



Vingt-troisième session

Nairobi, 11–15 avril 2011

Point 6 de l'ordre du jour provisoire*

**Dialogue sur le thème spécial de la vingt-troisième session
du Conseil d'administration**

**Dialogue sur le thème spécial de la vingt-troisième session
du Conseil d'administration intitulé : « Instaurer
un développement urbain durable en assurant
plus largement un accès équitable à la terre, au logement,
aux services de base et aux infrastructures »**

Document thématique du Directeur exécutif

Résumé

Le présent document a pour but de faciliter le dialogue pendant le segment de haut niveau de la vingt-troisième session du Conseil d'administration. Les gouvernements, les autorités locales et d'autres partenaires du Programme pour l'habitat devront examiner les possibilités d'instaurer un développement urbain durable en assurant plus largement un accès équitable à la terre, au logement, aux services de base et aux infrastructures et contribuer ainsi aux débats qui se dérouleront pendant la Conférence des Nations Unies sur le développement durable en 2012.

Ce document expose aussi bien les résultats de la cinquième session du Forum urbain mondial qui s'est tenue à Rio de Janeiro (Brésil), en mars 2010, que le Plan stratégique et institutionnel à moyen terme d'ONU-Habitat pour la période 2008-2013.

Le document met en lumière les trois sous-thèmes suivants :

- a) Développement urbain durable;
- b) Fourniture intégrée de terres, de logements, de services de base et d'infrastructures;
- c) Économie verte dans le contexte du développement urbain durable et de l'élimination de la pauvreté urbaine et cadre institutionnel pour le développement urbain durable.

Le document se concentre sur les villes des pays en développement mais nombre de ses observations et recommandations présentent un intérêt mondial du fait que les questions relatives à la terre, au logement, aux services de base et aux infrastructures dans le contexte du développement urbain durable, de la pauvreté urbaine, de l'économie verte et du cadre institutionnel pour le développement urbain durable, constituent des problèmes majeurs pour de nombreuses zones urbaines des pays développés et des pays à économie en transition.

* HSP/GC/23/1.

Introduction

1. Pour faire face à l'augmentation de la demande de biens de consommation et de services et à la pollution, aggravée par la raréfaction des ressources mondiales, le monde se concentre de plus en plus sur le développement durable. Nous devons cependant nous interroger quant aux liens qui existent entre le développement urbain durable et l'urbanisation intensive, les migrations et l'augmentation des taudis et nous poser la question de savoir comment un meilleur accès à la terre, au logement, aux services de base et aux infrastructures pourrait aider à instaurer un développement urbain durable.
2. Depuis l'an 2000, 55 millions de nouveaux habitants de taudis se sont ajoutés à la population mondiale. Il est inacceptable que près d'un milliard de personnes vivent aujourd'hui dans des taudis et autres logements non conformes aux normes, pratiquement sans sécurité d'occupation et avec des systèmes d'adduction d'eau et d'assainissement inadéquats. D'ici à 2030, environ 3 milliards de personnes, soit 40 % de la population mondiale, auront besoin d'un logement et de services de base. Ceci revient à dire qu'il faut construire 96 150 logements chaque jour sur des terrains viabilisés disposant de l'eau, de l'assainissement, de l'électricité et de voies d'accès.
3. Les approches au développement durable se fondent sur des considérations économiques, sociales et environnementales. Dans le contexte de la viabilité urbaine, l'espace urbain et la gouvernance urbaine sont des questions importantes qui méritent un examen plus approfondi. Faisant fond sur les conclusions de la deuxième Conférence des Nations Unies sur les établissements humains qui s'est tenue à Istanbul (Turquie), du 3 au 14 juin 1996 et sur le Plan de mise en œuvre du Sommet mondial pour le développement durable qui s'est tenu à Johannesburg (Afrique du Sud) du 26 août au 4 septembre 2002, le développement urbain durable tient compte des aspects spatiaux, physiques et de gouvernance du processus de développement urbain.
4. Les délibérations du Conseil d'administration à sa vingt-troisième session donneront un tableau plus précis de la façon dont un accès plus équitable¹ à la terre, au logement, aux services de base et aux infrastructures peut stimuler le développement urbain durable et assurer la transition vers une économie verte. Le cadre institutionnel du développement urbain durable sera également examiné.
5. Une approche à la planification de l'expansion urbaine fondée sur le développement territorial et susceptible de répondre à l'accroissement de la demande de terres, de logements, de services de base et d'infrastructures doit orienter l'urbanisation durable. Cette approche devrait favoriser la croissance économique et la création d'emplois et s'inspirer des principes de la mobilité durable ayant pour but une consommation énergétique efficace.
6. Les délibérations du Conseil d'administration seront la dernière occasion qu'il aura de garantir que la Conférence des Nations Unies sur le développement durable en 2012 se penchera sur la question du développement urbain durable.

