objectif 11 sur les villes et les établissements humains durables.

4. L'intégration et la régularisation des établissements informels sont une étape fondamentale du processus de renforcement de la résilience à long terme. Dans le Plan d'action pour le redressement, un code couleur permet de distinguer les différentes catégories d'objectifs : objectifs immédiats axés sur la situation d'urgence ; objectifs à court terme liés à la situation d'urgence ; objectifs à moyen terme (axés à la fois sur la résilience et sur la situation d'urgence) et objectifs à long terme (axés sur la résilience).

5. Le Plan d'action pour le redressement renvoie aux *Guidelines for the formalization of informal constructions* (Lignes directrices pour la régularisation des constructions informelles)² de la CEE, aux notes de synthèse établies séparément sur un certain nombre de thèmes précis ainsi qu'aux rapports d'évaluation préparés pour les villes de Tirana, Bichkek,

¹ Initiative des Nations Unies sur la gestion de l'information géospatiale à l'échelle mondiale. « COVID-19 : Ready to Respond. The Role of the Geospatial Community in Responding to COVID-19 » (COVID-19 : prêts à faire face. Le rôle des spécialistes de l'information géospatiale dans la lutte contre la COVID-19), document de travail présenté à la dixième session de l'Initiative, en 2020. Disponible à l'adresse : http://ggim.un.org/meetings/GGIM-committee/10th-Session/documents/Covid-19_Ready-to-Respond.pdf.

² Disponible à l'adresse : <https://unece.org/housing-and-land-management/publications/guidelines-formalization-informal-constructions>.

Podgorica et Skopje. Il s'appuie également sur les principes examinés dans le cadre des *Directives volontaires de la FAO pour une gouvernance responsable des régimes fonciers applicables aux terres, aux pêches et aux forêts dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale*³ et du *Policy framework for sustainable real estate markets* (Cadre de politique générale de la CEE pour des marchés immobiliers durables)⁴ ainsi que des *Lignes directrices de l'OMS relatives au logement et à la santé*⁵. Le Plan d'action pour le redressement s'inspire en outre de l'obligation, qui incombe aux autorités nationales et locales en vertu du droit international des droits de l'homme, de réaliser progressivement le droit de tous, sans discrimination, à un logement suffisant⁶.

6. Le présent document s'articule autour de neuf grands domaines d'action. À chaque objectif correspond un certain nombre de cibles. Pour la plupart, ces cibles sont des objectifs secondaires qui relèvent de l'objectif principal. Des actions individuelles contribuent à la réalisation des cibles. Les neuf domaines d'action sont les suivants :

- a) Domaine d'action 1 : Questions géospatiales, droits fonciers, régime d'occupation, affectation des ressources et justice ;
- b) Domaine d'action 2 : Participation des collectivités locales et action sur le terrain ;
- c) Domaine d'action 3 : Besoins en données de base, télécommunications et technologie de l'information ;
- d) Domaine d'action 4 : Infrastructure matérielle, eau, assainissement et services énergétiques ;
- e) Domaine d'action 5 : Services sociaux et services d'infrastructure ;
- f) Domaine d'action 6 : Recommandations en matière de confinement, culture et groupes vulnérables ;
- g) Domaine d'action 7 : Nourriture, et consommation et distribution de base ;
- h) Domaine d'action 8 : Prise en compte de l'environnement, espaces verts, loisirs et activités sociales ;
- i) Domaine d'action 9 : Bâtiments, construction et aménagement du territoire.

7. Les domaines d'action englobent un large éventail de thèmes importants relatifs à la lutte contre les pandémies et à la réalisation des ODD. La priorité principale est de trouver des moyens d'empêcher qu'une pandémie ait des conséquences néfastes pour les résidents des communautés informelles et d'atténuer ces conséquences. Les pandémies ne connaissent pas de frontière juridique ou physique et se propagent facilement d'un territoire à l'autre. En renforçant la résilience des établissements informels face aux pandémies, on aide aussi les communautés formelles alentour.

8. Les autorités et la population locales et nationales peuvent prévenir les pandémies, en atténuer les effets et développer la résilience grâce à des actions stratégiques qui passent par la bonne conduite des affaires publiques et l'aménagement efficace du territoire, l'optimisation du cadre bâti, et la fourniture complète, équitable et efficace de différents services à tous. Ces actions sont également liées aux conditions d'utilisation et d'extraction des ressources naturelles destinées au cadre bâti ainsi qu'à notre rapport à la nature.

