
Seizième session
Nairobi, 28 avril - 7 mai 1997
Point 5 de l'ordre du jour provisoire*

MISE EN OEUVRE DE LA STRATEGIE MONDIALE DU LOGEMENT
JUSQU'EN L'AN 2000

Rapport du Directeur exécutif

1. La Commission des établissements humains, en tant qu'organisme intergouvernemental chargé de coordonner et de suivre la mise en oeuvre de la stratégie mondiale du logement jusqu'à l'an 2000 a examiné, lors de ses quatre précédentes sessions, les rapports établis sur la mise en oeuvre, aux échelons mondial et national, de la Stratégie. Le présent rapport, qui est le cinquième de la série, couvre 1995 et 1996. Il est relativement succinct car les progrès qu'ont fait les pays dans la fourniture de logements ont été examinés, dans les détails, au cours des préparatifs de la deuxième Conférence des Nations Unies sur les établissements humains (Habitat II). En outre, des informations précises sur cette question sont données dans le cinquième projet de rapport sur la mise en oeuvre de la Stratégie mondiale du logement jusqu'à l'an 2000 établi par la Commission des établissements humains pour l'Assemblée générale (HS/C/16/3/Add.1).

2. Trois étapes étaient prévues pour la mise en oeuvre de la Stratégie mondiale du logement : la première phase (1989-1991) a été consacrée à l'élaboration des politiques et des stratégies nationales et la deuxième phase (1992-1994) aux réformes institutionnelles et au renforcement des programmes nationaux. La troisième phase (1995-2000) prévoit l'application des programmes nationaux et le renforcement progressif des institutions. Le présent rapport s'appuie largement sur les informations fournies par les Etats membres dans les plans d'action et rapports nationaux qu'ils ont préparés pour la Conférence Habitat II. Des informations complémentaires ont également été obtenues auprès du Programme de coopération technique du Centre ainsi que d'autres partenaires actifs dans le domaine du logement.

* HS/C/16/1.

I. MESURES PRISES PAR LE CENTRE DES NATIONS UNIES POUR LES
ETABLISSEMENTS HUMAINS (HABITAT)

3. Le Centre, en tant qu'organisme chargé de coordonner la mise en oeuvre de la Stratégie mondiale du logement, a axé ses activités principalement sur la coopération technique, notamment pour l'utilisation d'indicateurs de performance, et la recherche-développement dans le secteur du logement et les domaines connexes. Il a aussi mis l'accent sur la diffusion de l'information et la coopération avec les organisations non gouvernementales et autres partenaires. Ces activités ont, de plus, été renforcées pour aider les gouvernements à préparer la Conférence Habitat II. L'un des principaux résultats de ces préparatifs a été la présentation, par 127 gouvernements, de leurs plans quinquennaux d'action. C'est sur eux que s'appuiera le Centre pour planifier sa coopération avec les Etats membres pour la période 1996-2001. Des précisions sur les activités du Centre en 1995-1996 sont données dans l'additif au présent document.

II. MESURES PRISES PAR LES ETATS MEMBRES

4. A l'époque où a été réalisée, en 1994, la revue à moyen terme sur l'exécution de la Stratégie mondiale du logement, 74 gouvernements avaient déjà mis en place leur stratégie nationale du logement, nouvelle ou révisée. La préparation d'Habitat II a relancé l'intérêt pour les stratégies nationales du logement et pratiquement tous les gouvernements, dans leurs plans nationaux d'action, se sont engagés à prendre des mesures pour leur application. Les pays se relevant de conflits armés établissent actuellement leur stratégie nationale pour loger les réfugiés et ceux qui rentrent au pays, pour remettre en état le parc de logements et construire de nouvelles habitations.

