Nations Unies E/CN.17/2004/6

Conseil économique et social

Distr. générale
10 février 2004
Français
Original : anglais

Commission du développement durable
Douzième session
14-30 avril 2004
Point 3 de l'ordre du jour provisoire*

Les établissements humains

Progrès accomplis dans la réalisation des buts, objectifs et engagements d'Action 21, du Programme relatif à la poursuite de la mise en oeuvre d'Action 21 et du Plan de mise en oeuvre de Johannesburg

Rapport du Secrétaire général

Résumé

Dans le Plan de mise en oeuvre du Sommet mondial pour le développement durable (Plan de mise en oeuvre de Johannesburg) et dans le processus de Rio, les questions relatives aux établissements humains sont surtout l'amélioration des taudis et de l'accès au logement et aux services publics, les systèmes municipaux de gestion des déchets, l'amélioration de l'hygiène du milieu, la mise en place de systèmes de transport viables, et l'amélioration des perspectives économiques, notamment des citadins pauvres. Dans les prochaines décennies, l'accroissement de la population mondiale concernera presque en totalité les villes du monde en développement et, si les gouvernements ne prennent pas des mesures résolues en vue de promouvoir la construction d'ensembles de logements à coût modéré, cet accroissement aura surtout lieu dans les taudis. Ces dernières années, les politiques concernant l'habitat spontané et les taudis ont, de plus en plus, porté sur l'assainissement des taudis et l'appui à la régularisation des titres de propriété foncière et l'amélioration de la sécurité d'occupation.

* E/CN.17/2004/1.

04-23586 (F) 050304 080304

Le coût du terrain fait généralement obstacle à la construction de logements pour les pauvres. Les sociétés publiques d'aménagement urbain peuvent être très utiles si elles programment bien à l'avance l'acquisition de terrains destinés à la construction de logements à bas prix. Les logements à usage locatif peuvent compléter très utilement le parc de logements occupés par les propriétaires, notamment pour les ménages à faible revenu qui y ont recours à un moment ou à un autre de leur existence. Les aides au logement accordées par les pouvoirs publics peuvent aussi avoir des effets positifs, même si elles sont souvent difficiles à obtenir. En ce qui concerne les pauvres, qui sont largement exclus des marchés officiels du crédit, le microcrédit peut être d'un certain secours pour améliorer progressivement le logement – ce qui est déjà le cas dans une certaine mesure – notamment grâce aux dépenses concernant l'eau et l'assainissement.

Pour améliorer les perspectives économiques et intégrer les habitants des taudis dans l'économie urbaine, il est essentiel de faciliter l'accès au réseau électrique, aux communications et aux transports publics à moindre coût et d'aider les microentreprises. Il est aussi nécessaire d'organiser des services efficaces d'enlèvement, d'évacuation ou de recyclage des déchets solides, notamment des déchets dangereux, pour réduire au minimum les risques de maladie ou d'accidents graves auxquels les habitants des taudis sont souvent très exposés, de la même façon qu'ils sont très vulnérables aux catastrophes naturelles.

Un double problème se pose donc : améliorer les conditions de vie d'environ 900 millions d'habitants des taudis tout en espérant loger convenablement les millions d'autres ménages à faible revenu qui vont se former dans ces taudis ou qui viendront s'établir dans les villes des pays en développement ou à leur périphérie au cours des décennies à venir.

Table des matières

		Paragraphes	*Page*
I.	Historique	1–3	4
II.	Introduction	4–8	5
III.	Développement durable des établissements humains	9–53	6
	A. Amélioration des conditions de vie des habitants des taudis	9–13	6
	B. Un logement convenable pour tous	14–23	8
	C. Accès aux terres et aménagement du territoire	24–30	11
	D. Création de services publics et infrastructures	31–46	13
	1. Accès à l'énergie	33–34	14
	2. Gestion des déchets solides	35–41	14
	3. Solutions des transports durables à Bogota	42–46	16
	E. Création d'emplois et promotion de l'entreprise	47–49	18
	F. Développement des établissements humains dans les zones sujettes à des catastrophes naturelles	50–53	18
IV.	Moyens d'exécution	54–70	20
	A. Financements	54–65	20
	B. Décentralisation des décisions, participation et renforcement des capacités	66–70	23
V.	Enseignements tirés et enjeux persistants	71–85	24

I. Historique

1. Le présent rapport examine les progrès accomplis dans la réalisation des buts et des objectifs d'Action 21[1], du Programme relatif à la poursuite de la mise en oeuvre d'Action 21[2] et du Plan de mise en oeuvre du Sommet mondial pour le développement durable (Plan de mise en oeuvre de Johannesburg[3]) concernant les établissements humains. Il analyse les difficultés et les obstacles rencontrés dans la réalisation de ces buts et de ces objectifs dans des contextes régionaux particuliers et recense les difficultés à venir. Le rapport examine notamment les progrès accomplis dans la réalisation des buts, objectifs et engagements suivants :

a) Améliorer sensiblement, d'ici à 2020, la vie d'au moins 100 millions d'habitants de taudis (un des objectifs du Millénaire pour le développement réaffirmé à Johannesburg);

b) Améliorer l'accès à un logement convenable et à des services de base, notamment l'eau et l'assainissement, ainsi qu'aux terrains et à la propriété foncière;

c) Promouvoir une approche intégrée des services et systèmes de transport;

d) Mettre au point des systèmes de gestion des déchets en donnant la plus grande priorité à la réduction, à la réutilisation et au recyclage des déchets;

e) Réduire l'incidence des maladies respiratoires et des autres problèmes de santé résultant de la pollution atmosphérique;

f) Accroître le nombre d'emplois décents, le crédit et les revenus disponibles pour les pauvres vivant en milieu urbain;

g) Soutenir la mise en oeuvre par la mobilisation et l'utilisation efficace des ressources financières et des capacités humaines;

h) Renforcer les arrangements institutionnels et la bonne gouvernance.

2. Le présent rapport a été élaboré sur la base des données et informations tirées des sources suivantes :

a) Les rapports de pays et évaluations nationales présentés par les gouvernements au secrétariat de la Commission du développement durable;

b) Les rapports élaborés par le Centre des Nations Unies pour les établissements humains (Habitat);

c) Des contributions de la FAO, du Bureau international du Travail (BIT), du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), de l'Organisation mondiale de la santé (OMS) et du secrétariat de la Stratégie internationale de prévention des catastrophes naturelles;

d) Des rapports régionaux présentés par la Conférence des Nations Unies sur l'exploration et les utilisations pacifiques de l'espace extra-atmosphérique (CEA), la Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC), la Commission économique et sociale pour l'Asie occidentale (CESAO), la Commission économique et sociale pour l'Asie et le Pacifique (CESAP) et la Commission économique pour l'Europe (CEE);

e) Le rapport de synthèse des trois réunions régionales sur les petits États insulaires en développement qui a été élaboré pour préparer l'examen décennal du Programme d'action de la Barbade[4].

3. Si le rapport évoque l'adduction d'eau et l'évacuation des eaux usées, il n'examine pas ces questions dans le détail puisque celles-ci sont traitées dans le rapport du Secrétaire général sur l'eau et l'assainissement adressé à la douzième session de la Commission. De même, la section consacrée à la gestion des déchets mentionne les substances chimiques toxiques et déchets dangereux, questions examinées plus en détail dans le rapport de synthèse de la Commission.

II. Introduction

4. Les questions se rapportant au développement durable des établissements humains recoupent l'ensemble des questions sociales, économiques et environnementales du développement durable. L'amélioration des établissements humains et la fourniture de logements, d'équipements et de services convenables pour tous, en veillant notamment à améliorer les conditions de vie des habitants des taudis appellent une démarche intégrée. L'amélioration des établissements humains est tributaire des progrès enregistrés dans la réduction de la pauvreté, d'une croissance économique durable et de la protection de l'environnement, mais y contribue en même temps. Ces synergies et ces corrélations montrent combien il est nécessaire de mettre en place des stratégies du logement et des politiques d'assainissement des taudis dans la perspective d'ensemble du développement durable.

5. Les tendances récentes de l'urbanisation et l'hypertrophie des zones de taudis font ressortir l'importance cruciale du développement urbain pour le développement durable et la réduction de la pauvreté au cours des décennies à venir. La population mondiale devrait augmenter de deux milliards durant les 30 prochaines années, presque exclusivement dans les villes des pays en développement[5]. Si la tendance actuelle se maintient sans grand changement, la moitié environ du surcroît de population sera concentrée dans les taudis urbains des pays en développement qui verront ainsi leur population augmenter d'environ deux milliards de personnes. En Asie du Sud et en Afrique subsaharienne, la population urbaine vit majoritairement dans des taudis[6]. Durant les trois dernières années seulement, le nombre des habitants de taudis dans les pays en développement a augmenté d'environ 70 millions.

6. L'augmentation rapide du nombre des habitants de taudis dans les pays en développement tient à la fois à un accroissement rapide de la population et à l'exode rural, alimenté par les effets conjugués de facteurs sociaux, économiques et environnementaux. Les villes offrent aux déshérités du monde rural des possibilités d'emploi mieux rémunéré, de meilleurs services et le moyen d'échapper à la misère rurale. Dans certaines parties du monde, notamment en Afrique subsaharienne, les conflits armés, la dégradation des sols et l'épuisement des ressources naturelles figurent parmi les principales causes de l'urbanisation[7].

7. L'augmentation de la population des taudis met à mal les maigres ressources des autorités municipales. L'infrastructure et les services urbains ne peuvent pas suivre le rythme de l'accroissement de la population et les infrastructures s'en trouvent surchargées. L'extension rapide de l'habitat spontané, souvent à la

périphérie des villes, engendre une multitude de problèmes sociaux comme la montée du chômage, de la criminalité et de la violence domestique.

8. Pour améliorer les conditions de vie des habitants des taudis, il est nécessaire d'adopter une approche intégrée de la pauvreté urbaine et rurale et des facteurs complexes qui y contribuent. La persistance de la pauvreté dans les zones rurales continue d'alimenter l'exode rural, ce qui donne à penser que les conditions de vie en milieu rural, mais aussi les liens entre populations urbaines et populations rurales, devraient être traitées dans le cadre de stratégies de développement des établissements humains.