9. L'intégration des constructions informelles dans l'économie, les marchés fonciers formels, le cadre juridique et l'aménagement du territoire, assortie des ajustements administratifs qui s'imposent, contribuera à la résilience et à la réalisation des ODD. Pendant

³ Disponible à l'adresse : <http://www.fao.org/3/i2801f/i2801f.pdf>.

⁴ Disponible à l'adresse : <https://unece.org/housing-and-land-management/publications/policy-framework-sustainable-real-estate-markets-0>.

⁵ Disponible à l'adresse : <https://www.who.int/publications/i/item/9789241550376>.

⁶ Art. 11 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels ; rapports établis par le Rapporteur spécial sur le droit à un logement convenable en ce qui concerne les établissements informels et la COVID-19 : A/73/310/Rev.1, disponible à l'adresse <https://undocs.org/fr/A/73/310/Rev.1> et A/75/148, disponible à l'adresse <http://www.undocs.org/fr/A/75/148>.

la pandémie de COVID-19, les registres des bâtiments et les données du registre des adresses ont fait partie des ensembles de données les plus utiles pour l'analyse des risques et la riposte. Il est donc important que chaque bâtiment figure dans le registre des bâtiments, qu'il soit ou non inscrit au cadastre. Enfin, pour un redressement efficace, il faudrait veiller tout particulièrement à trouver les meilleurs moyens de faire participer les collectivités locales, de rationaliser les comportements sociaux adoptés en réaction à la pandémie et de renforcer la résilience individuelle et collective en cette période difficile et inédite.

10. Le Plan d'action pour le redressement et les activités menées à l'échelle des collectivités locales doivent en outre être mis en parallèle avec les autres besoins et activités liés au développement urbain et rural local. Dans les zones rurales, il convient de mettre l'accent sur une agriculture et un développement rural sûrs et durables ainsi que sur la diversification de l'économie rurale en tenant compte des notions examinées dans le présent document.

11. Plusieurs thèmes recourent les différentes actions proposées. Ces thèmes communs sont détaillés ci-après et sous les domaines d'action concernés. Il s'agit de thèmes génériques en rapport avec des actions similaires, que l'on retrouve sous de nombreux domaines d'action individuels et qui nécessitent une attention particulière. Les thèmes communs sont les suivants :

a) *Collecte et gestion des données* : Pour prendre les bonnes décisions, il faut disposer de données fiables, pertinentes et suffisantes ;

b) *Campagnes de communication et de promotion* : Il est essentiel, à chaque étape, de transmettre des messages cohérents et précis qui s'adressent à tous en temps utile ;

c) *Campagnes de mobilisation* : Il faut que la population locale participe effectivement aux actions et que le public y adhère ;

d) *Affectation des ressources et intégration* : Pour être efficace, la stratégie devrait passer par des solutions intégrées ;

e) *Avantages économiques, et prise de conscience et volonté d'agir des collectivités locales et des responsables politiques* : Le Plan d'action pour le redressement portera ses fruits s'il bénéficie de l'appui durable des responsables politiques et des résidents.

12. La mise en œuvre du Plan d'action pour le redressement peut varier fortement selon les pays et les établissements informels. Elle devrait donc s'appuyer sur une évaluation qui tienne compte des besoins locaux, de la nature évolutive de la pandémie, des changements de priorités politiques ou sociales, de la disponibilité des ressources et d'autres facteurs qui pourraient se révéler pertinents selon le cas. Le calendrier des interventions qui peuvent être nécessaires sera décrit dans les grandes lignes. Des niveaux de priorité devraient être établis en fonction des réalités de terrain et d'un examen attentif des coûts, des avantages et des risques.

13. Le Plan d'action pour le redressement montre que des interventions appropriées peuvent avoir des effets bénéfiques simultanés sur la santé, la sécurité et d'autres aspects socioéconomiques. Il est donc possible de progresser en même temps vers les deux objectifs poursuivis, à savoir accroître la résilience face aux pandémies et réaliser les ODD. De plus, la capacité d'intervention des pays en cas de catastrophe peut faire toute la différence, c'est pourquoi il est primordial de régulariser les établissements informels et de mieux les intégrer dans les marchés formels globaux si l'on souhaite renforcer leur résilience face aux pandémies et leur garantir un avenir plus juste, équitable et durable.

II. Structure et principes directeurs

A. Structure

14. Le présent Plan d'action pour le redressement se compose d'objectifs, de cibles et d'actions essentiels à une lutte efficace contre la pandémie. La mise en œuvre de ce plan à l'échelle locale devrait être adaptée aux réalités matérielle et sociale des collectivités, et on s'attend donc à ce que le calendrier, les priorités et la portée varient.