5. Dans plusieurs pays en développement la mise en oeuvre des stratégies nationales du logement se fait dans le contexte de la libéralisation et la mondialisation de l'économie. De nombreux pays en développement, notamment les moins avancés, surtout en Afrique sub-saharienne, sont dans une situation économique extrêmement difficile, qui les empêche de s'occuper réellement du secteur du logement. Le programme des "Meilleures pratiques", lancé au cours des préparatifs d'Habitat II, s'est avéré une source d'informations extrêmement utile, à la fois pour les gouvernements et pour les membres de la société civile désireux de trouver des solutions novatrices et ingénieuses aux problèmes que pose la production de logements et de services. De nombreux gouvernements, par souci d'efficacité, n'ont pas hésité à abandonner plus ou moins leur rôle traditionnel de "pourvoyeurs" pour celui de "facilitation" de l'action commerciale ou communautaire. Cette redéfinition du rôle des pouvoirs publics exige certaines réformes législatives, un renforcement des institutions et des investissements publics dans le secteur du logement. On trouvera ci-dessous un bilan des mesures prises par les gouvernements dans les quatre principaux domaines choisis et approuvés par la Commission pour évaluer les progrès réalisés dans l'application des stratégies nationales.

A. De meilleures politiques gouvernementales du logement

6. Au cours des préparatifs d'Habitat II, les gouvernements, de plus en plus conscients que des politiques plus appropriées leur permettront, non seulement d'améliorer les conditions de logement de la population mais également de renforcer le rôle du secteur du logement dans l'économie nationale et locale, se sont engagés à adopter des politiques nationales du logement, nouvelles ou révisées et à jouer un rôle de facilitateur. Au cours

du dernier exercice biennal, les Etats membres sont convenus qu'il fallait prendre des mesures pour faire respecter le droit fondamental de tout être humain à se loger convenablement. La Finlande a amendé sa constitution pour que soit mieux respecté le droit de chacun à disposer d'un domicile et pour aider les citoyens à construire leur logement.

7. Dans la plupart des pays industrialisés le principal problème est la vétusté du parc de logements. Le Japon a fixé comme objectif à son septième plan quinquennal (1996-2000) la restauration des logements pour que 50 % répondent d'ici l'an 2000 aux normes d'habitation convenable. Mais dans la plupart des pays en développement il faut, non seulement améliorer le parc existant, mais également construire de nouveaux logements. Néanmoins, dans certains de ces pays fournir un logement convenable à tous d'ici l'an 2000 est tout à fait réalisable. La Chine a déjà, en grande partie, atteint son objectif de "une personne par pièce" dans les zones rurales; près de la moitié des familles ayant été relogées dans de nouveaux logements. En 1995 le gouvernement a lancé un nouveau programme basé sur l'action coordonnée des banques et des municipalités pour accélérer la construction de logements dans les villes déficitaires. En Tunisie, le programme de revalorisation des quartiers pauvres a permis de réhabiliter près de 97 % des logements.

8. Certains pays cherchent à aller encore plus loin. En Inde, 13 Etats et plusieurs Territoires de l'Union appliquent leurs propres politiques et stratégies du logement qui s'inspirent de l'approche de facilitation définie dans la National Housing Policy (Politique nationale du logement) adoptée par le Parlement en 1994. Les pays d'Europe centrale et orientale ont procédé, avec plus ou moins de succès, aux réformes législatives et institutionnelles nécessaires pour privatiser le secteur du logement ainsi que les marchés foncier et financier.

B. Des politiques de développement durable

9. De nombreux pays ont désormais incorporé le concept de développement durable dans leur planification et leur gestion des établissements humains. En Suède, la planification et la gestion urbaines traditionnelles ont été complètement revues et le respect de l'environnement est désormais l'un des points forts des nouveaux modèles urbains. La notion de développement urbain viable a été introduite dans la législation par l'intermédiaire des amendements apportés à la loi sur la planification et la construction. Ces amendements insistent sur l'utilisation rationnelle des sols urbains, une diminution de l'utilisation des véhicules personnels pour les trajets urbains au profit des transports publics, le respect de l'environnement urbain, l'implantation d'infrastructures écologiquement rationnelles et la participation élargie du public à la gestion et à la planification urbaines. Le Royaume-Uni a mis au point des indicateurs de développement durable désormais appliqués par de nombreuses municipalités.