III. Développement durable des établissements humains

A. Amélioration des conditions de vie des habitants des taudis

9. Les taudis, qu'il s'agisse de quartiers délabrés à l'intérieur des villes ou de zones périurbaines de squatters ou de bidonvilles, se caractérisent par des logements ne répondant pas aux normes d'habitabilité minimale, la surpopulation, l'insécurité de l'occupation, l'absence de services de base tels que l'eau potable, l'assainissement amélioré, les transports et l'électricité[8]. Les taudis sont l'expression concrète de la pauvreté urbaine et de l'exclusion sociale. Selon ONU-Habitat, 32 % de la population urbaine mondiale, soit 924 millions, vit dans des taudis (voir tableau ci-dessous). Si la population des taudis représente 6 % de la population urbaine dans les régions développées, elle constitue 43 % de la population des villes dans les régions en développement et 78 % dans les pays les moins avancés. Si la tendance actuelle se maintient, le nombre d'habitants de taudis dans le monde devrait atteindre au cours des 30 prochaines années environ deux milliards[9]. Dans ce contexte, l'objectif consistant à améliorer sensiblement, d'ici à 2020, la vie d'au moins 100 millions d'habitants de taudis, pour remarquable qu'il soit, n'en est pas moins totalement inadéquat.

Tableau 1
Populations vivant dans des taudis dans les régions en développement, mi-2001

Régions	*Total population (millions)*	*Total population urbaine (millions)*	*Population urbaine en pourcentage de la population totale*	*Population de taudis en pourcentage de la population urbaine*	*Population urbaine de taudis (en millions)*
Monde	6 134	2 923	47,7	31,6	924
Régions en développement	4 940	2 022	40,9	43,0	874
Afrique	683	307	44,9	60,9	187
Amérique latine et Caraïbes	527	399	75,8	31,9	128
Asie	3 593	1 313	36,5	42,1	554
Océanie	8	2	26,7	24,1	5
Pays les moins avancés	685	179	26,2	78,2	140

Source : Observatoire mondial des villes, *Improving the lives of 100 Million Slum Dwellers: Guide to Monitoring Target 11*, publication de ONU-Habitat, mai 2003, p. 6.

10. Selon des études récentes, les zones de taudis vont continuer à s'étendre dans presque toutes les régions du monde. L'Afrique, notamment dans sa partie subsaharienne, l'Asie centrale, surtout dans les ex-républiques soviétiques, et certains pays d'Amérique latine, devraient, selon toute probabilité, connaître une hypertrophie des zones de taudis. En revanche, l'Asie de l'Est impressionne par les progrès réalisés dans la réduction des taudis, grâce aux effets conjugués de la croissance économique, des programmes d'assainissement des taudis, de construction de logements et de lutte contre la pauvreté[10].

11. Face à la perspective d'une extension des zones de taudis, de nombreux gouvernements ont admis qu'il était nécessaire de changer de politique et d'adopter des stratégies novatrices en ce qui concerne la construction de logements. Il y a lieu, d'une part, de mettre en place des politiques et des programmes dynamiques de construction de logements visant à éviter les taudis en encourageant la construction de logements sociaux et d'infrastructures d'accompagnement en prévision d'une demande qui s'accroît rapidement. Le Chili et le Costa Rica figurent au nombre des pays qui ont pratiquement réussi à endiguer l'extension des zones de taudis en facilitant la construction, par le secteur public, de logements sociaux à un rythme proche de celui de la formation de nouveaux ménages[11]. Outre le problème de l'obtention de terrains destinés à la construction de logements sociaux que nous avons évoqué ci-dessus, plusieurs études soulignent les effets négatifs d'une réglementation contraignante – notamment les règlements d'urbanisme et les normes de la construction, les restrictions concernant le zonage (en particulier la hauteur des immeubles), les normes et les procédures administratives – sur le coût et la rapidité de la construction publique de nouveaux logements sociaux[12].

12. D'autre part, les actions portant sur l'amélioration et l'intégration des taudis se substituent à la démolition des taudis et à la réinstallation de leurs habitants, politiques qui, dans le passé, avaient seulement eu pour effet de détruire un nombre important de logements à bas prix et de déplacer les habitants d'un taudis à l'autre. Dans de nombreux pays en développement, l'investissement dans le logement et l'infrastructure et la fourniture de services publics de base, notamment l'eau et l'assainissement, conjugué à des mesures destinées à faciliter l'acquisition de terrains à bâtir et à sécuriser le régime d'occupation du logement sont au centre des programmes d'assainissement et de régularisation des taudis. Dans certains cas, l'assainissement des taudis et la régularisation du statut de l'occupant ont été menés de pair avec des actions visant à lutter contre la pauvreté tels que la création d'emplois, l'amélioration de l'accès au crédit et la promotion du logement social.

13. Les réussites sont nombreuses : la plupart des pays d'Afrique du Nord ont fait des progrès en ce qui concerne l'amélioration des taudis; le projet d'aménagement urbain de Tondo aux Philippines a, en 10 ans, transformé la plus grande zone insalubre de Manille (l'une des plus grandes d'Asie) en un quartier en plein essor; les programmes d'assainissement des zones de taudis menés dans des centaines de municipalités brésiliennes (voir encadré 1), mais aussi au Yémen et en Jordanie, pour ne citer que ces quelques exemples.

Encadré 1
L'amélioration des taudis au Brésil

Plusieurs centaines de municipalités brésiliennes ont lancé des actions d'amélioration des taudis, souvent accompagnées de mesures de régularisation du statut de l'occupant. Ces programmes accordent une importance primordiale à la budgétisation participative et à la planification de l'investissement. S'agissant de la régularisation de l'occupation, certaines municipalités ont élaboré un nouvel instrument juridique qu'elles ont dénommé « concession du droit de jouissance réel ». Les établissements qui ont obtenu ces droits ont bénéficié d'un meilleur accès à l'investissement public et privé en faveur du logement et de l'infrastructure et se sont mieux intégrés aux zones d'habitation limitrophes.

Source : Rapport sur le développement et la gestion durables des établissements humains, élaboré pour la douzième session de la Commission, décembre 2003, p. 9.

B. Un logement convenable pour tous

14. L'amélioration des conditions de vie des habitants des taudis s'inscrit dans le processus général visant à assurer un logement convenable à tous, ce qui a été reconnu comme un droit fondamental. De plus en plus de pays prennent des mesures dans ce sens, révisent leur législation afin d'y intégrer des dispositions concernant le droit au logement et cherchent à traduire celles-ci en mesures d'assainissement des taudis, de sécurité d'occupation, de fourniture intégrée de services et d'équipements.

15. Dans un rapport récent[13], ONU-Habitat souligne qu'en général, les politiques nationales du logement et les programmes de construction de logements appuyés par des donateurs négligent le rôle que les logements à usage locatif peuvent jouer en tant que moyen peu coûteux de donner un toit aux pauvres. La plupart des politiques privilégient largement l'accès à la propriété du logement malgré le fait que nombre de familles et d'individus cherchent avant tout, à un moment ou un autre de leur existence, un logement locatif. Ce type de logement pourrait être très indiqué pour les nouveaux ménages ayant des enfants en bas âge et dont l'épargne accumulée et les capacités actuelles d'épargne sont limitées. Les données recueillies par ONU-Habitat montrent que plus de la moitié des logements occupés dans de nombreuses grandes villes de l'Afrique du Nord et de l'Afrique de l'Est sont des logements loués. Cette proportion est d'un tiers ou plus dans plusieurs villes d'Asie et d'un cinquième à un quart dans de nombreuses grandes villes d'Amérique latine. Dans les villes des principaux pays développés, elle atteint souvent la moitié environ. L'élargissement de ces politiques consisterait, par exemple, à reconnaître qu'à l'image des habitants des établissements spontanés, l'insécurité d'occupation peut aussi concerner les locataires.

16. Dans les pays africains, le droit au logement est inscrit dans des politiques et des textes de loi divers. En Afrique du Sud (voir encadré 2) et en Namibie, le logement convenable pour tous est inscrit dans la constitution en tant que droit de l'homme. L'Égypte a récemment renforcé les droits des individus et des familles à un logement convenable, à la sécurité d'occupation et aux équipement et services.

Au Mali, la protection des occupants contre l'expulsion arbitraire est garantie par décret. De plus, nombre de gouvernements ont élaboré des stratégies globales du logement ou ont révisé et renforcé celles qui existaient déjà. Certains pays africains ont aussi tenu compte dans leur politique du logement de l'égalité entre les sexes. C'est ainsi que le Tchad a décidé d'affecter 50 % des parcelles viabilisées aux ménages dirigés par des femmes.

Encadré 2
Répondre aux besoins de logements en Afrique du Sud

Le droit au logement est inscrit dans la constitution sud-africaine. La stratégie nationale du logement est orientée en particulier vers les ménages à faible revenu qui bénéficient d'aides pour l'achat de parcelles sécurisées, la mise en place des services d'eau et d'assainissement et la construction d'un logement élémentaire. Cette stratégie a permis de construire 1,5 million de nouveaux logements entre 1994 et la fin du premier semestre de 2003. Trois cent mille logements sont en construction.

Source : Rapport sur le développement et la gestion durables des établissements humains élaboré pour la douzième session de la Commission, décembre 2003, p. 9.

17. Peu de pays africains ont cependant réussi à mettre pleinement en oeuvre leur stratégie nationale du logement du fait de la faiblesse des ressources et des capacités, notamment au niveau local, et de l'absence de coordination entre les diverses institutions concernées. La hausse des coûts de la construction a encore compliqué les choses, les prix des logements publics constituant un sujet de préoccupation majeur, même pour la classe moyenne.

18. En Amérique latine et aux Caraïbes, le droit au logement convenable est inscrit dans les constitutions de plusieurs pays, ce qui offre à ceux-ci une base et un cadre juridiques pour traiter cette question dans une stratégie nationale du logement. Dans cette région, les politiques du logement comportent un éventail d'interventions allant de la légalisation de l'occupation à l'amélioration intégrée du logement avec, souvent, l'octroi d'aides aux familles à faible revenu. La plupart des pays appliquent également de nouveaux textes de loi destinés à améliorer la situation des sans-abri. La sécurité juridique des locataires est garantie dans presque tous les pays de la région, les locataires «informels» courant toutefois un risque élevé d'expulsion.

19. Malgré les efforts entrepris, les habitants de cette région, notamment les pauvres, demeurent face à de graves problèmes de logement. La livraison de logements publics et privés n'a pas beaucoup progressé dans les années 90. La CEPALC a estimé qu'il manquait 38 millions de logements. Il faut aussi compter la demande de remplacement du parc de logements, notamment des logements pour les groupes sociaux à faible revenu. Quant aux ménages pauvres, ils sont surtout confrontés aux problèmes de l'absence d'accès à l'assainissement et à l'eau potable et à l'insécurité d'occupation[10].

20. La plupart des gouvernements de la région Asie-Pacifique reconnaissent que le logement est un droit fondamental. Diverses stratégies ont été amorcées à cette fin.