15. Le Plan d'action pour le redressement définit neuf domaines d'action dont chacun est axé sur un objectif. Chaque objectif renferme des cibles précises assorties d'actions à mener pour les atteindre. Le Plan d'action pour le redressement ne prescrit pas de calendrier étant entendu que la mise en œuvre, pour être efficace, variera considérablement en fonction du contexte socioculturel, de la volonté d'agir des responsables politiques et collectivités locales, des ressources (financières) et des effets de la pandémie et des autres risques auxquelles les différentes communautés informelles font face.

16. Aucun calendrier précis n'a été fixé afin que les acteurs locaux disposent d'une plus grande marge d'action, mais voici un ordre d'idées des délais :

a) Objectifs urgents (axés sur la situation d'urgence, code couleur *rouge*) :

Cibles et actions par catégorie visant à garantir la réalisation d'objectifs à court terme, définis de manière large comme les objectifs à atteindre en moins de six mois ;

b) Objectifs à court terme (liés à la situation d'urgence, code couleur *jaune*) :

Cibles et actions par catégorie visant à garantir la réalisation d'objectifs à court terme, définis de manière large comme les objectifs à atteindre en moins d'un an ;

c) Objectifs à moyen terme (axés à la fois sur la résilience et sur la situation d'urgence, code couleur *vert*) :

Cibles et actions par catégorie visant à garantir la réalisation d'objectifs à moyen terme. Ces objectifs étant plus complexes que ceux qui précèdent, on s'attend à ce que leur réalisation nécessite environ six à dix-huit mois ;

d) Objectifs à long terme (axés sur la résilience, code couleur *bleu*) :

Cibles et actions par catégorie visant à garantir la réalisation d'objectifs à long terme. En raison de la plus grande complexité et de la nature des solutions recherchées, on s'attend à ce que la réalisation de ces objectifs nécessite plus d'un an, et le plus souvent entre un et cinq ans environ.

17. Les cibles et les actions individuelles suivent un code couleur qui dépend du degré d'urgence de leurs composantes. La présence d'un cercle *rouge* à côté d'une cible ou d'une action signifie que celle-ci présente des composantes à réaliser d'urgence ; un cercle *jaune* indique des composantes réalisables à court terme ; un cercle *vert* indique des composantes réalisables à moyen terme ; un cercle *bleu* indique des composantes réalisables à long terme. Beaucoup de cibles et d'actions sont assorties de plusieurs cercles de couleur, ce qui signifie qu'elles possèdent des composantes à réaliser d'urgence, à court terme, à moyen terme et/ou à long terme.

B. Principes directeurs

18. Le présent Plan d'action pour le redressement adopte une approche souple, complète et axée sur les intérêts de la population, qui vise à l'élaboration d'une stratégie adaptée de lutte contre la pandémie de COVID-19. Il est primordial de concevoir des plans et des programmes de mise en œuvre adaptés qui recueillent l'adhésion des collectivités locales. Il faut concilier le caractère informel des établissements, la culture locale et les réalités gouvernementale, juridique, scientifique, environnementale et économique. La population locale, les fonctionnaires et les autres parties prenantes doivent communiquer efficacement à chaque étape de la mise en œuvre du plan afin d'en maximiser les bénéfices.

19. De nombreuses publications des Nations Unies portent sur des thèmes étroitement liés aux principes directeurs du présent Plan d'action pour le redressement, notamment les *Directives volontaires pour une gouvernance responsable des régimes fonciers applicables aux terres, aux pêches et aux forêts dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale* et les principes directeurs d'une gouvernance foncière responsable qu'elles contiennent⁷.

⁷ Disponibles à l'adresse : <http://www.fao.org/3/i2801f/i2801f.pdf>.

20. Le Plan d'action pour le redressement s'inspire également des principes directeurs suivants :

a) Exhaustivité

21. Aucun ensemble de mesures ne peut assurer une protection complète contre toutes les pandémies (ou, par extension, contre les multiples menaces qui pèsent sur l'humanité au vingt et unième siècle). La meilleure solution est donc d'élaborer un ensemble complet et intégré de stratégies et de comportements, qui tiennent compte tout à la fois des dangers découlant d'une pandémie virale particulière (la COVID-19, dans ce cas précis) et des réalités du monde actuel. En l'espèce, nous mettons l'accent sur les mesures qui sont indispensables aux établissements informels de la région de la CEE, où les risques sont plus élevés, les informations sont limitées, et bien souvent, la volonté d'agir des responsables politiques ou de la société et la confiance sont moindres. Il faudrait parvenir à concilier ces réalités avec la culture, la nature compétitive des sociétés, les mécanismes économiques dont celles-ci dépendent, les sciences et les ressources naturelles limitées du globe. La situation précise à un moment donné (propriétés du virus, risques de propagation, nombre de personnes actuellement contaminées et hospitalisées, taux de mortalité, etc.), placée dans le contexte socioenvironnemental, orientera la prise de décisions à tous les niveaux.