C. Les stratégies macro-économiques

10. La plupart des pays ont fait de grands efforts pour intégrer le secteur du logement dans l'économie nationale. Dans les pays à économie florissante, le secteur du logement envisagé comme un tout joue désormais un rôle important dans le développement économique. On reconnaît désormais pleinement que les programmes de construction et de réhabilitation de logements sont créateurs d'emplois.

D. Une gestion des établissements humains adaptée aux besoins en logements

11. Les plans nationaux d'action préparés pour Habitat II prouvent la volonté des gouvernements à adopter des politiques de gestion des établissements humains adaptées aux besoins en logements. L'Egypte essaye, par une politique de développement régional, de mieux équilibrer la population et les ressources locales, en restructurant les principales zones urbaines, en développant les régions prometteuses et en construisant des nouvelles villes. En Inde, le gouvernement central, soucieux d'améliorer l'aménagement municipal des sols a lancé une vaste opération pour, grâce à des techniques de pointe comme la télédétection et la photographie aérienne, mettre les villes en cartes, (cartes topographiques, cartes des services, etc. aux échelles appropriées). Les plans directeurs ont été rationalisés pour prendre en compte les nouveaux types d'utilisation des sols qui apparaissent avec l'urbanisation. La République de Corée a créé toute une série de nouvelles villes pour loger convenablement sa population urbaine en pleine croissance.

E. Les besoins et les ressources

12. Certains gouvernements se sont fixés comme objectif d'adapter les besoins aux ressources disponibles. La Chine compte que, d'ici l'an 2000, chaque ménage citadin aura son propre logement, que 70 % des familles auront un logement équipé des infrastructures de base et que la surface de plancher par habitant sera de 12 à 14 m². En l'an 2010 tous les logements urbains devraient être équipés des infrastructures de base et la surface de plancher par habitant atteindra de 15 à 18 m², avec une pièce par personne. Un certain nombre de pays se préoccupe tout particulièrement du logement de la population du troisième âge. La Finlande et les Pays-Bas ont pris des mesures spécifiques pour inciter les personnes âgées à rester dans leur domicile, notamment en les aidant à les entretenir.

F. La Participation et représentativité

13. La tendance générale est la participation accrue de la société civile à la construction de logements. Dans de nombreux pays, l'implantation progressive des stratégies de facilitation incite les ménages, les communautés, les autorités locales, les gouvernements, les promoteurs et les organismes financiers à renforcer leur collaboration avec les pouvoirs publics. Un certain nombre de gouvernements ont pris des mesures particulières pour encourager la participation de la société civile et plus particulièrement des groupes de femmes.

14. En Inde, les amendements 73 et 74 à la Constitution permettent de décentraliser le pouvoir au profit des municipalités et des communautés qui pourront ainsi participer plus activement aux prises de décision. Dans certains pays, les sociétés de logement et les sociétés de construction à but non lucratif prennent une part de plus en plus importante dans la construction des logements. En Autriche, les sociétés à but non lucratif de construction ont construit plus de 22 000 logements en 1995 et leur activité ne cesse d'augmenter.

15. En Thaïlande, l'Organisme national du logement a étendu les activités du Bureau de développement urbain communautaire pour que la collectivité participe plus activement à la révalorisation des logements et des quartiers pauvres. L'Indonésie et la République de Corée cherchent systématiquement à faire participer les habitants des centres-villes miséreux et dégradés aux

activités de réhabilitation de leur quartier pour éviter qu'ils n'en soient ultérieurement expulsés.

G. La Coordination interinstitutions

16. Un grand nombre de pays ont pris des mesures de déréglementation pour faciliter la coordination entre institutions. Quelques pays ont rattaché l'organisme responsable des politiques du logement au ministère du développement économique. D'autres ont amélioré les mécanismes institutionnels pour coordonner la politique du logement avec la politique socio-économique nationale. A Malte les consultations et la coopération interministérielles sont obligatoires dans la planification et l'exécution des projets.