La politique du logement social dans les pays de la région a connu une certaine évolution, le secteur privé livrant des logements à bas prix et les gouvernements se préoccupant davantage de mettre en place un environnement favorable, de promouvoir les partenariats entre les secteurs public et privé et d'encourager la participation des groupes de la société civile. Le Bangladesh, l'Inde, les Philippines, la République de Corée et Sri Lanka ont privilégié des programmes privés décentralisés. Singapour s'est distinguée par le succès qu'a connu la construction, par une entreprise publique, de logements à bon marché destinés à la majorité de la population (voir encadré 3). Dans d'autres pays tels que la Malaisie et l'Indonésie, c'est par la régulation planifiée que les logements sont livrés, les promoteurs immobiliers devant réserver aux pauvres une partie des logements construits. La politique chinoise du logement, qui s'appuie sur la réforme du marché immobilier et la construction de logements sociaux, a permis à de nombreux habitants de couches sociales diverses d'améliorer leur niveau de vie. La crise économique de 1997-1998 a ralenti les progrès notables accomplis par l'Asie durant les années précédentes.

Encadré 3
Le logement public à Singapour

Singapour a obtenu des succès remarquables dans les grands programmes de construction de logements publics à bon marché. Le Gouvernement a donné à un organisme immobilier des pouvoirs étendus concernant tous les aspects de son programme de logements publics, y compris l'acquisition de terrains, la réinstallation, la conception architecturale, les travaux de génie civil et la production de matériaux de construction, mais a laissé au Ministère du développement national le soin de fixer les loyers et les prix de vente des logements. Ceux-ci demeurent en deçà des prix du marché grâce à un financement public de l'organisme, qui fonctionne cependant comme un promoteur privé. Aujourd'hui, 85 % de la population vit dans des logements fournis par le secteur public contre 20 % dans les années 60. Quatre-vingt-quinze pour cent des Singapouriens sont propriétaires de leur logement.

Source : <http://tcdc.undp.org/tcdcweb/experiences/vol4/Public%20housing.pdf>.

21. Si en Asie occidentale on reconnaît de plus en plus que le logement est un droit fondamental, celui-ci n'est toujours pas traduit dans les faits dans la plupart des pays. La précarité de l'occupation parmi les personnes vulnérables vivant en milieu urbain demeure un problème dans nombre de pays de la région. Certains gouvernements ont révisé leur législation et amendé les lois existantes ou promulgué de nouvelles lois en faveur des pauvres. Dans la région du Conseil de coopération du Golfe, la loi garantit le droit au logement pour tous les citoyens, ainsi que l'accès à des prêts bonifiés et à des allocations pour la construction de logements[14].

22. Le droit au logement est reconnu dans beaucoup de pays de la région de la CEE. En règle générale, les lois régissant les biens immobiliers, la propriété foncière et les prêts au logement en tiennent compte. Les réformes entreprises dans le secteur du logement durant les 10 dernières années ont mis l'accent sur les forces du marché et le désengagement de l'État, ce qui a favorisé l'accès à la propriété. Les

subventions publiques des logements locatifs ont chuté, mais continuent de jouer un rôle important dans la région car elles permettent aux personnes à faible revenu ou aux familles dans le besoin d'accéder à des logements à bon marché au moyen de mécanismes divers d'aide à la location. La société civile, traditionnellement bien ancrée dans une grande partie de l'Europe, joue un rôle de plus en plus important en ce qui concerne la législation du logement.

23. Les pays en transition s'efforcent de rendre le marché immobilier plus performant et plus équitable. Celui-ci obéit de plus en plus aux règles commerciales et la protection sociale est en recul. Dans plusieurs pays d'Europe de l'Est, de plus en plus de ménages sont menacés de saisie ou d'expulsion[15]. Les interventions les plus pressantes dans cette région consistent donc à élaborer des politiques permettant au secteur privé de répondre à la demande de nouveaux logements et de logements améliorés en veillant à ne pas compromettre le droit au logement et à la protection sociale des pauvres et des personnes vulnérables et à ne pas créer une nouvelle catégorie d'habitants de taudis.

C. Accès aux terrains et aménagement du territoire

24. L'amélioration de l'accès aux terrains pour la construction d'habitations à bon marché est une condition fondamentale de l'exercice du droit au logement. Les coûts d'acquisition des terrains sont souvent prohibitifs pour les pauvres qui en sont dépourvus, notamment dans les villes à croissance rapide. Les terres sont souvent entre les mains de propriétaires privés et les opérations de promotion immobilière sont surtout destinées aux ménages à revenu élevé ou moyen, notamment dans les quartiers les mieux desservis. Les terrains peu coûteux qui peuvent accueillir des logements bon marché ou à coût modéré sont souvent éloignés du centre des villes et les habitants des banlieues lointaines, mal desservies par les transports en commun, doivent effectuer de longs trajets pour rejoindre leur lieu de travail. Souvent, ces zones sont aussi coupées des infrastructures urbaines. Même les terrains du domaine public situés dans le centre des villes ou dans les environs immédiats ne sont pas toujours disponibles pour accueillir des projets immobiliers destinés aux personnes à faible revenu, les gouvernements – ou les ministères ou entreprises publiques qui les contrôlent – envisageant de les affecter à des projets beaucoup plus lucratifs. La spéculation immobilière, alimentée par l'urbanisation rapide et la croissance économique, mais parfois aussi par un afflux de capitaux internationaux, exerce des pressions de plus en plus fortes sur certaines villes en vue d'expulser les squatters de terrains bien situés qui ont énormément pris de la valeur[16]. Seul un gouvernement résolument engagé à appliquer une politique du logement pour tous serait capable de renoncer à une utilisation infiniment plus profitable de ces terres et de privilégier la construction de logements sociaux sur des terrains d'une telle valeur. Les gouvernements pourraient étudier la possibilité d'appliquer une politique volontariste d'acquisition de terrains peu coûteux à la périphérie des villes et de les réserver à des projets immobiliers en faveur des personnes à faible revenu.

25. Dans les pays en développement, les politiques d'aménagement du territoire ont souvent un double objectif : promouvoir une urbanisation géographiquement équilibrée et réduire l'exode rural et donc l'accroissement de la population des zones de taudis qui en résulte, par l'amélioration des conditions de vie dans les campagnes et le développement rural. Au nombre des actions prometteuses qui ont

été entreprises, on citera la régularisation de l'occupation des terres en vue d'assurer l'accès des familles rurales aux terres agricoles, les programmes d'aménagement des petites villes, à l'exemple du plan d'amélioration des villages mis en place au Botswana et l'expansion périurbaine planifiée favorisant la croissance des villes satellites au-delà des limites municipales, à l'image de certaines villes indiennes. La plupart des pays ont créé des organismes centraux et locaux de gestion foncière dans les zones rurales et urbaines qui sont chargés de l'aménagement du territoire et de l'établissement des titres de propriété foncière. La modernisation des systèmes de gestion foncière n'a pas toujours abouti à un surcroît de transparence. De nombreux pays en développement ne disposent pas encore des outils technologiques modernes qui leur permettraient d'être plus efficaces en matière d'aménagement du territoire, notamment au niveau local. La promotion immobilière est plutôt orientée vers les personnes à revenu moyen ou élevé, ce qui oblige les pauvres à s'installer sur des terres marginales, souvent dans des zones exposées à des dangers liés à l'environnement et non viabilisées.

26. Soucieux de régler le problème de l'accès à la terre et de la sécurité d'occupation, plusieurs pays africains ont établi des titres de propriété foncière en vue d'améliorer l'accès des pauvres à la terre et de prémunir ceux qui y sont établis contre toute expulsion illégale. C'est ainsi que le Mozambique a appliqué une nouvelle loi qui protège les communautés contre l'expropriation des terres qu'elles ont toujours utilisées conformément aux pratiques coutumières. Au Bénin, un régime d'occupation coutumière a été adapté à l'urbanisation et a été partiellement intégré dans la réglementation officielle. Certains pays reconnaissent juridiquement les systèmes coutumiers d'occupation ainsi que le contrôle par des institutions coutumières de l'accès à la terre. D'un autre côté, la régularisation de l'occupation est parfois problématique, notamment lorsque les systèmes officiels de propriété foncière coexistent – parfois – avec des régimes fonciers traditionnels, ce qui est assez fréquent en Afrique[10].

27. Après l'Amérique du Nord, les régions de l'Amérique latine et des Caraïbes sont les plus urbanisées au monde. Les questions foncières et l'aménagement du territoire sont traités dans le cadre de la réforme du développement urbain dont l'objectif est de renforcer les liens entre l'urbanisme et la régulation territoriale au niveau des provinces en intégrant les besoins de logements, l'aménagement du territoire et l'équipement. Les réformes entreprises dans cette région ont abouti à la diffusion de méthodes et de modèles de gestion novateurs, notamment l'exécution de projets urbains stratégiques, la création de partenariats entre les secteurs public et privé, la budgétisation participative et divers instruments économiques. Certains pays ont voté des lois en vue d'améliorer la sécurité d'occupation. La Bolivie a ainsi adopté une nouvelle législation sur la propriété et sur la redistribution foncière et le Chili a adopté une loi sur les droits fonciers. Les prix des terrains dans les grandes villes se sont cependant envolés du fait de leur rareté et du caractère spéculatif des marchés fonciers. En outre, les écarts de revenu, de plus en plus grands, ont aggravé davantage les inégalités de l'accès à la terre, excluant encore plus les pauvres des marchés fonciers urbains et les condamnant à vivre indéfiniment dans des taudis[17].

28. L'accès à la terre pour tous demeure un objectif fondamental dans presque tous les pays d'Asie et du Pacifique. Certains gouvernements ont décidé de donner la priorité à cette question dans leur politique et leur législation relatives à la gestion foncière et à l'aménagement urbain. La Thaïlande et Sri Lanka ont ainsi délivré des titres de propriété foncière et mis en place des projets d'enregistrement des biens

fonciers. Le Népal a accordé aux pauvres, aux paysans sans terre, aux femmes et à des communautés tribales un accès à la terre au moyen d'accords de crédit-bail. La République de Corée a révisé les lois successorales pour donner à la femme les mêmes droits que l'homme en matière d'héritage de la terre. Dans certains petits États insulaires en développement de la région, les autorités ont reconnu et intégré dans leur politique d'aménagement du territoire les lois coutumières régissant le contrôle et la propriété de la terre ainsi que le rôle fondamental que jouent les systèmes traditionnels d'occupation dans la protection des terres et des ressources naturelles.