22. Il faut en même temps adopter des approches intersectorielles. En effet, les solutions unidimensionnelles risquent de produire des résultats indésirables ou inattendus, car elles s'attaquent souvent aux symptômes et peuvent passer à côté de la complexité, tant socioculturelle, socioéconomique que purement scientifique, des menaces multiples qui pèsent sur l'humanité et sur la planète. Il convient donc d'envisager le Plan d'action pour le redressement dans sa globalité. La réalisation de tous les objectifs et les cibles devrait pouvoir compter sur des politiques et des solutions logistiques nationales et locales ciblées, une allocation appropriée des ressources, une recherche scientifique appliquée créative, des dirigeants solides et des capacités d'adaptation socioculturelle, et ce, même si la mise en œuvre opérationnelle peut (et devrait) varier sensiblement d'un pays à l'autre. Nous devrions employer tous les outils dont nous disposons ainsi que les moyens locaux qui conviennent pour réduire le risque de pandémie, en gardant à l'esprit que chaque culture, peuple ou établissement informel est différent.

b) Apprentissage et souplesse

23. Les politiques devraient encourager et incorporer les bonnes pratiques et les innovations. Elles devraient être suffisamment souples pour que des solutions puissent être trouvées aux différents problèmes qui se posent dans les établissements informels. Tout risque de pandémie soulèvera des questions liées à la culture, à la société, à la religion, à l'économie et à la gouvernance, et il en va de même des solutions qui seront apportées. Plus une pandémie ou une autre menace de grande envergure met en péril le mode de vie des gens et ce qui leur est cher, plus il sera nécessaire de s'adapter pour que la riposte soit efficace.

24. L'excès de réglementation, qui peut avoir des effets négatifs imprévus, est à éviter. En outre, une réglementation qui est excessive risque de ne pas tenir compte des procédures de sécurité nécessaires pendant une pandémie lorsque les pays, notamment les pays pauvres, manquent de ressources et de capacités, peinent à communiquer ou n'ont pas de volonté sociale. Il faut mettre en œuvre un ensemble harmonieux et souple de mesures adaptées à la nature du risque de pandémie ou du risque naturel et aux réalités locales. Pour ce faire, la communication doit, à chaque étape, être appropriée, fondée sur les faits et cohérente.

c) Approche fondée sur les droits de l'homme et les intérêts de la population

25. Il est essentiel que les mesures de lutte contre la pandémie soient associées à des politiques sociales conçues pour promouvoir le bien-être de la société, respecter, protéger et réaliser les droits de l'homme, promouvoir l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes et des filles, contribuer à réduire les inégalités sociales qui peuvent susciter des mouvements de mécontentement et aider à s'attaquer à l'origine de la menace de manière scientifique. Les crises sanitaires de portée mondiale ne sauraient être envisagées d'un point

de vue strictement technocratique (ce qui vaut également pour les changements climatiques). Même animée par les meilleures intentions, une vision étroite des choses conduit à l'opposition et à l'échec.

26. Il existe de grandes différences dans la région de la CEE en ce qui concerne le niveau de développement économique, les structures législatives et organisationnelles, le logement et le cadre bâti, l'informalité, l'exercice de l'autorité, la culture, l'histoire, la religion, les ressources et les conditions climatiques. Ces différences sont encore plus prononcées dans les établissements informels, qui sont d'autant plus sensibles aux facteurs évoqués que la cohésion sociale y est généralement plus faible et les revenus et les ressources moins élevés, et qu'ils sont caractérisés par la précarité de l'emploi, un accès insuffisant aux services collectifs de base, les inégalités socioculturelles et un moindre accès à l'éducation et aux autres services de base. Le Plan d'action pour le redressement est d'utilité universelle pour la région de la CEE, et il est urgent d'intégrer comme il convient la plupart de ses objectifs et de ses cibles dans les politiques tant nationales que locales. Toutefois, pour obtenir les meilleurs résultats possibles, il faut systématiquement tenir compte des aspects socioéconomiques, culturels, institutionnels et géographiques locaux pendant l'élaboration et la mise en œuvre des mesures locales d'intervention contre une pandémie ou contre une autre menace. La participation effective des résidents des établissements informels à la prise de décisions relatives aux mesures d'intervention et aux politiques qui les concernent doit être au cœur de cette démarche, du stade de l'élaboration des politiques à celui de leur mise en œuvre et de leur évaluation.