H. Le Développement des ressources humaines

17. Former la communauté pour qu'elle puisse participer efficacement a été l'un des objectifs de plusieurs organismes de formation et d'organisations non gouvernementales qui se sont attelés à cette tâche en coopération avec les gouvernements et les municipalités. L'application des indicateurs urbains et des indicateurs de logement a permis d'identifier les besoins en formation dans le secteur du logement et le secteur urbain.

I. La gestion des sols

18. Le manque de terrains à bâtir reste un grand problème pour de nombreux pays cherchant à résoudre la crise du logement. Cela s'explique par l'absence d'une réelle politique foncière qui permettrait de mettre à la disposition des constructeurs une quantité suffisante de terrains. En outre, dans de nombreux pays les inégalités dans le domaine foncier sont extrêmement importantes. A Dhaka, les 70 % de la population les plus pauvres ne possèdent 20 % des terres. Le Ministère bangladaise du territoire a alloué 25,5 millions de dollars à un programme destiné à moderniser les registres fonciers. Le Gouvernement indien a lancé un programme d'aménagement foncier de grande ampleur auquel participent les organismes publics du logement et d'aménagement du territoire, les promoteurs et les constructeurs privés. Dans les zones urbaines des méthodes de regroupement parcellaire ont été introduites avec l'appui des propriétaires privés pour élargir l'offre en terrains constructibles. Le Népal a lancé avec succès à Kathmandou un programme de mise en commun des terres auquel participent plus de 310 propriétaires terriens. La Tunisie a adopté un nouveau code d'aménagement foncier et d'urbanisme qui prévoit des mesures pour inciter le secteur privé à acquérir et mettre en valeur des terrains à bâtir pour loger les défavorisés. Au Royaume-Uni les promoteurs sont tout particulièrement encouragés à aménager les terrains vagues ou laissés à l'abandon dans les zones urbaines.

J. La gestion des infrastructures

19. La tendance est de plus en plus à la privatisation des services et des infrastructures ou au transfert des responsabilités aux municipalités. Dans de nombreux pays, le ramassage et l'élimination des ordures sont désormais assurés par des entreprises privées ou des associations de particuliers. De nombreux pays ont lancé de vastes programmes pour d'amélioration des services et des infrastructures et de régularisation des statuts d'occupation auxquels participent l'Etat, les municipalités, et la société civile. L'initiative de Fortaleza (Brésil) en est un exemple particulièrement réussi. Mais, de nombreux pays en développement, en dépit de toute leur bonne volonté, n'ont pas l'argent nécessaire pour améliorer les services et infrastructures dans

les quartiers pauvres.

K. Le financement du logement

20. Si la plupart des gouvernements cherchent à améliorer leur système de financement du logement leurs succès reste lié à la situation économique nationale. L'Inde applique une politique de taux d'intérêt différentiel qui permet d'adapter le crédit aux moyens des différents groupes sociaux et de toucher les groupes économiquement faibles. D'autres instruments ont été introduits pour améliorer le système de financement du logement comme les assurances hypothécaires, la forclusion et les mesures d'incitation fiscale. En Thaïlande, la Banque gouvernementale du logement a pu se faire une place sur le marché financier en attirant l'épargne populaire et est devenue le principal organisme de crédit pour le logement. De nombreux pays pensent à instaurer un marché d'hypothèques secondaires pour attirer les investisseurs locaux. La Finlande a été encore plus loin en émettant des titres fonciers qui permettent au Fonds national du logement d'obtenir des capitaux internationaux.

L. Les techniques et matériaux de construction

21. La plupart des pays en développement commencent à se rendre compte des avantages des matériaux de construction locaux. Le gouvernement indien a créé une organisation interministérielle ou Conseil pour la promotion des matériaux de construction et des technologies du bâtiment qui est chargée de la recherche et des transferts de technologies dans les secteurs du logement et du bâtiment. Par des facilités de crédit et un appui institutionnel les entrepreneurs sentent encourager à innover et à fabriquer des matériaux de construction bon marché à partir de matières premières locales. Les organisations non gouvernementales et les organisations communautaires sont encouragées à identifier et utiliser les matériaux de construction locaux parfaitement adaptés aux méthodes de construction traditionnelles. Le réseau national des centres du bâtiment, bien établi sur tout le territoire, encourage la production de matériaux de construction bon marché par ses projets locaux de formation, de démonstration et de production.