I. Mandat

7. À la deuxième Conférence des Nations Unies sur les établissements humains, les participants ont affirmé qu'ils feront « une utilisation rationnelle des ressources en tenant compte de la capacité limite des écosystèmes et... où tous, en particulier ceux qui appartiennent à des groupes vulnérables et défavorisés, bénéficieront des mêmes chances de mener, en toute sécurité, une vie saine et productive qui soit en harmonie avec la nature et le patrimoine culturel et spirituel, et assure le développement économique et social et la protection de l'environnement, contribuant ainsi à atteindre les objectifs nationaux d'un développement durable ».
8. Le présent rapport vise à stimuler le dialogue entre les gouvernements, les autorités locales et d'autres partenaires du Programme pour l'habitat durant la vingt-troisième session du Conseil d'administration sur la question de savoir comment répondre efficacement aux défis urbains contemporains en gardant à l'esprit les objectifs suivants :
 - a) Permettre au Conseil d'administration d'adopter une position sur le développement urbain durable qui sera sa contribution à la Conférence des Nations Unies sur le développement durable;
 - b) Trouver des réponses stratégiques pour résoudre les problèmes du développement urbain durable en faisant fond sur les recommandations du Programme pour l'habitat, les objectifs du

¹ L'emploi de l'expression « assurer plus largement un accès équitable » s'entend d'un accès plus large et plus équitable à la terre, au logement, aux services de base et aux infrastructures.

Millénaire pour le développement, le Plan de mise en œuvre de Johannesburg et les résultats de la réunion plénière de haut niveau de la soixantième session de l'Assemblée générale;

c) Encourager les gouvernements et les partenaires du Programme pour l'habitat aux niveaux international, national et local à s'engager à assurer plus largement un accès équitable à la terre, au logement, aux services de base et aux infrastructures dans le cadre du développement urbain durable.

9. Le présent rapport se concentre sur les villes des pays en développement mais un grand nombre de ses observations et recommandations présentent un intérêt mondial du fait que les questions relatives à la terre, au logement, aux services de base et aux infrastructures dans le contexte du développement urbain durable, de la pauvreté urbaine, de l'économie verte et du cadre institutionnel pour le développement urbain durable, constituent des problèmes majeurs pour de nombreuses zones urbaines des pays développés et des pays à économie en transition.

II. Instaurer un développement urbain durable en assurant plus largement un accès équitable à la terre, au logement, aux services de base et aux infrastructures

A. Développement urbain durable

10. Le développement urbain durable a pour but d'améliorer à long terme l'état social, économique et environnemental des cités et des villes en conciliant les visions d'avenir, les rêves et les aspirations des citoyens et leurs besoins et réalités du présent, de même qu'en renforçant la sécurité urbaine des êtres humains et en harmonisant le progrès et le développement futurs et la prospérité actuelle.

11. La nouvelle vision du développement urbain durable d'ONU-Habitat fait appel à une approche multisectorielle. Le plan stratégique et institutionnel à moyen terme d'ONU-Habitat pour la période 2008-2013 rend compte de cette vision à travers les différents objectifs stratégiques et politiques de ses domaines d'intervention. Dans ce contexte, le développement urbain durable consiste à rendre les villes économiquement productives, écologiquement durables et vivables et socialement inclusives et équitables, notamment en prévenant la violence et la criminalité.

12. Le développement urbain durable doit également tenir compte de l'équité et de la pauvreté. À long terme, les sociétés équitables sont des sociétés plus efficaces. Selon la Banque mondiale, « en plaçant l'équité et l'impartialité au centre d'une stratégie de développement efficace, les pays en développement seront mieux à même de parvenir à une croissance durable et à des trajectoires de développement »². Aucune ville ne peut prétendre être harmonieuse si les besoins élémentaires de franges importantes de sa population ne sont pas satisfaits alors que d'autres vivent dans l'opulence³. Cette conception du développement urbain durable est conforme aux principes qui le régissent.

13. Le développement urbain durable est la manifestation spatiale des processus de développement urbain qui créent un environnement construit avec des normes, des institutions et des systèmes de gouvernance permettant aux particuliers, aux ménages et aux sociétés d'optimiser leur potentiel. Ces processus de développement urbain doivent également améliorer l'accès à un large éventail de services écologiquement et économiquement efficaces afin que les foyers et les quartiers, les cités et les villes soient planifiés, construits, restaurés et consolidés de manière à réduire au minimum tout impact défavorable sur l'environnement et à préserver la qualité de vie et les moyens de subsistance des habitants actuels et futurs. Le terme « développement urbain durable » peut donc être défini comme la transformation spatiale de l'environnement urbain et de la qualité de vie de ses habitants – par le biais d'une planification, d'une gestion et des processus et systèmes de gouvernance participatifs, équitables, responsables et efficaces – qui rendent les quartiers, les villes et les cités plus respectueux de l'environnement, économiquement productifs et socialement inclusifs pour les générations présentes et futures.

14. L'expérience a montré que, pour parvenir au développement durable et se préparer à accueillir de nouveaux migrants ruraux dans les villes, nous devons agir aux niveaux national, régional, municipal et local; aux niveaux mondial et régional également, car ils sont d'importance vitale en ce qui concerne la sensibilisation et l'élaboration de politiques.