C. Domaines d'action

Domaine d'action 1 : Questions géospatiales, droits fonciers, régime d'occupation, affectation des ressources et justice

Objectif 1 Les établissements informels sont régularisés et intégrés dans l'économie et les marchés fonciers formels d'une façon équitable, efficace et durable qui favorise la réalisation de progrès socioéconomiques de grande ampleur, la justice et l'autonomisation de la population, en particulier des personnes vulnérables et marginalisées.

Cible Cercles jaune, vert et bleu

- 1.1 Les communautés informelles et les droits de propriété sont répertoriés dans les registres fonciers et les bases de données géospatiales en vue de favoriser une intégration socioéconomique progressive entre communautés formelles et informelles.

Cible Cercles jaune, vert et bleu

- 1.2 Les constructions informelles sont régularisées d'une manière équitable, efficace, transparente et inclusive qui favorise l'autonomisation des résidents, l'inclusivité sociale et économique et une riposte plus adaptée face à la pandémie⁸.

Cible Cercles jaune, vert et bleu

- 1.3 Les systèmes juridique et judiciaire sont efficaces et adaptés aux besoins des communautés informelles. Ces systèmes devraient favoriser le développement durable, contribuer à améliorer l'efficacité et l'intégration du marché de l'emploi et des marchés fonciers, défendre les droits au logement, à la terre et à la propriété, s'adapter aux marchés de capitaux, être équitables et inclusifs, et protéger de façon adéquate les droits de l'homme, l'égalité des sexes et la dignité.

⁸ Pour plus d'informations, voir CEE (2019), Guidelines for the formalization of informal constructions, disponible en ligne à l'adresse : <https://unece.org/housing-and-land-management/publications/guidelines-formalization-informal-constructions>.

- Cible* Cercles jaune, vert et bleu
- 1.4 Les institutions chargées des questions liées à l'économie foncière, à l'économie du travail et à l'économie du capital ainsi que des questions de sécurité sanitaire sont renforcées pour mieux gérer les risques de pandémie et favoriser la croissance, l'équité et l'inclusivité de l'économie.

Domaine d'action 2 : Participation des collectivités locales et action sur le terrain

Objectif 2 Les organisations communautaires locales, en coordination avec une équipe municipale, organisent la riposte à la pandémie, en se concertation avec les ministères et les différentes organisations médicales, professionnelles et humanitaires.

- Cible* Cercles rouge et jaune
- 2.1 Des groupes sociaux et des groupes communautaires sont mis à contribution ou, dans le cas où un établissement informel est dépourvu de structure active capable d'agir, sont créés pour intervenir face aux risques liés à la pandémie et pour mobiliser les résidents et répondre aux besoins de la communauté.

- Cible* Cercles jaune et vert
- 2.2 Les associations caritatives locales, les organisations non gouvernementales internationales, les organisations d'inspiration religieuse et les donateurs se concertent, dans la mesure du possible, pour gérer les risques de pandémie et contribuer à résoudre les problèmes propres à la communauté.

- Cible* Cercle rouge
- 2.3 Des campagnes d'information de proximité permettent de communiquer aux résidents des établissements informels des données précises, qui sont diffusées par les canaux les plus efficaces, en temps utile et selon un niveau de détail adapté aux difficultés locales particulières posées par le risque de pandémie.

Domaine d'action 3 : Besoins en données de base, télécommunications et technologie de l'information

Objectif 3 On donne à la population les moyens de faire face à la pandémie en tirant parti des technologies de l'information pertinentes et en rendant ces technologies facilement accessibles.

- Cible* Cercles rouge et jaune
- 3.1 On exploite pleinement le potentiel de la téléphonie mobile afin de veiller à ce que tous les résidents aient accès aux mêmes informations, de nouer un contact social et de diffuser les renseignements essentiels et les instructions des autorités.

- Cible* Cercles rouge, jaune et vert
- 3.2 Des solutions réalistes d'emploi décentralisé et de télétravail sont disponibles, et tous les établissements informels ont accès à des services Internet d'un prix abordable.

- Cible* Cercles rouge et jaune
- 3.3 Les résidents des établissements informels ont facilement accès à l'éducation et à la communication auprès d'un éventail de sources électroniques.

Domaine d'action 4 : Infrastructure matérielle, eau, assainissement et services énergétiques

Objectif 4 L'infrastructure matérielle publique, les réseaux pour l'approvisionnement en eau et l'assainissement et les réseaux énergétiques desservent les communautés informelles de façon adéquate, durable et équitable.