29. Dans toute la région de la CEE, les gouvernements ont amélioré l'administration des biens fonciers en créant des marchés efficaces et géographiquement intégrés pour le logement, les biens-fonds et les transports publics. La recherche de stratégies efficaces de rénovation urbaine qui permettent de créer des emplois, de réhabiliter des friches industrielles et d'améliorer les infrastructures existantes a favorisé l'émergence de modèles et d'instruments de planification nouveaux qui prennent simultanément en compte le dénuement matériel, l'exclusion sociale et la dégradation de l'environnement[15].

30. Les gouvernements de la plupart des pays en transition ont procédé à une privatisation massive des terres. Dans la Fédération de Russie, plus de 50 millions de personnes physiques ou morales sont devenues des propriétaires terriens. Les pays d'Europe centrale et d'Europe de l'Est ont lancé, avec plus ou moins de succès, un aménagement régional du territoire. Comme dans d'autres régions, les pressions dues à la rareté des terrains urbains et au caractère spéculatif des marchés fonciers a considérablement fait monter les prix des terrains dans les grandes villes.

D. Création de services publics et d'infrastructures

31. Si la reconnaissance du droit au logement et à l'accès à la terre est fondamentale, elle ne suffit pas, à elle seule, à améliorer la vie des habitants des taudis. L'atténuation des effets écrasants de la pauvreté, de l'exclusion sociale et de l'insalubrité des taudis suppose la création de services publics et d'infrastructures, que ce soit au moyen de l'assainissement des taudis et de programmes de construction de logements ou dans le cadre de la rénovation et du développement urbains. Ces interventions portent d'une manière générale sur le raccordement aux réseaux d'eau potable, d'égouts et d'électricité, les transports, le téléphone et la santé et l'éducation. Les actions que mènent des gouvernements des pays en développement sur ce plan sont cependant sérieusement retardées par le manque de ressources. Dans les pays développés, les dépenses moyennes par habitant effectuées par les autorités municipales pour l'infrastructure et les services urbains sont 32 fois plus importantes que celles des pays les moins avancés. Dans les zones de taudis des pays en développement, les raccordements aux réseaux de distribution et de services d'utilité publique sont, en général, inférieurs de moitié à la moyenne des villes, celles-ci n'étant d'ailleurs pas équipées de réseaux particulièrement performants. Les entreprises privées spécialisées intéressées par l'investissement dans ces services sont souvent découragées par la précarité des droits de propriété des habitants et par les problèmes de règlement des factures. La couverture de l'assainissement est particulièrement basse, puisque 7 % seulement des ménages dans les établissements spontanés d'Afrique subsaharienne, d'Asie et du Pacifique sont reliés au réseau d'égouts. Cette proportion atteint 22 % dans les établissements

spontanés d'Afrique du Nord et du Moyen-Orient et 30 % en Amérique latine et aux Caraïbes[6].

32. La proportion des ménages ayant l'eau courante dans les établissements spontanés est légèrement supérieure, mais elle demeure faible, avec des chiffres allant de 58 % en Amérique latine et aux Caraïbes à 19 % en Afrique subsaharienne. L'Asie et le Pacifique, d'une part, et l'Afrique du Nord et le Moyen-Orient, d'autre part, se situent dans cet intervalle avec respectivement 38 et 36 %[6]. L'examen approfondi de l'eau et de l'assainissement faisant l'objet de rapports distincts, la présente section sera consacrée à la fourniture d'énergie, à la gestion des déchets et aux transports en commun.

1. Accès à l'énergie

33. Les progrès du développement énergétique devant être revus en détail par la Commission à sa quatorzième session, on ne donnera ici qu'un aperçu de l'accès actuel à l'énergie dans les établissements humains, notamment les collectivités pauvres. Dans tout le monde en développement, on s'efforce d'agrandir les réseaux électriques et d'améliorer, même dans les taudis, l'accès aux services d'énergie modernes. En Afrique subsaharienne, seuls 20 % des ménages de ces quartiers ont accès à l'électricité tandis qu'en Afrique du Nord et au Moyen-Orient, le chiffre est de 36 %. En Asie et dans le Pacifique et en Amérique latine et dans les Caraïbes, les ménages en installations précaires ont un meilleur accès à l'électricité : environ 76 % et 85 % respectivement sont branchés sur le réseau.

34. Au total, dans le monde en développement, environ 1,6 milliard de personnes restent sans accès à l'électricité et environ 2,4 milliards – plus de la moitié de la population des pays en développement – dépendent encore des combustibles traditionnels tirés de la biomasse (bois, charbon de bois, excréments animaux et déchets de récolte) pour la cuisson et le chauffage, typiquement par feux ouverts ou par des fourneaux peu efficaces et mal ventilés. La santé des ruraux pauvres et des habitants des taudis s'en ressent, ce qui complique souvent leurs difficultés quotidiennes car la fumée de la biomasse aggrave le risque de contracter diverses maladies courantes et graves, dont surtout les infections respiratoires aiguës comme la pneumonie. D'après l'OMS, près de 4 millions de personnes meurent chaque année de ces infections, dont plus de 90 % dans les pays en développement. Bien qu'il n'y ait guère eu d'évaluation systématique de l'effet sur la santé de l'usage de fourneaux améliorés, plusieurs centaines de programmes d'amélioration des fourneaux dans plus de 50 pays en développement donnent à penser qu'ils sont plus sains et d'un usage rentable[18].

2. Gestion des déchets solides

35. Le volume des déchets solides a considérablement augmenté dans toutes les régions et leur composition a changé : il y a plus de déchets non biodégradables et de déchets toxiques. Foyers de maladies et sources de contamination de l'eau, les déchets solides mal gérés menacent la santé, notamment en zones urbaines. Les immondices non ramassées ainsi que les excréments sont souvent déchargés dans des fossés de drainage qui peuvent s'engorger. Lorsque les eaux usées et l'écoulement des pluies ne peuvent être facilement drainés, ils débordent sur la zone alentour, y répandant les déchets et les excréments. La contamination microbienne

et chimique des ressources en eau a souvent lieu lorsque le traitement des déchets solides est inadéquat.

36. Une récente enquête sur des grandes villes par ONU-Habitat[6] indique que de nombreuses couches de la population urbaine des pays en développement, et notamment celles qui vivent en installations précaires, manquent d'accès à un bon système public d'enlèvement des déchets solides. Elle montre aussi que les grandes villes ont plus de chances que les villes petites et moyennes d'être dotées de moyens de collecte et d'élimination des déchets.

37. Dans la plupart des villes d'Afrique, seuls 10 à 30 % de tous les déchets solides des ménages sont régulièrement collectés et c'est inévitablement dans les taudis que les services laissent le plus à désirer. Faute de systèmes de gestion des déchets, des pauvres et des entreprises improvisées les collectent et les recyclent lorsque cela présente un intérêt économique. Or, l'organisation de ces activités pour améliorer les débuchés économiques, accroître la collecte et le recyclage des déchets et réduire l'insalubrité est une stratégie qu'on adopte de plus en plus dans le cadre des programmes de gestion des déchets municipaux, souvent en coopération avec les organisations non gouvernementales et parfois à l'aide de donations (voir encadré 4).

Encadré 4
Collecte des déchets à Dar es-Salaam

Devant fournir des services de base à une population en croissance rapide, le Conseil municipal de Dar es-Salaam, en République-Unie de Tanzanie, a décidé de faire participer les groupes communautaires et les microentreprises à la collecte des déchets solides dans toute la ville. Un système d'adjudication transparent et des campagnes de mobilisation communautaire ont été mis sur pied et les groupes et compagnies retenus ont été formés à la technique et à la gestion. Résultat : la ville est propre et des milliers d'emplois ont été créés.

Source : Contribution de l'OIT à la douzième session de la Commission.

38. En Amérique latine et dans les Caraïbes, les villes éliminent les déchets solides tant en décharges salubres qu'en dépotoirs. Seuls quelques pays de la région, notamment le Brésil, ont fait des progrès pour réutiliser, recycler et récupérer l'énergie par l'incinération. La plupart de ces pays n'ont ni l'infrastructure nécessaire pour éliminer salubrement les déchets solides ni l'encadrement voulu pour s'attaquer effectivement à la gestion de ces déchets. L'absence de séparation entre les déchets d'hôpitaux et d'industries et ceux des ménages reste un grave problème. Des pays de la région ont beau avoir adopté des lois sur la limitation et l'élimination des déchets insalubres, ils n'ont pas les moyens de les traiter, de les recycler ni de les éliminer; ils n'ont pas non plus les ressources voulues pour imposer les règlements en vigueur. De ce fait, une grande partie des déchets insalubres est déposée illégalement, souvent à proximité des taudis ou en des lieux où ils risquent de contaminer l'eau de consommation[17].

39. Les villes d'Asie ont davantage recours à des systèmes salubres d'élimination des déchets solides, notamment dans les pays développés de la région comme le

Japon ou Singapour. L'élimination par combustion à l'air libre y est moins fréquente que dans les villes d'Afrique. Dans certains pays d'Asie occidentale, l'institutionnalisation progressive des activités du secteur non structuré dans la collecte et le recyclage des déchets solides s'est accompagnée d'une privatisation grandissante des services de gestion de ces déchets. Mais les ressources affectées à leur gestion restent insuffisantes, comme il ressort des rapports de pays de la région et les lois, règles et normes nationales sur la gestion durable des déchets solides laissent à désirer[14].

40. Si certains petits États insulaires en développement ont fait des progrès pour améliorer leurs politiques et leurs pratiques de gestion des déchets solides, beaucoup se heurtent encore à de graves difficultés quant à leur capacité financière et technique, qu'aggrave encore le manque de place pour les déblais. La réduction, le recyclage et la réutilisation des déchets sont donc des stratégies particulièrement appropriées à leur cas. En outre, on s'inquiète de plus en plus des incidences sécuritaires et écologiques de l'élimination et du transport des matières radioactives dans les régions des petits États insulaires en développement et au travers de leurs eaux territoriales, ainsi que de l'absence de régimes de responsabilité et d'indemnisation[19].

41. Les pays d'Europe occidentale et d'Amérique du Nord ont en général des systèmes de gestion des déchets solides efficaces et rentables, mettant l'accent sur les trois R (réduction, réutilisation et recyclage). Des pays d'Europe occidentale ont recours à des incitations économiques (récipients de boissons et sacs d'emplettes jetables payants ainsi qu'à des stipulations de reprise par les producteurs des produits usagés et à des réglementations d'emballage. Dans les pays d'Europe orientale, la gestion des déchets solides reste problématique. Les pratiques de recyclage en sont à un stade rudimentaire et plusieurs villes utilisent des décharges à ciel ouvert, souvent mal entretenues.