M. Le ciblage des subventions

22. La plupart des gouvernements ont réduit les subventions accordées au secteur du logement et cherchent à mieux les cibler et à rendre leur attribution plus transparente.

N. La surveillance du secteur du logement

23. Quelques 113 pays, en coopération avec le CNUEH (Habitat), ont appliqué des indicateurs du logement et des indicateurs urbains dans 235 villes au cours des préparatifs d'Habitat II. Le Programme des indicateurs s'est révélé, pour les pays, un instrument rentable permettant d'évaluer les performances, d'élaborer des politiques du logement et des politiques urbaines efficaces et d'identifier les secteurs nécessitant un renforcement des capacités. En Inde, le programme qui bénéficie de l'appui du gouvernement et des municipalités a pris de l'ampleur et s'est étendu à 19 villes, qui s'auto-financent en grande partie. A Kampala, le programme a été utilisé pour identifier les secteurs faibles dans lesquels renforcer les capacités et pour analyser les problèmes que posent la gestion urbaine, la surveillance du secteur et le partage des données dans un grand nombre de municipalités. Les informations obtenues dans le cadre du programme serviront de base de référence pour mesurer les impacts des nouvelles stratégies du logement.

III. MESURES PRISES PAR LE SYSTEME DES NATIONS UNIES

24. L'ensemble des commissions régionales et un grand nombre d'organisations du système des Nations Unies ont pris des mesures allant dans le sens des objectifs de la Stratégie. Un bref résumé de leurs principales activités est donné dans l'additif au présent document.

IV. MESURES PRISES PAR LES ORGANISMES BILATERAUX ET MULTILATERAUX ET LES ORGANISATIONS INTERGOUVERNEMENTALES ET NON GOUVERNEMENTALES

25. Un résumé rapide des actions entreprises par ces organisations pour mettre en oeuvre la stratégie est donné dans l'additif au présent document.

V. STRATEGIE MONDIALE DU LOGEMENT JUSQU'EN L'AN 2000 : PLAN D'ACTION POUR 1998-1999

26. Le plan d'action proposé pour 1998-1999 en vue d'appliquer la Stratégie mondiale du logement est étroitement lié à la mise en oeuvre du "Programme pour l'Habitat. Il figure dans l'additif au présent document.

VI. CONCLUSIONS

27. D'après l'étude ci-dessus il est clair que l'état d'application des stratégies nationales du logement varie énormément selon les pays. De nombreux gouvernements ont passé la main et c'est désormais le secteur privé qui s'occupe de la fourniture des logements. Mais les gouvernements, pour la plupart, n'ont pas pour autant développé une réelle politique de facilitation. Il faut réformer la législation, les politiques foncières, renforcer les institutions et mettre en place de nouveaux systèmes de financement. Or les gouvernements semblent avoir beaucoup de difficultés à ce faire. Il a néanmoins certains signes de progrès.

28. La participation massive des gouvernements au Programme des indicateurs du logement et aux indicateurs urbains est très encourageante. Les indicateurs, adapté aux besoins nationaux spécifiques et appliqués à tous les principaux établissements humains pourraient être un instrument efficace pour les gouvernements.

29. Si de plus en plus de gouvernements cherchent à améliorer leurs politiques foncières, à assurer la sécurité d'occupation des sols et à rénover le système de financement du logement, globalement l'action dans ces domaines reste limitée.

30. De nombreux pays en développement ne disposent pas des ressources nécessaires pour équiper les établissements humains en infrastructures et services de base ou pour constituer des réserves foncières permettant de disposer des terrains à bâtir nécessaires pour résoudre la crise du logement.

31. La participation accrue de la société civile est un point positif. L'accès de plus en plus large aux technologies de l'information et la diffusion des Meilleures pratiques permettra à la société civile de participer encore plus efficacement au développement du secteur du logement.