² Banque mondiale (2006), *Rapport 2006 sur le développement mondial : équité et développement*, Washington, D.C.

³ Earthscan, ONU-Habitat, *Rapport sur l'état des villes dans le monde : des villes harmonieuses*, 2008/9, Londres.

15. Le présent document étudie aussi de manière plus approfondie la façon dont un accès équitable plus large à la terre, au logement, aux services de base et aux infrastructures contribue fortement au développement urbain durable.

B. Que signifie assurer plus largement un accès équitable?

16. Il est indispensable d'assurer plus largement un accès équitable pour réaliser les Objectifs du Millénaire pour le développement et instaurer un développement urbain durable. Pour assurer plus largement un accès équitable à la terre, au logement et aux services de base pour aider à réduire la pauvreté, il faut s'engager simultanément et de manière intégrée dans une série de secteurs. La pauvreté a des racines multiples qui défient les solutions sectorielles. Le manque d'accès à la terre, au logement et aux services de base – aspects matériels de la pauvreté – est un problème fondamental dans les pays en développement. Ce manque se manifeste souvent par la formation accrue de taudis. Étendre l'accès équitable pour aider à réduire la pauvreté exige une approche intégrée, harmonisée et coordonnée.

17. Il est important de repenser la notion d'accès équitable plus large à la terre en milieu urbain, au logement, aux services de base et aux infrastructures et de porter notre regard au-delà du rapport entre l'offre et la demande. Ceci nous permettrait de prendre en compte d'autres paradigmes tels que la fourniture de services socialement inclusive, intégrée et convergente qui corresponde aux besoins des différents groupes de citoyens. Ces services devraient être abordables, appropriés, de qualité satisfaisante, fournis rapidement et en conformité avec les obligations et règlements locaux, régionaux, nationaux et internationaux de manière écologiquement responsable et durable.

18. Il est possible d'assurer plus largement un accès équitable de différentes façons. Le présent document préconise, pour ce faire, des méthodes fondées sur l'impartialité et accordant une attention particulière aux groupes les moins bien desservis. L'équité est cruciale pour réduire la pauvreté et l'exclusion et promouvoir le progrès et le développement. Les villes ne prospéreront que si la répartition des ressources et des opportunités est plus juste (notamment l'accès aux services et aux structures sociales), et si elles respectent la règle du droit et les règles institutionnelles. Des villes équitables protègent leurs habitants en créant les conditions dans lesquelles les bienfaits de la croissance et du développement peuvent être répartis sans discrimination.

19. Les mesures pratiques permettant aux villes de devenir plus inclusives comprennent notamment une action ciblée pour que les groupes défavorisés aient plus facilement accès à la terre, au logement, aux services de base et aux infrastructures. Les revenus tirés de la valeur des investissements dans les services urbains peuvent servir à les financer de telle façon que ceux qui ont le plus de moyens assument une partie proportionnelle des coûts de ces services. Des impôts fonciers et immobiliers équitables peuvent permettre aux autorités de décourager la spéculation, empêchant ainsi la pratique de prix exorbitants qui conduisent à des modèles artificieux de répartition des terres.

20. Au niveau politique, pour qu'un accès équitable plus large devienne réalité, il faut des réponses intersectorielles cohérentes pour intégrer des systèmes et des niveaux de gouvernance multiples tout en rationalisant les normes, les subventions et les droits tarifaires, en réduisant les pertes et en optimisant les bénéfices. Des mesures d'incitation sont indispensables pour amener les fournisseurs de services à assurer plus largement l'accès à leurs services de manière intégrée et socialement inclusive; ces mesures peuvent comprendre des instruments de fixation des prix, des mesures d'encouragement financières ciblées (crédits d'impôts ou dons), une réglementation directe ou la réduction des frais de mise en conformité et elles peuvent être utilisées soit indépendamment soit en association.

21. Un environnement politique habilitant s'impose pour que les institutions et les fournisseurs de services puissent améliorer leur aptitude à assurer un accès plus large aux services pour tous et à fournir des terres, des logements et des services de base de manière concertée et intégrée. Un tel environnement devrait comprendre des arrangements améliorés de processus cohérents de prise de décision, de programmation et de coordination pour la fourniture de services, la collecte et l'analyse de données intégrées ainsi que des mesures de planification et de budgétisation participatives intégrées. L'appui institutionnel au développement urbain durable agit horizontalement en passant par différents domaines et institutions, tandis que l'autorité est traditionnellement organisée verticalement au sein des institutions. Il est important de dépasser la dimension verticale et d'inclure la dimension horizontale.

22. Cette nouvelle conception d'accès équitable plus large présuppose une question : accès pour qui? L'initiative des Nations Unies pour un socle de protection sociale à laquelle contribue ONU-Habitat, encourage l'utilisation de systèmes durables pour la fourniture des services essentiels qui permettent de faire des droits humains une réalité; c'est la conception socialement inclusive de la

fourniture de services. L'inclusion sociale garantit que ceux qui sont exposés à la pauvreté et à l'exclusion peuvent participer pleinement à la vie économique, sociale et culturelle et jouir d'un niveau de vie et de bien-être satisfaisant. Une approche socialement inclusive à l'accès plus large aux services est centrée sur les besoins des citoyens et sur la capacité des systèmes et des institutions à fournir les services intégrés susceptibles d'y répondre.