3. Recours à des solutions de transports durables

42. Dans les pays en développement à croissance rapide, l'emploi des véhicules privés grandit rapidement, ce qui pose de graves problèmes de voirie, de pollution et d'encombrement. Ces dernières années, des efforts considérables ont été entrepris pour mettre au point des stratégies qui intégreraient la planification des transports avec celle de l'utilisation du sol et avec le développement des établissements humains. L'accès des habitants des taudis aux services de transport s'est amélioré dans des pays en développement, ce qui facilite l'accès à l'emploi, aux soins de santé et à d'autres services de base, tout en favorisant l'interaction sociale.

43. Plusieurs villes d'Afrique mettent l'accent sur des moyens de transport à bas prix et plus salubre. L'Égypte par exemple a beaucoup investi dans ses réseaux publics de métro et d'autobus, à l'avantage des habitants des taudis, et elle a adopté l'essence sans plomb. D'autres pays de la région offrent des tarifs bas pour faciliter l'accès des pauvres aux transports publics mais des chevauchements de responsabilité juridictionnelle entre organismes de planification des transports et ceux qui s'occupent du développement urbain continuent de sévir, aggravés par la démarche sectorielle suivie par de nombreux urbanistes et gestionnaires municipaux et qui traite les transports comme une question distincte et non comme une partie intégrante de la planification et de la gestion urbaines.

44. En Amérique latine et dans les Caraïbes, des villes comme Bogota (voir encadré 5) ont créé des systèmes d'autobus rapides, alliés à une infrastructure qui facilite les transports non motorisés. Le Brésil a promu l'emploi de l'alcool tiré de la canne à sucre comme combustible de transport, ce qui contribue à réduire d'environ 16 % les émissions de gaz carbonique. Presque tous les pays d'Amérique latine ont des plans pour éliminer le plomb de l'essence, mais le soufre, les particules et autres polluants de l'air urbain restent abondants dans plusieurs pays.

Encadré 5
Solutions de transports durables à Bogota

Après la transformation d'un système périmé, insalubre et chaotique d'autobus privés en un réseau simplifié de véhicules diesel conformes aux normes Euro II, le nouveau système de transports publics de Bogota dit TransMilenio a commencé en décembre 2000, avec ses voies réservées aux autobus conçues pour ressembler à un chemin de fer urbain. En 2003, le système TransMilenio – exploité en coopération avec des compagnies d'autobus privées – a fourni plus de 540 000 trajets par jour à Bogota – dont 9 % naguère faits en voiture. Une surcharge de 20 % sur l'essence a aidé la ville à financer les frais d'infrastructure et l'étiquetage des voitures à été institué pour limiter l'emploi d'automobiles privées pendant les heures de pointe. De plus, Bogota a créé plus de 300 kilomètres de pistes cyclables et lancé une campagne pour interdire les trottoirs aux voitures et les rendre aux piétons, aux groupes vulnérables et aux ménages à bas revenus qui s'en servent pour l'exercice et la détente.

Source : Rapport de pays sur la Colombie présenté à l'ONU, 2003.

45. Plusieurs pays d'Asie ont pris des mesures pour réduire la pollution de l'air urbain causée par les transports mais les problèmes persistent : véhicules vétustes, carburants sales, encombrements et vacarme. On a pourtant beaucoup investi dans les transports publics et mis en service ou en chantier des systèmes de transports en commun nouveaux ou agrandis, par exemple à Kuala Lumpur, New Delhi, Manille et Jakarta, pour fournir aux économiquement faibles des transports à bas prix. Des pays d'Asie ont adopté des normes écologiques plus rigoureuses pour les voitures neuves ainsi que des carburants plus propres. La Chine, par exemple, adopte des normes strictes de consommation de carburant pour économiser l'énergie et encourager l'adoption de véhicules hybrides. Elle a aussi lancé un bon programme d'inspection des véhicules pour réduire les effets écologiques des transports[10].

46. Les pays industrialisés de la région de la CEE ont des systèmes de transports publics bien développés qui emploient de plus en plus des carburants plus propres. Plusieurs pays d'Europe occidentale subventionnent les tarifs des transports publics, notamment pour les scolaires, les gens âgés et les infirmes. Des mesures ont été prises à tous les niveaux des gouvernements pour lier la planification de l'utilisation du sol à celle des transports. En Europe orientale, l'usage des véhicules privés s'est beaucoup répandu en raison, d'une part, de normes de transports municipaux faibles et affaiblies et, d'autre part, de l'augmentation des revenus.

E. Création d'emplois et promotion de l'entreprise

47. La fourniture de services et d'une infrastructure de base aux installations précaires – intégrant mieux leurs habitants dans l'économie urbaine – est essentielle pour améliorer le niveau de vie des habitants des taudis. L'amélioration durable et à long terme de ces quartiers exigera qu'on s'attaque à la pauvreté, ce qui suppose la création d'emplois rémunérateurs pour travailleurs peu qualifiés et d'un environnement propice à l'esprit d'entreprise. Les gouvernements des pays en développement se heurtent à diverses contraintes pour créer des emplois et des revenus. Le manque d'aptitudes à l'entreprise et de capacités de gestion dans les entreprises – aggravé par une infrastructure insuffisante et un contexte d'affaires incertain et paperassier – continue à gêner la croissance de l'investissement et de la productivité dans plusieurs pays.

48. Cela étant, plusieurs gouvernements se sont penchés sur le rôle des petites entreprises et des microentreprises dans leur politique de l'emploi. La promotion du travail indépendant et du secteur non structuré continuera de jouer un rôle important pour créer des débouchés car, dans le secteur structuré, on n'attend pas que la croissance de ceux-ci égale celle de la population urbaine[20]. L'application de systèmes de crédit, dont le microcrédit, aux petites entreprises et coopératives locales est un élément clef. Pour les gouvernements, créer les conditions macroéconomiques et réglementaires qui encourageraient un secteur d'entreprises structuré et dynamique restera une priorité importante, surtout s'ils veulent susciter des revenus fiscaux pour financer l'infrastructure des services publics essentiels.

49. En Amérique latine et dans les Caraïbes, les gouvernements ont adopté des programmes nationaux pour fournir du crédit, une formation et un appui technique aux petites entreprises dont les employés comprennent souvent des habitants des taudis. Mais la portée de ces programmes reste limitée à une petite proportion de bénéficiaires éventuels et il faudrait des ressources supplémentaires pour couvrir plus d'entreprises. Cet appui a certes renforcé ces entreprises face à l'impact économique et social des ajustements de structure et des crises financières sur la main-d'oeuvre et la production mais il n'a pas toujours aidé les pauvres à bien participer à l'économie structurée ou à y concourir. Des pays d'Asie occidentale ont pris des initiatives pour appuyer les entreprises micro, petites et moyennes, par des programmes pour renforcer la capacité de création et d'incubation d'entreprises. Plusieurs gouvernements d'Afrique, dont le Kenya, l'Angola, la Guinée et le Maroc, mettent au point ou appliquent de semblables mesures d'appui à la microentreprise, dont certaines intéressent spécifiquement les femmes. Au Viet Nam, la promotion intégrée de la petite entreprise est devenue la principale stratégie des autorités provinciales face au chômage et à la pauvreté. Les mesures comprennent la formation à la création d'entreprises, la promotion de la qualité de l'emploi, la création d'associations et l'amélioration de l'accès au marché.

F. Développement des établissements humains dans les zones sujettes aux catastrophes

50. Depuis 10 ans, environ 200 millions de personnes par an sont affectées par les catastrophes naturelles, dont les effets n'ont fait que s'aggraver et dont les coûts économiques dans les années 90 ont été 14 fois ceux des années 50. Rien qu'en 2002, on a signalé plus de 500 catastrophes qui ont coûté la vie à 25 000 personnes,

en ont affecté 608 millions et fait environ 27 milliards de dollars de dégâts[21]. Or l'implantation côtière ou fluviale de nombreux établissements humains les rend vulnérables aux catastrophes. Dans les villes, des logements inférieurs, le surpeuplement et l'implantation d'installations précaires sur des terrains marginaux rendent les habitants des taudis particulièrement vulnérables[22].

51. Un des moyens les plus rentables de réduire les risques est de mettre au point et de construire des immeubles et autres structures à toute épreuve. Mais, en raison des frais supplémentaires, il est fréquent qu'ils dérogent aux codes destinés à réduire les dégâts causés par les phénomènes climatiques naturels extrêmes[17]. Dans les installations précaires, on ne peut guère imposer l'adhésion aux codes de construction et aux lois zonales, notamment en l'absence de dispositions foncières fermes. À long terme, la gestion des catastrophes naturelles suppose l'intégration de la réduction de leurs risques avec la planification de logis durables et le développement des établissements humains. La décentralisation de l'autorité et des ressources vers les niveaux municipal et local progresse et les municipalités ont commencé à jouer un rôle plus actif pour faire de la gestion des risques une question prioritaire des ordres du jour locaux sur les établissements humains.

52. L'atténuation et la gestion des catastrophes pourront bénéficier des nouvelles technologies de l'information et des communications qui ont considérablement accru l'accès à l'information sur les catastrophes naturelles. Les progrès des systèmes mondiaux d'observation ont permis la détection précoce des conditions climatiques comme celles dues à El Niño et contribuent à l'alerte précoce sur d'autres phénomènes, dont ceux liés aux changements climatiques. Elles fournissent aussi de meilleurs outils de prévision à court terme, notamment saisonnière, et une surveillance et une modélisation meilleures des facteurs liés aux catastrophes.

53. Les petits États insulaires en développement restent extrêmement vulnérables aux catastrophes naturelles et artificielles, face auxquelles on continue d'affecter des ressources prélevées sur d'autres programmes sociaux, économiques et infrastructuraux. La plupart de ces pays ont en chantier des politiques et programmes de gestion des catastrophes et certains ont mis au point des systèmes d'alerte précoce et des mesures d'atténuation des risques, dont des plans nationaux et régionaux contre les marées noires. Mais il est douteux que, malgré l'existence de fonds spéciaux dans certains pays, la capacité nationale suffise face à la fréquence grandissante des phénomènes climatiques extrêmes et aux coûts de reconstruction. Il faut donc davantage de ressources pour la mise au point des capacités nationales d'atténuation des catastrophes et la création de systèmes d'assurance et de réassurance pour les petits États insulaires en développement. On a d'ailleurs pris des initiatives régionales de prévoyance et de réduction des risques : création de la Caribbean Disaster Emergency Response Agency et du Centre de coordination pour la prévention des catastrophes naturelles en Amérique centrale. Ces questions seront sous peu examinées de près lors de la revue décennale de l'application du Programme d'action de la Barbade pour le développement durable des petits États insulaires en développement.