- Cible* Cercles rouge et jaune
- 4.1 Le réseau routier et le réseau de transports sont sûrs et adaptés aux services d'urgence (voies asphaltées, suffisamment larges pour permettre aux véhicules de passer, etc.). Dans toute la mesure possible, le réseau devrait être assez polyvalent pour que différents modes de transport puissent l'emprunter en toute sécurité (transports en commun, piétons, vélos, etc. selon qu'il convient), suffire à l'intégration économique dans la communauté formelle et être conçu pour permettre la distanciation physique nécessaire en temps de pandémie.
- Cible* Cercles jaune, vert et bleu
- 4.2 La population a accès à une eau propre, aux services d'assainissement et aux installations d'hygiène dans des conditions sûres, adéquates, abordables et équitables. Des mesures en faveur de services d'approvisionnement en eau et d'assainissement résilients face aux changements climatiques devraient être appliquées de façon progressive dès qu'elles sont réalisables d'un point de vue financier ou dès que des fonds provenant de donateurs permettent de combler le déficit de ressources.
- Cible* Cercles jaune, vert et bleu
- 4.3 Les résidents des établissements informels bénéficient de services énergétiques appropriés, c'est-à-dire abordables, d'un meilleur rendement énergétique (énergie renouvelable, selon le cas), durables, conformes aux normes de performance applicables dans le contexte local et adaptés à la réalisation des objectifs de développement durable dans leur ensemble. L'existence de ces services énergétiques améliore la résilience de la collectivité face à la pandémie et à d'autres risques ainsi que l'équité et les possibilités économiques, et contribue à la protection des droits de l'homme des membres les plus vulnérables de la société.

Domaine d'action 5 : Services sociaux et services d'infrastructure

Objectif 5 Les services essentiels sont fournis aux résidents en toute sécurité et de façon adéquate, malgré les difficultés dues au risque de pandémie.

- Cible* Cercle rouge
- 5.1 Les services de santé suffisent à répondre aux besoins du public⁹ s'agissant des demandes classiques et peut être élargie comme il convient dans le cadre des mesures mises en place pour lutter contre la pandémie.
- Cible* Cercles rouge et jaune
- 5.2 Les services d'urgence suffisent à répondre aux besoins du public, et leur capacité peut être augmentée rapidement en cas de risque de pandémie.
- Cible* Cercles rouge et jaune
- 5.3 Les collectivités locales acceptent de dispenser une éducation sanitaire de proximité appropriée.
- Cible* Cercles rouge, jaune et vert
- 5.4 Le bien-être financier de la collectivité est préservé, et la pandémie cesse de menacer la stabilité grâce à une riposte rapide et à une bonne planification.
- Cible* Cercles jaune et vert
- 5.5 La sécurité, les valeurs et la culture des résidents des établissements informels sont préservés sans pertes en vies humaines évitables.

⁹ Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture. *The contribution of social protection to economic inclusion in rural areas* (La contribution de la protection sociale à l'intégration économique dans les zones rurales) (Rome, 2020). Disponible à l'adresse : <http://www.fao.org/3/cb2458en/CB2458EN.pdf>.

Domaine d'action 6 : Recommandations en matière de confinement, culture et groupes vulnérables

Objectif 6 Les recommandations en matière de confinement sont conciliées avec les réalités sociale et économique qui sont celles de la culture locale, des différentes populations et des groupes vulnérables.

Cible Cercles rouge, jaune et vert

- 6.1 Les caractéristiques culturelles et démographiques des établissements informels sont prises en compte afin que la diversité et la barrière des langues ne créent pas d'obstacles additionnels à la mise en œuvre de mesures de riposte appropriées contre la pandémie.

Cible Cercles jaune et vert

- 6.2 Il est mis fin à la stigmatisation, aux préjugés, à la discrimination fondée sur le sexe et aux violations des droits de l'homme dont les résidents d'établissements informels sont victimes, et les autorités renforcent la protection des droits de l'homme en période de crise sanitaire.

Cible Cercles rouge, jaune et vert

- 6.3 Les résidents à faible revenu et les groupes vulnérables bénéficient d'un soutien adéquat : on leur fournit de la nourriture et des produits de première nécessité au plus fort de la pandémie, et on leur apporte l'appui dont ils ont besoin pour pouvoir respecter les protocoles de confinement ou de quarantaine.

Domaine d'action 7 : Nourriture, consommation et distribution de base

Objectif 7 La production et la distribution de nourriture, de biens de consommation de base et de fournitures médicales sont assurées en toute sécurité et en quantités suffisantes.