23. Les gouvernements doivent examiner et réformer leurs systèmes de fourniture de terres, de logements, d'infrastructures et de services de base pour les rendre socialement inclusifs et pour en élargir l'accès par un mélange d'interventions politiques.

24. Il est impossible de satisfaire le souhait d'étendre les infrastructures et les services de base dans les villes et de répondre continuellement à une demande toujours croissante sans mécanismes de financement durables et étendus. Il faut pour ce faire chercher des sources de financement autres que les sources traditionnelles (impôts fonciers et immobiliers) et envisager des instruments novateurs pour tirer profit de la valeur ajoutée par les investissements dans le secteur foncier afin d'augmenter les fonds disponibles pour la mise à disposition d'infrastructures et de services de base. Ces instruments comprennent notamment des taxes sur les infrastructures, les ventes et enchères de terrains, la vente de droits de développement, les redevances d'impact et les impôts sur les plus-values.

III. Défis et opportunités pour instaurer un développement urbain durable en assurant plus largement un accès équitable

A. Assurer plus largement un accès équitable à la terre

25. La terre est indispensable à la fourniture de logements, d'infrastructures et de services sur une grande échelle. Le problème des besoins en terre doit donc être abordé de manière à garantir aux citadins la sécurité d'occupation, à leur fournir des logements et des services convenables, à établir les bases d'une planification de l'expansion urbaine fondée sur les principes de la mobilité durable en vue de réduire la dégradation de l'environnement et d'améliorer en général la qualité de vie des habitants des villes.

26. Une politique consultative est souvent le premier pas dans la voie de la réforme du régime foncier et de l'élimination de la pauvreté. L'élaboration et la mise en œuvre d'une politique foncière, assortie de réformes des procédures administratives et du cadre institutionnel et réglementaire, sous-tend la fourniture de logements, de services et d'équipements de base, la lutte contre la formation des taudis et leur amélioration, la gestion de l'environnement, les transports et la planification de l'utilisation des terres. Le développement urbain durable exige des approches nouvelles à la gestion des terres, leur distribution, leur utilisation et leur administration; de nouvelles politiques foncières s'imposent donc. Selon le Plan d'action de Bamako, conçu lors de la troisième Conférence africaine ministérielle sur le logement et le développement urbain, tenue à Bamako du 22 au 24 novembre 2010, si les gouvernements veulent parvenir au développement durable, il leur faut élaborer et mettre en œuvre des politiques foncières et réformer les cadres institutionnels et réglementaires pertinents.

27. Les processus d'élaboration des politiques foncières sont les principaux indicateurs de la bonne gouvernance dans ce secteur. La gouvernance foncière s'entend de la façon dont sont gérés des intérêts rivaux pour la terre. Elle englobe les institutions statutaires, coutumières et religieuses, les structures de l'État et des acteurs non statutaires. C'est aussi une question de pouvoirs et d'économie politique du secteur foncier. Les problèmes de gouvernance foncière revêtent différentes formes et comprennent notamment des questions de rivalité sur des terres, de litiges, de corruption et d'expulsion de leurs occupants. La gouvernance foncière fait partie intégrante de la bonne gouvernance urbaine. Afin d'assurer la durabilité, les gouvernements devraient ancrer leurs projets dans ce domaine dans un cadre de gouvernance foncière au lieu de se concentrer simplement sur les aspects techniques de l'administration des terres.

28. Diverses approches aux droits à la terre, selon lesquelles le respect de ces droits peut à la longue s'améliorer progressivement, sont adoptées pour la première fois dans un large éventail de pays d'Asie et d'Afrique. La détention de droits individuels n'est pas la panacée pour tous les problèmes fonciers. La plupart des pays ont déjà des formes informelles d'occupation et toute une série de systèmes fonciers formels qui ne reposent pas sur un titre de pleine propriété. Il est donc possible de répondre aux soucis des pauvres, des femmes et autres groupes vulnérables en matière de sécurité d'occupation. Les gouvernements devraient promouvoir la sécurité d'occupation pour tous en déterminant les moyens de mettre en place des formes intermédiaires d'occupation et en s'écartant du seul système des droits individuels. L'accès à la terre et la sécurité d'occupation des personnes vivant dans des établissements informels seraient ainsi facilités.