IV. Moyens d'exécution

A. Financements

54. Améliorer la vie des habitants des taudis aidera à progresser vers d'autres objectifs de développement du Millénaire et autres visées et engagements à délai d'Action 21 et du Sommet de Johannesburg. Pour les gouvernements, la tâche est redoutable : la simple amélioration des conditions de vie de 100 millions d'habitants des taudis ne serait qu'une « managed retreat » (retraite en bon ordre)[23] car, vu la croissance projetée de leur population dans les décennies à venir, il faudra faire bien davantage pour réaliser de vrais progrès vers des établissements humains durables. Pour les gouvernements, le problème est double : promouvoir une expansion suffisamment rapide du patrimoine immobilier à coût modéré et ralentir puis enrayer l'expansion des taudis – le Chili, le Costa Rica et El Salvador ont fait de grands progrès à cet égard – tout en facilitant l'amélioration des taudis existants[24].

55. Bien qu'il faille tout faire pour tirer le maximum des ressources, il est inévitable que l'effort à prévoir coûte très cher. Il faudra beaucoup de capitaux pour fournir au nombre rapidement grandissant d'habitants des taudis et d'autres citadins l'eau, l'assainissement, l'électricité, les services de santé, les transports, l'éducation et les autres services et infrastructures de base. Selon une estimation de la Banque mondiale basée sur la situation d'il y a 10 ans, l'investissement total exigé des sources publiques et privées pour l'infrastructure urbaine est d'environ 150 milliards de dollars par an[6]. Et il faudra un surcroît d'assistance officielle au développement pour développer les établissements humains si l'on veut résoudre le double problème.

56. Or la situation des finances internes n'est guère rassurante. Les gouvernements continuent de fournir l'essentiel des investissements d'infrastructure urbaine. Si les revenus fiscaux sont restés en gros stables par rapport au produit intérieur brut dans les grandes régions en développement, le produit intérieur brut lui-même n'a grandi que lentement, voire stagné dans plusieurs pays – la Chine et l'Inde étant les grandes exceptions. La décentralisation n'a pas toujours transféré aux niveaux inférieurs du gouvernement les crédits – ou l'autorité de perception – pour qu'ils s'acquittent bien de leurs responsabilités nouvelles. De plus, malgré leurs grands besoins en investissements d'infrastructure, les municipalités n'ont pas eu un accès facile aux marchés financiers. Outre le sous-développement des marchés de capitaux intérieurs, il y a d'autres obstacles : l'inexpérience financière des municipalités; l'hésitation des investisseurs à s'engager à long terme face à des cycles électoraux courts; l'insuffisance des directives de transparence, et l'impression que les municipalités manquent d'autonomie fiscale. Malgré ces facteurs, les marchés des bons municipaux se sont bien développés, dans les années 90, dans certains pays d'Amérique latine et d'Asie, ainsi que dans certaines économies européennes en transition. On estime par exemple que, pendant la décennie, 52 municipalités et provinces d'Amérique latine ont eu accès aux marchés des capitaux et que le marché des bons locaux en Asie était, peu avant l'an 2000, de près de 500 milliards de dollars[25]. Mais peu d'investisseurs internationaux s'intéressent à ces marchés.

57. Vu la stagnation de l'assistance officielle au développement et la lenteur de la croissance des recettes intérieures pendant les années 90, beaucoup de gouvernements ont demandé aux investisseurs privés d'aider à faire la soudure financière pour l'infrastructure urbaine. Mais, comme l'expliquent les autres

documents sur l'eau et l'assainissement, la fourniture de ces services par le secteur privé a généralement déçu, car elle n'a encore représenté qu'une petite part du total et s'est amenuisée peu avant l'an 2000. Plusieurs pays ont aussi essayé d'attirer les investissements privés dans d'autres aspects de l'infrastructure, notamment l'énergie, les télécommunications et les transports. Ici aussi, l'expérience a été inégale. Dans les deux premiers cas, le progrès technologique a fortement réduit les coûts fixes et l'importance des économies d'échelle, d'où une offre compétitive. Mais il faut des cadres réglementaires forts pour que la concurrence soit effective. De 1995 à 2002, c'est le secteur de l'énergie qui a attiré le plus d'investissements à participation privée – environ 118 milliards de dollars en installations –, suivi de près par les télécommunications avec 109 milliards de dollars, tandis que le secteur des transports a attiré 75 milliards de dollars dans des projets à participation privée (surtout ports de mer et routes à péage, les autres types de route dépendant largement encore de l'investissement public)[26].

58. S'agissant du financement du logement, on peut en gros, diviser le marché en trois parties : les ménages qui ont accès au crédit hypothécaire et/ou qui peuvent compter sur une épargne substantielle pour acheter leur logement; deuxième élément, généralement plus important dans les pays à revenus faibles ou modérés : ceux qui ne peuvent financer l'achat d'un logement qu'à l'aide de subventions de l'État, que ce soit un capital pour l'acompte ou une subvention au taux d'intérêt; le troisième groupe de ménages comprend ceux, généralement pauvres, qui vivent souvent dans des installations précaires et qui, largement exclus des marchés du crédit au logement, doivent dépendre du petit crédit parallèle et/ou d'institutions de microfinance pour agrandir ou améliorer peu à peu leur logement. Une enquête sur le marché du logement dans trois métropoles brésiliennes[27] estime que, sur le million de ménages qui abordent chaque année le marché du logement, 20 % à peine peuvent payer un acompte avec leur épargne propre et emprunter sur le marché hypothécaire (avec des mensualités estimées à plus de 10 fois le salaire minimum); 10 à 20 % ont accès au marché hypothécaire grâce à une subvention de l'État au taux d'intérêt; et les 60 à 70 % restant ne reçoivent pas de subvention et n'ont pas les moyens de payer un acompte ni des mensualités sur le marché officiel.

59. L'investissement dans le logement est en majorité financé par le secteur privé[28] mais, dans certains pays, les gouvernements jouent un rôle important en fournissant des logements peu coûteux aux ménages à revenus faibles. Outre les droits de propriété mal établis dans de nombreuses installations précaires, les facteurs qui rendent le logement inabordable sont les suivants : des revenus trop bas par rapport aux coûts du terrain et de la construction; les normes et coûts administratifs élevés du lotissement et de la mise en chantier; dans certains pays, des taux d'intérêt réel élevés du fait des conditions macroéconomiques défavorables; et secteurs financiers non compétitifs qui ne sont guère incités à prêter à des emprunteurs à revenus faibles[11].

60. Les ménages à revenus faibles dépendent dans une large mesure de sources de crédit parallèles, souvent coûteuses et à court terme[29]. Les restrictions à l'accès des femmes à la terre et à l'héritage leur ont souvent fermé l'accès au crédit[30]. Les institutions de microcrédit – et même certaines banques de dépôt – prêtent de plus en plus souvent en petites tranches multiples à des emprunteurs à revenus faibles désireux d'apporter à leur logement des améliorations (souvent aussi aux adductions d'eau et à la vidange) qui, dans les collectivités à revenus faibles, sont souvent échelonnées sur plusieurs années par des emprunts répétés[31]. Les prêts au logement

tendent à être un peu plus élevés que les prêts à la microentreprise, avec des taux d'intérêt plus bas.

61. Des pays d'Afrique ont essayé d'améliorer le financement du logement pour les pauvres par des programmes hypothécaires communaux et le financement par le secteur privé. En Amérique latine et dans les Caraïbes, les systèmes de financement du logement ont été fondés sur un ensemble de subventions, d'épargne privée et de prêts hypothécaires. Ils ont amélioré, notamment dans les pays à économie relativement stable, l'accès au logement des groupes à revenus faibles, mais sans bénéficier aux plus pauvres, dont les habitants des taudis. La ville de Rio de Janeiro a fortement mis l'accent sur l'amélioration des taudis mais l'ampleur du problème complique la mobilisation des ressources. Jusqu'ici, 500 000 habitants (sur un total de 1,7 million d'habitants des taudis) ont bénéficié du programme d'amélioration du quartier de Favela-Bairro, à un coût de 600 millions de dollars des États-Unis, dont plus de la moitié financé par un prêt de la banque régionale de développement. La ville compte consacrer 400 millions de dollars de plus à 330 autres quartiers[32].

62. En Asie et dans le Pacifique, le financement du développement est considéré comme un des éléments fondamentaux des programmes d'urbanisme. C'est ainsi que le Gouvernement chinois investit à peu près 20 milliards de dollars par an pour construire des logements destinés aux salariés à revenus faibles et modérés, mais on s'inquiète de ce que des titulaires de revenus élevés profitent eux-mêmes dans une certaine mesure des logements publics subventionnés. Les institutions publiques de financement du logement étant gênées par des remboursements irréguliers, certains gouvernements de la région ont encouragé des systèmes novateurs et les ONG et les institutions de microfinance ont aussi pris des initiatives. Par exemple en Inde, les ONG ont créé des programmes de garantie avec les banques de dépôt pour financer le logement dans les collectivités pauvres. De 1984 (début de ses prêts au logement) à la fin de 2002, la banque Grameen du Bangladesh aurait déboursé 556 600 prêts au logement. En République de Corée, le Gouvernement a créé un cadre pour les marchés hypothécaires secondaires afin de renforcer le système des hypothèques commerciales[10].

63. Pour améliorer le logement et l'infrastructure, certains pays d'Asie occidentale ont engagé des ressources financières publiques, certes limitées, tout en faisant appel, peu à peu mais de plus en plus, à l'investissement privé pour les compléter. Les instruments et mécanismes financiers utilisés par les pays de la région comprennent les prêts à faible intérêt, le microfinancement et les réformes fiscales.

64. Dans les pays à économie en transition, les entrepreneurs du bâtiment se heurtent aux difficultés financières, à une inflation élevée et au manque d'accès au crédit. Mais, alors qu'au début de la période de réforme les taux d'intérêt élevés gênaient la demande de logement, le volume des prêts hypothécaires a récemment augmenté dans certains pays d'Europe orientale[33].

65. Dans les pays développés, on a mis en place des systèmes d'incitation à l'appui du logement public. Aux États-Unis d'Amérique par exemple, le Gouvernement fédéral et ceux des états fournissent divers crédits fiscaux et autres incitations financières pour rendre le logement à bas prix plus accessible. Au Canada, on accorde un appui financier public aux emprunteurs sans but lucratif pour élaborer des avant-projets de logements abordables.