Cible Cercles rouge et jaune

- 7.1 Les personnes participant à la distribution de nourriture, de fournitures médicales et de produits essentiels s'acquittent de cette tâche dans des conditions sûres et adéquates, en respectant les mesures de distanciation physique qui s'imposent.

Cible Cercles rouge, jaune et vert

- 7.2 Les personnes participant à la production de nourriture et de produits essentiels s'acquittent de cette tâche dans des conditions sûres et adéquates, en respectant les mesures de distanciation physique qui s'imposent.

Cible Cercles rouge, jaune et vert

- 7.3 La corruption, les revenus du marché noir et les pénuries de travailleurs essentiels, qui peuvent nuire aux actions publique et privée de lutte contre la pandémie, sont réduits au minimum.

Cible Cercles jaune et vert

- 7.4 Les autorités et collectivités locales sont prêtes pour remédier aux pénuries de main d'œuvre liées à la pandémie et pour appuyer les résidents des établissements informels.

Domaine d'action 8 : Prise en compte de l'environnement, espaces verts, loisirs et activités sociales

Objectif 8 La population peut profiter en toute sécurité de l'environnement, des espaces verts, des loisirs et des activités sociales.

Cible Cercles rouge et jaune

- 8.1 Tout le monde a accès, en toute sécurité, aux loisirs, aux sports, aux concerts et aux rassemblements en plein air.

- Cible* Cercles jaune, vert et bleu
- 8.2 Les séjours de loisirs, les services d'hôtellerie et de restauration et les services touristiques sont proposés aux visiteurs et aux résidents d'une façon qui ne fasse courir aucun risque évitable.

Domaine d'action 9 : Bâtiments, construction et aménagement du territoire

Objectif 9 Les risques de contamination virale que posent les immeubles commerciaux, les bâtiments publics, les établissements d'enseignement, les logements informels et les autres constructions sont maîtrisés.

- Cible* Cercles rouge et jaune
- 9.1 La sécurité des immeubles commerciaux, des établissements d'enseignement et des bâtiments publics de grande taille et très fréquentés (hôpitaux, centres médicaux, bâtiments gouvernementaux, écoles, pôles de transports, centres commerciaux, etc.) est assurée.
- Cible* Cercles jaune, vert et bleu
- 9.2 Des logements convenables et durables sont disponibles pour toutes les catégories de résidents des établissements informels.
- Cible* Cercles rouge, jaune et vert
- 9.3 Les routes, les voies piétonnes et les points de passage forcé sont moins fréquentés aux heures de pointe.

III. Observations finales

27. Les observations finales suivantes ont été formulées dans le cadre de l'élaboration du Plan d'action pour le redressement. Elles renferment des recommandations générales concernant la réalisation future des objectifs et cibles proposés, qui peut varier selon le contexte local.

a) Les établissements informels sont plus vulnérables face aux pandémies

28. De par leur nature, les établissements informels de la région de la CEE tendent à accroître le risque de propagation des pandémies. Les résidents de ces établissements vivent souvent dans de mauvaises conditions et dans des zones très densément peuplées, et occupent des emplois très divers dans le secteur des services (il n'est pas rare qu'ils aient deux ou trois emplois). Les services qui leur sont fournis (notamment l'approvisionnement en énergie et en eau et l'assainissement) sont généralement inadéquats, et leur accès aux soins de santé et à l'éducation est limité. Les établissements informels sont caractérisés par l'absence de données démographiques et spatiales exploitables, de fortes concentrations de minorités et de groupes vulnérables, et des revenus généralement faibles combinés à des ressources limitées. En règle générale, les résidents se méfient des autorités et de leurs partis pris et sont victimes de préjugés sociaux. Tous ces facteurs augmentent le risque de propagation des pandémies au sein des établissements informels et, par extension, des communautés formelles avoisinantes. Il est possible que les pandémies se prolongent parce que les moyens de les contenir sont plus difficiles à mettre en place et moins efficaces.

b) Les autorités doivent faire en sorte d'augmenter la résilience des établissements informels

29. À presque tous les égards, les communautés informelles risquent de se ressentir plus durement que les autres d'une pandémie. La situation actuelle est imputable à l'incapacité de s'attaquer aux causes profondes de l'informalité, au fait que la portée du phénomène n'a pas été compris ou encore au peu d'empressement mis à l'éliminer. Les acteurs concernés devraient trouver des moyens de : proposer des logements convenables, compte tenu de l'évolution des besoins de la population ; collecter et conserver les informations nécessaires ; permettre la régularisation des établissements informels existants (en tenant des registres

effectifs et en améliorant les cadastres) ; fournir des services suffisants ; garantir la sécurité d'occupation, la justice, l'équité, la réalisation des droits de l'homme et la bonne gestion des affaires publiques. Ces améliorations limiteront l'apparition de nouvelles communautés informelles et empêcheront l'aggravation de certains problèmes sociaux, économiques, environnementaux et sanitaires/sécuritaires persistants.