29. La plupart des pays ont recours à ce que l'on pourrait appeler « le chemin vers la propriété » ou une longue série de mesures – parfois plus de 200 – pour fournir des terres viabilisées, assorties de la sécurité d'occupation dans un cadre de gouvernance, de gestion et de financement. Ces mesures sont prises dans le contexte des cadres réglementaires et institutionnels du pays, la coordination des accords étant assurée par des organismes aux différents échelons de l'État entre les secteurs public et privé. Les principales mesures comprennent notamment des autorisations en matière de planification de l'utilisation des terres et des accords entre entreprises de distribution de services et prestataires de services publics, et font appel à des professionnels tels qu'avocats, notaires et géomètres. Les géomètres et les registres fonciers stockent, inscrivent et enregistrent les droits fonciers. Une fois toutes les étapes accomplies, un acte foncier est remis au(x) titulaire(s) des droits fonciers. Les gouvernements doivent réexaminer les mesures nécessaires pour fournir des terres en milieu urbain, procéder régulièrement à des réformes réglementaires et institutionnelles des voies qui conduisent aux arrangements concernant la propriété et rendre plus équitables l'accès et l'offre de terres dont la sécurité d'occupation est garantie.

30. Le développement urbain durable exige des régimes fonciers abordables s'appliquant à l'ensemble des villes et des cités. Pour assurer la participation des pauvres, il y a lieu de réformer un certain nombre de systèmes fonciers, notamment ceux relatifs à l'occupation des terres, aux enregistrements, à l'administration, la gestion de l'information, l'évaluation et la gouvernance.

31. Le problème de la terre doit être considéré sous un angle systémique parce qu'il existe un lien entre les sous-systèmes des villes, notamment les activités économiques, le logement et la fourniture de services, à travers sa dimension spatiale comme le montrent la planification spatiale, la gestion des informations foncières et la voie conduisant à la propriété ou à l'octroi de droits juridiques. Les gouvernements doivent réformer leurs systèmes de gestion des informations foncières afin de garantir systématiquement l'accès aux informations concernant la terre, son emplacement, ses dimensions, son statut juridique et son occupation de facto à des fins d'amélioration des taudis et de prévention de leur formation ainsi que la bonne gestion de ces informations.

32. Les gouvernements devraient adopter, le cas échéant, des systèmes techniques et juridiques favorables aux pauvres et renforcer les capacités institutionnelles et professionnelles dans le domaine foncier. Les partenaires du Réseau mondial d'outils fonciers produisent activement des outils fonciers favorables aux pauvres et promeuvent les régimes fonciers appropriés à cette fin et pour mettre en œuvre de bonnes politiques foncières. Un système cadastral et d'information foncière favorable aux pauvres est expérimenté pour les taudis à l'appui des différentes formes de droits fonciers. Les partenaires du Réseau ont mis à l'essai avec succès des critères d'évaluation de l'égalité des sexes au Brésil, au Ghana et au Népal.

B. Assurer plus largement un accès équitable au logement

33. Le logement, le bien le plus précieux que puissent acquérir les habitants des villes, peut jouer un rôle essentiel dans le développement économique en assurant la croissance de l'économie et de l'emploi, en réduisant la pauvreté et en promouvant des pratiques de construction écologique durable. Le logement représente près de 20 % de la formation de capital dans le produit intérieur brut d'un pays.

34. Les attributs physiques du logement sont assurés par des cadres de gouvernance et des systèmes institutionnels, financiers et réglementaires qui permettent à la société de construire des foyers et des quartiers. Le logement est au cœur de la construction des villes et primordial pour parvenir à des schémas de développement urbain durable.

35. Le droit à un logement convenable⁴ est universellement reconnu mais les solutions pour loger les populations très nombreuses ayant un faible revenu restent encore à trouver. Des programmes de réhabilitation des taudis et de lutte contre leur prolifération permettraient aux gouvernements de renforcer le rôle du logement dans le développement économique et la réduction de la pauvreté et d'amener les villes sur la voie du développement durable.

36. Des politiques de promotion du logement au sens large, pas simplement au sens d'unités d'habitation, sont indispensables. L'expérience montre qu'il n'a pas été possible de mettre en œuvre des politiques de logement public fortement subventionné sur une grande échelle. Dernièrement, la

⁴ La définition de logement convenable est donnée dans les instruments internationaux et le Programme pour l'habitat. Selon le Pacte international sur les droits économiques, sociaux et culturels, le droit à un logement convenable comprend sept éléments : sécurité juridique d'occupation comme moyen de protection contre l'expulsion forcée; disponibilité de services, matériels, installations et infrastructures; accessibilité économique; habitabilité; facilité d'accès; emplacement; et caractère culturel approprié.

dépendance du marché pour la fourniture de logements n'a pas réussi à satisfaire une demande qui ne fait qu'augmenter. Lorsque ces deux politiques ont été appliquées, il y a eu une prolifération de taudis sans précédent.

37. Les gouvernements devraient élaborer et mettre en œuvre des politiques et des stratégies de logement fondées sur des informations suffisantes et fiables. Les gouvernements doivent réformer les cadres réglementaires, les codes, les règles et les normes et concevoir et appliquer des politiques, règlements et stratégies habilitants afin de faciliter, à toutes les couches de la société, l'accès à un plus large éventail de logements abordables, satisfaisants, sûrs et écologiquement rationnels. Il est nécessaire d'offrir des terrains viabilisés pour entreprendre des programmes de logement ambitieux.