B. Décentralisation des décisions, participation et renforcement des capacités

66. Outre les ressources financières, le renforcement des capacités est un élément essentiel, dont dépend la réussite des politiques du logement. Le création de capacités est particulièrement utile dans les pays en développement, les actions menées aux niveaux individuel, local et national, d'importance égale se renforçant mutuellement.

67. En Afrique, la plupart des pays ont adopté des politiques et une législation visant à renforcer l'autonomie locale en matière d'élaboration et d'application des politiques. Dans de nombreux cas, des mesures ont été prises afin de faciliter la participation des partenaires représentant la société civile à la prise de décisions, à l'application des décisions et à la mobilisation des ressources, notamment la reconnaissance juridique des organisations non gouvernementales et des associations locales et la création de mécanismes consultatifs sur les politiques et les programmes de développement urbain. Toutefois, l'application de ces mesures et de ces législations est souvent lente en raison de la réticence des administrations centrales à décentraliser leurs fonctions au niveau local. En outre, la décentralisation est souvent entreprise sans doter les autorités locales des ressources financières nécessaires pour mener à bien leur nouvelle mission.

68. En Amérique latine et dans les Caraïbes, la décentralisation des fonctions aux autorités territoriales a été rapide, mais il y a d'importantes différences entre les pays pour ce qui est du déroulement de la décentralisation et de son ampleur. La répartition des pouvoirs de décision est souvent complexe et ambiguë. Les autorités centrales conservent généralement leur pouvoir de décision en ce qui concerne l'allocation des ressources destinées aux services de base, dont la fourniture est déléguée aux autorités locales. Le plus souvent, les administrations municipales et les collectivités locales comptent en grande partie sur l'administration centrale pour financer les tâches qui leur sont confiées car, au niveau local, les fonds sont très limités.

69. En Asie et dans le Pacifique, des dispositions visant à décentraliser les pouvoirs en matière de planification, d'administration et de prise de décisions au niveau local ont été incorporées dans la législation nationale. Des lois et des règlements régissant la répartition des responsabilités et des fonctions entre les administrations centrales et locales ont été adoptées dans des domaines tels que l'affectation des sols, l'équipement, ainsi que la construction de logements et les services publics. Certains pays d'Asie occidentale, tels que l'Arabie Saoudite et la République arabe syrienne, ont également renforcé les mesures de décentralisation afin d'accroître les pouvoirs des administrations locales en matière d'équipement et d'urbanisme. Toutefois, si la législation et les institutions se renforcent progressivement, la réalisation et l'exécution progressent plus lentement[14].

Encadré 6
Participation de la société civile en Inde

En Inde, les associations participent de plus en plus à la construction de logements et à l'équipement collectif local, notamment à l'aide de microcrédits en faveur de la construction de logements. Des programmes publics tels que le Programme national d'assainissement des taudis et *Swarn Jayanti Shahri Rozgar Yojana* orientent leurs actions vers les sociétés d'épargne et de microcrédit.

Source : Rapport sur le développement et la gestion durables des établissements humains établi pour la douzième session de la Commission du développement durable, décembre 2003, p. 10.

70. Tous les pays développés ont une administration centrale solide; c'est généralement le ministère du logement, qui veille à ce que les politiques du logement et de l'urbanisme soient en accord avec les politiques socioéconomiques et environnementales, et qui attribue des ressources, notamment financières, aux autorités locales. Dans le cadre d'une structure administrative décentralisée, les principales responsabilités et fonctions relatives à la planification, au développement et à la gestion des établissements humains incombent aux administrations territoriales et locales. En Europe centrale et en Europe de l'Est, la plupart des pays ont évolué vers une décentralisation du pouvoir politique et administratif, tandis que, dans les pays membres de la Communauté d'États indépendants, les progrès réalisés en matière d'ajustement structurel et de réforme politique ont été lents et inégaux.

V. Enseignements tirés et enjeux persistants

71. La pauvreté oblige des millions d'habitants des pays en développement à vivre dans des conditions difficiles dans les taudis urbains, qui ne satisfont pas aux conditions indispensables, dont les canalisations d'eau, et les égouts notamment, sont défectueux, et à subir un taux de chômage élevé, l'insalubrité, qui propage la maladie, et l'insécurité. La précarité des titres fonciers empêche d'obtenir un financement pour moderniser le patrimoine immobilier ou l'équipement. Au moment même où les autorités s'efforcent d'améliorer les conditions de vie des quelque 900 millions de personnes qui, selon les estimations, vivent déjà dans des taudis, elles doivent faire face à un nouvel enjeu : fournir un logement convenable et à un prix abordable aux millions de ménages pauvres supplémentaires qui se formeront ou viendront s'installer dans les villes au cours des prochaines décennies. En bref, les autorités devront créer un climat politique et institutionnel favorable à la construction de logements et d'équipements et à la fourniture de services adéquats aux quelque 70 millions de nouveaux citadins au cours des 15 prochaines années, dans presque tous les pays en développement[34].

Obtention de terrains, aménagement du territoire et sécurité d'occupation

72. Dans les grandes villes de la plupart des pays en développement, il est souvent difficile de trouver des terrains pour construire un ensemble d'habitations à loyer modéré. L'immobilier peut être l'un des rares secteurs d'activité où les

investissements produisent un rendement élevé, tout particulièrement, mais pas exclusivement, lorsque les marchés financiers sont peu développés, et les prévisions d'augmentation du prix des terrains peuvent freiner considérablement les transactions foncières. Pour les ménages urbains pauvres des villes ne possédant pas de terrain, en acquérir par les voies légales peut se révéler trop onéreux. Lorsque les terrains appartenant à l'État ne sont pas suffisamment grands pour qu'on y construise des logements, le prix élevé des terrains privés peut également empêcher l'État de construire des habitations à loyer modéré. En général, la réforme foncière dans les villes ne figure pas directement parmi les mesures prises par les autorités pour favoriser un accès équitable à la propriété dans le cadre du développement des établissements humains. Cependant, une réglementation excessive de l'utilisation des sols peut entraver la construction de logements peu coûteux.

73. Pour les habitants des implantations sauvages urbaines et péri-urbaines, l'absence de titres de propriété foncière et de sécurité d'occupation entrave considérablement le financement de la modernisation des logements et des infrastructures. De ce fait, ces dernières années, l'accent a été mis sur la régularisation des titres de propriété dans le cadre des programmes d'assainissement des quartiers insalubres.

Construction de logements, viabilisation de terrains et accès à l'emploi

74. Fournir de manière intégrée des logements, des infrastructures et des services, en accordant une attention particulière aux habitants des taudis, exige un réel effort de la part de l'administration centrale et des autorités locales, ainsi qu'une forte participation de la population locale. Bien que les stratégies favorisent généralement l'accès à la propriété, les recherches récentes soulignent l'utilité de l'augmentation du nombre de logements locatifs à loyer modéré pour satisfaire les besoins croissants en matière de logement. On note une tendance sensible à la privatisation du parc immobilier, en particulier dans les pays en transition, notamment par la vente des logements locatifs à leurs occupants. Bien qu'à court terme cette tendance ait abouti à une augmentation sensible du nombre de personnes qui sont propriétaires de leur logement, les effets à long terme de la privatisation du marché du logement et, en particulier, sur l'accès des pauvres au logement à des coûts abordables demeurent mal connus.

75. Pour améliorer les conditions de vie dans les taudis, il faudrait, outre les améliorations apportées à l'infrastructure et aux services en place, rapprocher les habitants des taudis de l'économie urbaine en général et, en particulier, des centres commerciaux et de l'activité industrielle, notamment par un réseau efficace de transports en commun. Sans emploi ni revenu stables, ces habitants peuvent difficilement améliorer leurs conditions de vie.

76. Un cadre d'action et un environnement institutionnel favorables à la création d'entreprises, notamment un marché du crédit favorable, un ratio de fonds propres peu élevé, et la simplicité des démarches de demande de crédit, peuvent favoriser considérablement la création d'emplois et aider les habitants des taudis à sortir du piège de la pauvreté. L'augmentation du pouvoir d'achat des salaires peut avoir l'avantage supplémentaire de créer un environnement favorable au financement des investissements à moyen terme, comme de grands travaux de modernisation des habitations. Il faudra faire un réel effort d'éducation et de formation, en particulier

aux nouvelles technologies, afin d'aider la population à s'adapter à un marché (facteurs et produits) dynamique.

77. Si les citadins ont un bien meilleur accès à l'électricité et aux services énergétiques modernes que les populations rurales, l'utilisation de la biomasse comme combustible de cuisine ou de chauffage demeure répandue dans de nombreuses villes des pays en développement. En raison de la densité élevée de population, les graves problèmes de pollution de l'air des locaux fermés liés à l'utilisation de tels combustibles ne manquent pas de provoquer également une forte pollution atmosphérique à l'extérieur, ainsi que de nombreux problèmes de santé, en particulier parmi les pauvres, dont le logement, les moyens de transport et le lieu de travail ne sont pas climatisés.

78. Vu l'importance des transports, élément indispensable du fonctionnement effectif et efficace des villes et des nombreuses expériences citées, les urbanistes doivent donc s'attacher à rendre plus cohérents le réseau de transports, l'aménagement du territoire et le développement des établissements humains. Si l'ampleur, l'échelle et le coût des infrastructures de transports doivent être planifiés et financés au niveau national, la recherche d'un équilibre à long terme sur le plan économique suppose que les transports urbains soient dirigés, gérés et réglementés au niveau local et que les décisions relatives à la planification des transports soient prises avec la participation des populations locales. Au cours des années à venir, l'augmentation rapide du nombre de voitures particulières parmi les groupes à revenus moyens et élevés des pays en développement posera un grave problème car elles tendent à évincer les transports en commun comme moyen de transport local, ce qui provoque une augmentation de la pollution atmosphérique, du bruit, des embouteillages et des accidents de la route.

Limiter les risques de catastrophes écologiques et naturelles dans les villes

79. Le manque d'équipements et de moyens pour gérer au mieux les déchets solides sans nuire à l'environnement, et l'élimination sauvage des déchets solides figurent parmi les principaux problèmes qui se posent de plus en plus dans la plupart des villes des pays en développement. Les déchets solides produits par chaque pays augmentent au fur et à mesure qu'il s'enrichit, et leur élimination pose problème, en particulier lorsque les espaces disponibles sont rares et qu'il faut y installer des sites de décharge contrôlée. Quant aux usines d'incinération, elles exigent des investissements considérables. L'industrialisation s'accompagne également de l'augmentation du volume des déchets dangereux. Les populations urbaines pauvres vivent souvent dans les zones où l'exposition à de tels déchets est la plus grave et où le risque de fuites accidentelles de produits chimiques toxiques est relativement élevé. De nombreux pays à revenu faible ou moyen ne possèdent toujours pas d'infrastructures adaptées à l'élimination des déchets dangereux et les mesures prises pour réduire la production de déchets et augmenter le recyclage sont souvent rudimentaires.