c) Le Plan d'action pour le redressement est conçu pour soutenir les initiatives qui visent à faire face aux enjeux d'une pandémie

30. Le *Plan d'action pour le redressement dans les établissements informels de la région de la CEE* a pour objectif de faire ressortir les objectifs, les cibles et les actions qu'il convient de mettre en place pour réduire autant que possible ou prévenir les effets néfastes d'une pandémie et, en particulier, faire face aux enjeux de la COVID-19. Il est conçu pour renforcer la résilience du cadre bâti ainsi que des structures sociales des établissements informels. Il vise également à contribuer à la réalisation du Programme de développement durable à l'horizon 2030 et de ses 17 ODD et à répondre à l'appel du Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies, António Guterres, à reconstruire en mieux après la pandémie et à promouvoir les droits de l'homme, la justice, l'équité et la transparence. Son objectif est de faciliter le rapprochement des communautés formelles et informelles dans le cadre culturel, environnemental et socioéconomique qui est le leur et, ce faisant, la réalisation de tous les ODD.

31. Le Plan d'action pour le redressement cherche à traiter les principaux aspects des difficultés liés à la lutte contre une pandémie. Toutefois, ses auteurs ne prétendent pas proposer une structure complète ni couvrir tous les aspects de la problématique ou les détailler de façon exhaustive. Certains éléments sont examinés ci-après.

d) Lignes directrices pour la régularisation des constructions informelles en faveur d'actions positives concrètes

32. La régularisation des établissements informels est une étape importante vers la création de villes plus résilientes et plus durables capables d'adapter leur résistance aux pandémies futures. Ces lignes directrices sont un outil efficace qui permet d'engager le processus de régularisation de façon structurée, et devraient être modifiées selon les besoins pour tenir compte des réalités politique, environnementale, juridique, matérielle et économique locales.

IV. Conclusion

33. La mise en œuvre du Plan d'action pour le redressement à l'échelle locale peut varier considérablement d'un pays, d'une région ou d'un établissement informel à l'autre. Elle peut aussi varier en fonction du caractère changeant du risque de pandémie, de l'évolution des priorités politiques et sociales, de la fluctuation des ressources disponibles et d'autres modifications touchant la nature des difficultés auxquelles les résidents comme les autorités locales font face. C'est la raison pour laquelle la manière d'atteindre les différents objectifs et cibles et de mener les différentes actions n'est pas décrite en détail. Des délais et des modalités de mise en œuvre sont proposés, étant entendu qu'il est possible de faire preuve de souplesse en fonction des besoins. Il convient d'établir des priorités fondées sur des études coûts-avantages, avec la participation des autorités locales, des groupes de résidents locaux, des groupes d'inspiration religieuse ainsi que des autorités nationales et municipales et des parties prenantes des ONG, selon les cas. Les plans de mise en œuvre imposés par les autorités sont souvent moins performants si les personnes ciblées par les mesures qu'ils contiennent n'y sont pas activement associées et s'il n'est pas tenu compte du contexte local précis. La plupart des aspects liés à la mise en œuvre locale devront donc être examinés de plus près par les parties concernées.

34. Un financement et des investissements suffisants sont nécessaires à la mise en œuvre du Plan d'action pour le redressement. Il est plus facile de lever des fonds consacrés à la mise en œuvre lorsqu'on dispose d'un mécanisme de suivi et d'évaluation clair, assorti de deux ou trois indicateurs clefs de performance par domaine stratégique. Les analyses des avantages socioéconomiques mentionnées dans le présent document peuvent donner des indications sur les priorités à établir si les fonds sont limités.

35. Le présent Plan d'action pour le redressement vise à montrer comment intervenir de façon appropriée pour améliorer la santé et la sécurité tout en retirant des avantages socioéconomiques. Il montre comment renforcer la résilience face à une pandémie et réaliser le Programme de développement durable à l'horizon 2030 ainsi que les 17 ODD, pour, à terme, profiter à tous. Il est à espérer que les objectifs, les cibles et les actions décrits dans le présent document, associés à une analyse minutieuse des enjeux et des ressources propres au contexte local, permettront de définir des interventions plus adaptées et plus efficaces. Si les établissements informels sont mieux intégrés dans le tissu national et s'ils sont régularisés, les avantages pourraient être décuplés pour la population tout entière.