38. Le coût élevé des matériaux de construction constitue un obstacle à l'offre de logements abordables pour les citoyens pauvres. Les matériaux de construction peuvent représenter jusqu'à 80 % du coût total d'une maison toute simple. Les gouvernements doivent réexaminer les codes et les normes de construction afin de permettre l'emploi de matériaux de construction locaux et de technologies écologiquement rationnelles susceptibles d'aider à réduire les coûts de production des logements.

39. L'utilisation rationnelle des terres et de l'énergie en milieu urbain devrait rendre les villes plus compactes en intégrant différentes activités urbaines. Il convient de prendre en compte les possibilités d'accès à des emplois et des opportunités économiques au moment de décider de l'emplacement des zones résidentielles. Des modèles de ville compacte sont d'importance cruciale, en particulier le rôle du logement dans l'établissement de centres résidentiels à plus forte densité, l'utilisation mixte des terres et la plus forte concentration des activités économiques conformément aux économies d'échelle. Ceci permet aux résidents de travailler et de s'approvisionner à proximité de chez eux, ce qui réduit les distances entre lieu de travail et résidence, les encombrements, l'utilisation d'énergie et la pollution atmosphérique et, dans le cadre de ce processus, crée des quartiers et des villes verts.

40. Les politiques de logement doivent comprendre une planification de l'utilisation des terres favorable aux pauvres et tenant compte de la problématique hommes-femmes qui intègre la notion de logement comme secteur de production économique et générateur de revenu. Il faudra, pour y arriver, plus de souplesse dans la formulation et l'application des politiques et dispositions législatives foncières dans les domaines où des utilisations mixtes des terres permettraient aux résidents de se servir de leur logement pour améliorer leurs moyens de subsistance.

41. Les gouvernements devraient procéder à une analyse approfondie du fonctionnement et de la structure de la fourniture de logements pour identifier les goulots d'étranglement au niveau de la mise à disposition de terres et les codes, règles et normes de planification urbaine trop contraignants.

42. La participation d'acteurs non étatiques à la fourniture de logements abordables et convenables est indispensable pour assurer l'offre de logements sur une grande échelle. Des outils innovants de soutien des organisations communautaires existantes, des organisations non gouvernementales, des fédérations, coopératives et entreprises privées déterminées à fournir des logements sociaux devraient être envisagés.

43. Dans la pratique, l'extension de l'accès équitable à un logement convenable signifie offrir des logements en quantités appropriées et à un prix abordable, suffisamment diversifiés en superficie, prix et typologie, et bien situés du point de vue accès à l'emploi. Le volume de l'offre est fondamental dans la mesure où il a des incidences sur les prix et la performance générale du marché immobilier, la diminution de la formation de taudis et l'empreinte écologique des villes. Le renforcement du secteur du logement et le soutien qui lui sera apporté auront donc vraisemblablement des répercussions directes sur la viabilité des villes.

C. Assurer plus largement un accès équitable aux services de base et aux infrastructures

44. Les services de base et les infrastructures sont indispensables pour assurer le développement durable des zones urbaines et rurales. L'accès à l'eau et à des systèmes d'élimination des déchets sont des facteurs déterminants pour situer les agglomérations humaines et assurer leur croissance et leur développement. Les services et infrastructures de base jouent un rôle important dans le développement de populations saines jouissant d'une bonne qualité de vie. Les services de base comprennent notamment l'eau potable salubre et l'assainissement, la gestion des déchets solides et liquides, des transports efficaces et sûrs et un approvisionnement énergétique durable.

45. Services de base, logement et terre sont inextricablement liés. La conception de l'accès aux services de base a des incidences sur la situation spatiale de la terre, du logement et des infrastructures. La planification et le financement des services de base, notamment eau salubre, gestion des déchets,

transport et énergie, doivent faire partie de la fourniture de terres et de logements inspirée par le développement urbain durable.

46. Il est indispensable de mieux gérer les ressources en eau et sa distribution au plan local pour garantir l'utilisation optimale de ressources rares. Dans une perspective allant au-delà des établissements urbains, il y aurait lieu de prendre en considération la gestion des bassins de surface et des ressources en eaux souterraines. Les eaux de pluie recueillies et la réutilisation des eaux de ruissellement et de drainage en zone urbaine doivent être prises en compte aux stades de la planification de l'utilisation des terres et du développement du logement.

47. La fourniture de services d'approvisionnement en eau et en énergie, l'assainissement, la mobilité des systèmes urbains de différentes dimensions sont d'importance cruciale pour le développement urbain durable. Les gouvernements abandonnent une approche unique pour tous les cas de figure au profit de démarches intégrées combinant un mélange de technologies et d'instruments de planification. C'est important pour établir des liens entre les secteurs formel et non structuré. Ce dernier joue un rôle significatif dans la fourniture de services. De nouvelles approches à la gouvernance locale s'imposent pour saisir cette opportunité.

48. Toutes les formes de déchets ont des effets sur la création et le développement durable des établissements humains. La production et l'utilisation de déchets d'origine humaine et animale ont des effets sur la qualité de vie des habitants des villes. La contamination des sols et des ressources en eau continue à s'étendre là où la gestion et la gouvernance urbaines manquent de fermeté. Pour soutenir le développement urbain durable, les gouvernements devraient mettre en place des systèmes adéquats de gestion des déchets.