80. Les pauvres des zones urbaines sont souvent plus vulnérables face aux catastrophes naturelles car ils habitent généralement sur des terrains jugés inhabitables par les promoteurs, notamment des collines escarpées et les rives des cours d'eau. Pour que l'atténuation des effets des catastrophes et la gestion des catastrophes soient efficaces, il faut que la réduction des risques de catastrophes soit intégrée, y compris dans les normes de construction, qui doivent être effectivement

appliquées, dans les stratégies du logement et la planification urbaine durables, ainsi que dans les systèmes de préparation en cas de catastrophe.

Moyens d'exécution

81. Les administrations territoriales et locales fournissent, avec les administrations centrales, une part importante du financement des équipements. Si des mécanismes de partage des recettes avec l'administration centrale ont généralement été mis en place, la décentralisation accrue des structures décisionnelles n'est pas toujours allée de pair avec une décentralisation équivalente des attributions en matière de recettes ni avec une augmentation des transferts de ressources. En Asie et en Amérique latine, les administrations locales ont commencé à faire appel aux marchés financiers mais, même dans ces régions, les fonds ainsi obtenus sont limités et, dans de nombreux pays en développement, carrément inexistants.

82. Sans une croissance économique intérieure et des créations d'emplois importantes, ainsi que des apports massifs de capitaux aux pays en développement, les contraintes financières continueront de freiner considérablement l'amélioration des conditions de vie des habitants des taudis et la fourniture de logements et de services de base pour tous. Élargir très nettement l'accès à l'eau et aux moyens d'assainissement, à l'énergie et aux moyens de transport nécessite d'importants investissements publics ainsi qu'une participation régulière des représentants du secteur privé et des organisations non gouvernementales, en particulier au niveau local.

83. Si la construction d'un nouveau parc immobilier est une activité qui peut être confiée, en grande partie, au secteur privé, les gouvernements doivent continuer de s'assurer de l'offre de logements abordables pour les pauvres et les personnes ayant des revenus modestes. Les bonifications d'intérêts hypothécaires qui, même dans les pays en développement, sont couramment utilisées peuvent être un moyen efficace d'encourager un plus grand nombre de personnes à devenir propriétaires de leur logement. Les subventions forfaitaires versées par l'État afin de prendre en charge une partie des frais de logement des ménages à faible revenu peuvent également être une solution efficace. Pour modérer les pressions à la hausse sur les prix de l'immobilier, il faut également prendre des mesures favorables à une augmentation du nombre de logements à prix bas ou modéré.

84. Il faut que les pauvres puissent trouver un financement du logement adapté à leur situation particulière et qui leur permette notamment de moderniser leur logement par étapes, grâce à de petits prêts répétés. De plus en plus d'institutions de microfinancement répondent à cette demande, mais il faut encourager les approches novatrices susceptibles d'inciter les autres institutions financières à accorder ce type de prêts.

85. Renforcer les capacités des administrations locales et des autres parties prenantes locales demeure un enjeu constant pour les pays en développement en raison de la complexité des responsabilités dont doivent s'acquitter les municipalités en matière d'aménagement du territoire, d'équipement, de construction de logements et de fourniture de services.

Notes

[1] *Rapport de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement, Rio de Janeiro, 3-14 juin 1992* (publication des Nations Unies, numéro de vente : F.93.I.8 et rectificatifs), vol. I : *Résolutions adoptées par la Conférence*, résolution I, annexe II.

[2] Résolution S-19/2, annexe.

[3] *Rapport du Sommet mondial pour le développement durable, Johannesburg (Afrique du Sud), 26 août-4 septembre 2002* (publication des Nations Unies, numéro de vente : F.03.II.A.1), chap. I, résolution 2, annexe.

[4] *Rapport de la Conférence mondiale sur le développement durable des petits États insulaires en développement, Bridgetown (Barbade), 25 avril-6 mai 1994* (publication des Nations Unies, numéro de vente : F.94.I.18 et rectificatif), chap. I, résolution 1, annexe II.

[5] *World Population Prospects: The 2002 Revision* et *World Urbanization Prospects: The 2001 Revision* (publication des Nations Unies), 2002.

[6] *The Challenge of Slums: Global Report on Human Settlements 2003*, publication de ONU-Habitat, numéro de vente : 04.III.Q.I), 6 octobre 2003.

[7] *L'Avenir de l'environnement mondial (3)* (publication du PNUE, 2002).

[8] S'il n'existe pas encore de définition internationale du taudis, un groupe spécial d'experts, réuni en 2002 à Nairobi, s'est accordé sur une définition générique et a recommandé de l'utiliser à l'occasion de l'évaluation des progrès accomplis dans la réalisation de l'objectif 11 du Millénaire pour le développement concernant les habitants de taudis. Selon cette définition, les taudis se caractérisent par l'insécurité du statut de l'occupant, la difficulté de s'approvisionner en eau potable; le manque d'installations sanitaires et d'autres équipements; la mauvaise qualité structurelle de l'habitat et la surpopulation. Voir *Observatoire mondial des villes, Guide to Monitoring Target 11: Improving the Lives of 100 Million Slum Dwellers* (publication d'ONU-Habitat), mai 2003, p. 6.

[9] *Observatoire mondial des villes, Slums of the World: The Face of Urban Poverty in the New Millenium?* (publication d'ONU-Habitat), Nairobi, 2003

[10] *Rapport sur le développement et la gestion d'établissements humains viables*, élaboré pour la douzième session de la Commission, décembre 2003.

[11] B. Ferguson et J. Navarette, « A financial framework for reducing slums: lessons from experiences in Latin America », *Environment and Urbanization* (publication de l'Institut international pour l'environnement et le développement), Vol. 15, No 2, octobre 2003.

[12] Voir Geoffrey Payne, « Getting ahead of the game: a twin track approach to improving existing slums and reducing the need for future slums », communication présentée au deuxième colloque de la Banque mondiale sur la recherche urbaine : Urban Development for Economic Growth and Poverty Reduction, 15-17 décembre 2003.

[13] *Rental housing: an essential option for the urban poor in developing countries* (publication d'ONU-Habitat), 2003.

[14] *Arab Region State of Implementation Report on Human Settlements for the Twelfth Session of the Commission on Sustainable Development* (publication de la CESAO), octobre 2003.

[15] *Document de travail sur les établissements humains* élaboré pour la douzième session de la Commission (publication de la CEE), novembre 2003.

[16] *Cities in a Globalizing World: Global Report on Human Settlements* (publication d'ONU-Habitat), 2001.

[17] *Latin America and the Caribbean Preparatory Process for the Twelfth Session of the Commission on Sustainable Development* (publication de la CESAO), 4 décembre 2003.

[18] *Background paper on health and human settlements*, préparé pour la douzième session de la Commission (publication de l'OMS), novembre 2003.

[19] *Draft summary report of regional preparatory meetings of small island developing states*, préparé pour la revue décennale en application du Programme d'action de la Barbade pour le développement durable des petits États insulaires en développement, décembre 2003.

[20] *Background paper on employment and human settlements*, préparé pour la douzième session de la Commission (publication de l'OIT), octobre 2003.

[21] *Rapport sur les catastrophes dans le monde, 2003* (publication de la Fédération internationale des sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge), 2003.

[22] Paradoxalement, le risque des catastrophes naturelles dans les pays à revenus élevés peut y être plus équitablement partagé (voire peser davantage sur les ménages à revenus élevés) car les types de propriétés vulnérables (versants raides, rives de fleuves, littoral) deviennent des lieux de résidence prisés par les riches. Il est vrai que des normes de construction plus strictes limitent les risques auxquels ils sont exposés.

[23] Le terme vient de Geoffrey Payne : « Getting ahead of the game: A twin track approach to improving existing slums and reducing the need for future slums », document présenté au deuxième World Bank Urban Research Symposium: Urban Development for Economic Growth and Poverty Reduction, 15-17 décembre 2003.

[24] Il semble bien qu'encourager l'investissement du secteur structuré dans des logements neufs abordables est de nature à coûter bien moins cher aux gouvernements qu'améliorer les taudis à posteriori. Par exemple, un organisme municipal de logement à Bogota estime que, après les frais de sol, les coûts d'infrastructure de base qu'exige l'amélioration des installations précaires sont trois fois ceux du développement du secteur structuré. Outre les frais d'infrastructure, le Gouvernement doit réaménager les installations en redressant les routes, en laissant de la place pour les équipements collectifs et en réinstallant certains des ménages. Étude faite en 2000 par la mairie de Bogota et citée dans B. Ferguson et J. Navarette : « A financial framework for reducing slums: lessons from experience in Latin America », *Environment and Urbanization*, vol. 15, No 2, octobre 2003.

[25] *Rapport sur le développement dans le monde, 1999-2000* (publication de la Banque mondiale, 2000).

[26] Données tirées de la base de données de la Banque mondiale sur la participation du privé à l'infrastructure : <http://rru.worldbank.org/PPI/reports/AggregateReport.asp?report=106>.

[27] V. Serra, D. Dowall et D. Motta : « An Empirical Study of Land Markets and Land Policy in Three Brazilian Metropolitan Areas », présenté au deuxième World Bank Urban Research Symposium: Urban Development for Economic Growth and Urban Poverty Reduction, 16 décembre 2003.

[28] Les versements de l'extérieur peuvent être aussi une importante source de financement du logement dans certains pays (mais pas nécessairement pour les plus pauvres).

[29] Dans les pays où les travailleurs émigrés envoient beaucoup de versements, ceux-ci peuvent être une source importante de financement peu coûteux pour améliorer les logements.

[30] *Rapport sur le développement dans le monde 2003 : développement durable dans un monde dynamique* (publication de la Banque mondiale, 2003).

[31] Voir M. Malhotra, « Financing her home, one wall at a time », *Environment and Urbanization* (publication de l'Institut international pour l'environnement et le développement), vol. 15, No 2, octobre 2003. Voir aussi les cinq études de cas de prêts de microfinance pour améliorations des logements à : <http://www.citiesalliance.org/citiesalliancehomepage.nsf/Attachments/synthesis+civis/$File/Synthesis+CIVIS=April03.pdf>.

[32] Voir <http://www.citymayors.com/report/rio_favelas.html>.

[33] Note d'information sur les établissements humains, préparée par la CEE pour la douzième session de la Commission, octobre 2003.

[34] Selon *World Urbanization Prospects : The 2001 Revision* (ESA/P/WP.173).