49. Des moyens de transport efficaces et sûrs sont essentiels au développement des moyens de subsistance et à la mobilité durable des systèmes urbains. Le manque de transports en commun a contribué aux difficultés d'accès à l'emploi et à l'augmentation de la pollution atmosphérique dans les grandes villes. Des transports durables et l'approvisionnement en énergie dans les zones urbaines sont confrontés au défi de l'appauvrissement des ressources en combustible fossile et à la promesse lointaine de nouvelles technologies efficaces, en particulier pour les citoyens pauvres. L'accès à l'énergie est indispensable pour cuisiner et maintenir des normes de confort dans certaines villes. Les gouvernements devraient réexaminer les besoins de transport urbain et d'efficacité énergétique et concevoir des systèmes appropriés, y compris pour les pauvres.

50. Les questions transfrontières sont importantes pour le recyclage et l'élimination des ressources en eau et des déchets car ces problèmes, exacerbés par les changements climatiques, auront des incidences sur la disponibilité de l'eau en particulier. Lorsqu'ils conçoivent des systèmes favorables aux pauvres pour améliorer leurs possibilités d'accès aux services et infrastructures de base, les gouvernements doivent évaluer les conséquences locales, nationales, régionales et transfrontières du recyclage et de l'élimination des ressources en eau et des déchets et les effets des changements climatiques.

IV. Conséquences de l'économie verte dans le contexte du développement urbain durable et de l'élimination de la pauvreté urbaine

51. Quelques 20 ans après la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement qui s'est tenue à Rio de Janeiro, du 3 au 14 juin 1992, le concept de développement durable fera l'objet d'un nouvel examen à la Conférence des Nations Unies sur le développement durable – « Rio + 20 ». Les objectifs de cette conférence sont les suivants : obtenir un engagement politique renouvelé au développement durable, évaluer les progrès accomplis jusqu'à présent et les lacunes qui restent encore dans la mise en œuvre des résultats des principaux sommets sur le développement durable et aborder les problèmes nouveaux et émergents. Les principaux thèmes de la conférence sont l'économie verte dans le contexte du développement durable et de l'élimination de la pauvreté et le réseau institutionnel nécessaire au développement durable.

52. Pour relever en général les défis auxquels le monde est actuellement confronté, il faut une vision nouvelle du partage de la prospérité qui respecte les frontières terrestres, une convergence à la hausse des niveaux de vie et une convergence à la baisse des effets environnementaux négatifs. Cette vision doit être complétée par l'établissement d'un relevé des voies possibles à suivre pour la réaliser et par des mesures pratiques, notamment la création ou le renforcement de partenariats et de la coopération à l'échelon mondial, des innovations technologiques et institutionnelles, des changements dans les préférences et les comportements humains et des ajustements dans la répartition mondiale des revenus et de la richesse.

53. Les villes ont un rôle capital à jouer dans la réalisation de l'économie verte. Pour atteindre cet objectif, il faut adopter des stratégies de développement économique écologique au niveau de la ville et de l'aire métropolitaine plus étendue; il faut aussi des réseaux de villes opérant à des échelles encore plus grandes. Des villes et des métropoles comme Chicago aux États-Unis et Curitiba au Brésil sont en mesure de planifier leur développement de manière à créer des emplois, réduire la consommation d'énergie et diminuer les émissions.

54. Les gouvernements doivent s'attaquer au problème de la formation de taudis sur une grande échelle qui expose des millions de citoyens aux effets des changements climatiques. Des réformes systémiques dans les domaines foncier et immobilier sont nécessaires, notamment au niveau de la promotion de schémas d'utilisation des terres plus appropriés, des types de logement, des densités des zones résidentielles et des modèles de construction qui ont des répercussions sur la structure spatiale construite d'une ville. Les problèmes à étudier sont notamment la densification urbaine par opposition à l'étalement urbain, les espaces résidentiels et le niveau moins élevé d'émissions liés aux schémas de forme et de mobilité urbaines.

55. Les bâtiments sont une source majeure d'émissions de gaz à effet de serre et leur consommation d'énergie représente jusqu'à 40 % de la consommation globale. Les réformes du secteur du logement doivent comprendre notamment la promotion de normes de construction écologiques et des pratiques de logement durables de façon à réduire l'empreinte carbone de ce secteur.

56. L'amélioration de l'utilisation des terres et de la planification du transport conduira à une diminution des émissions de carbone produites par la circulation. Les autorités locales de Bogota ont fait œuvre de pionnier en lançant de nouvelles méthodes dans ce domaine et celles d'Amman mettent au point un programme multisectoriel pour réduire les émissions. Le fait de ne pas fournir des terres convenablement viabilisées à tous les groupes de la société, en particulier les pauvres, aboutit à la création d'implantations sauvages dans des zones écologiquement fragiles. La gestion et les enregistrements d'informations favorables aux pauvres administrés conjointement par les collectivités amélioreront aussi la gestion environnementale des quartiers. La terre est un actif vital pour les pauvres et elle est donc essentielle à une économie verte favorisant également l'élimination de la pauvreté.

57. Les changements climatiques auront à la fois des effets positifs et négatifs sur la fourniture de services de base. Les extrêmes climatiques poseront des problèmes plus importants et nécessiteront des systèmes de gestion souples, pour le stockage de l'eau par exemple : ils devront aussi être adaptés pour améliorer la résilience des systèmes de fourniture des infrastructures. Celles-ci et les catastrophes d'origine climatique, tout comme les catastrophes naturelles et celles causées par l'homme, exigeront aussi des réponses innovantes. L'échec de la gestion des infrastructures lors de l'épidémie de choléra en Haïti en est une illustration.

58. L'amélioration des régimes urbains aura pour résultat l'amélioration des taudis et la prévention de leur prolifération ainsi qu'un impact positif sur l'aptitude des villes à atténuer les effets des changements climatiques et à s'y adapter. Mais ceci ne peut se faire qu'en réformant les régimes urbains afin d'assurer plus largement un accès équitable à la terre, au logement et aux services de base.

Cadre institutionnel pour le développement urbain durable

59. Un cadre de développement urbain durable doit offrir des interventions et des résultats cohérents dans les villes de façon à ce que les besoins et les demandes des populations présentes et futures ne soient pas compromis. La gouvernance et les institutions constituent la base de cette cohérence et permettent d'étendre l'accès à la terre, au logement, aux services de base et aux infrastructures. Outre le fait qu'il intègre le programme urbain dans le paradigme mondial du développement durable, le problème consiste à identifier les éléments institutionnels mondiaux et supranationaux susceptibles de faciliter l'intégration, de manière continue, à travers les juridictions et structures des programmes sans les fragiliser ou les déplacer. Des pactes mondiaux et des accords transfrontières doivent être conclus de toute urgence.

60. Au niveau mondial, l'accent est mis sur une évaluation critique de la performance de la Commission du développement durable de manière à la renforcer et à la rendre plus efficace pour assurer la cohérence entre les trois piliers du développement durable dans le contexte du programme « Unis dans l'action » et de la coordination interinstitutions aux niveaux national et municipal.

61. Action 21⁵ a lancé un appel aux institutions pour qu'elles intègrent les trois piliers du développement durable au niveau national. Quelques pays ont établi des conseils ou forums nationaux pour le développement durable. Une nouvelle génération d'actions et de stratégies, intégrant de nouvelles approches au développement urbain durable, doit voir le jour. Il est impératif que le rôle des pouvoirs locaux soit reconnu dans le contexte institutionnel mondial du développement durable afin de leur permettre de prendre en compte les préoccupations économiques, sociales et environnementales des villes. Il est dorénavant reconnu que beaucoup des mesures nécessaires pour atténuer les émissions de gaz à effet de serre et s'adapter aux conséquences des changements climatiques devront être prises au niveau de la ville. ONU-Habitat devrait être chargé de soulever ces questions dans le cadre des débats internationaux.

V. Questions à débattre

62. Les participants à la vingt-troisième session souhaiteront peut-être examiner les questions énoncées ci-après.

63. Quels sont les obstacles auxquels se heurtent l'élaboration des politiques foncières et leur application dans la fourniture de logements et de services de base? Comment des régimes fonciers favorables aux pauvres peuvent-ils faciliter la fourniture de logements, de services de base et d'infrastructures et empêcher l'apparition de taudis?

64. Quels sont les principaux principes du développement urbain durable? Comment devrait-on envisager la viabilité par rapport à l'extension de l'accès équitable à la terre, au logement, aux services de base et aux infrastructures?

65. Quels mécanismes de gouvernance facilitent l'intégration et la coordination des systèmes de planification, de fourniture et de gestion de l'eau, de l'assainissement, de la terre, du logement, du transport et de l'énergie? Quels sont les principaux facteurs de réussite? quelles sont les contraintes principales?

66. Quelles sont les conséquences de l'économie verte dans le contexte du développement urbain durable et de la réduction de la pauvreté urbaine? Quels rôles jouent les pouvoirs publics nationaux et locaux pour promouvoir le développement urbain durable et la réduction de la pauvreté urbaine en renforçant les cadres institutionnels pertinents?

67. Les villes, les aires métropolitaines et les réseaux de villes de différentes régions peuvent choisir entre diverses stratégies pour parvenir à une économie verte, à l'aide de modèles et de technologies de développement urbain nouveaux. Quelles sont les difficultés à surmonter pour y parvenir?

68. Les pouvoirs publics nationaux et locaux peuvent aider les villes à collaborer pour instaurer un développement urbain durable en les amenant à réfléchir en dehors de leurs cadres juridictionnels et à identifier des solutions de gouvernance innovantes à leurs problèmes communs. Quelles sont les difficultés à surmonter pour y parvenir?

⁵ *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 rectificatif), vol. I : résolutions adoptées par la Conférence, résolution I, annexe II.