



**RAPPORT DE LA COMMISSION DES ETABLISSEMENTS HUMAINS
SUR LES TRAVAUX DE SA ONZIEME SESSION**

Additif

Stratégie mondiale du logement jusqu'en l'an 2000

TABLE DES MATIERES

	<u>Paragraphe</u> s	<u>Page</u> s
I. INTRODUCTION	1	3
II. OBJECTIFS, RAISON D'ETRE ET PRINCIPES GENERAUX	2 - 30	3
A. Objectifs	2 - 6	3
B. Les raisons d'être d'une Stratégie mondiale du logement jusqu'en l'an 2000	7 - 12	7
C. La Stratégie mondiale du logement : principes fondamentaux	13 - 22	10
D. Traduire la Stratégie en action : de nouvelles perceptions	23 - 30	14
III. PRINCIPES DIRECTEURS POUR L'ACTION NATIONALE	31 - 110	17
A. Critères généraux	31 - 38	17
B. Définition des objectifs des stratégies nationales	39 - 43	21
C. Réorganiser le secteur du logement	44 - 72	23
D. Mobilisation et allocation des ressources financières	73 - 88	35
E. Construction de logements et amélioration du parc immobilier	89 - 110	42
IV. ACTION INTERNATIONALE	111 - 132	50
A. Principes généraux	111 - 119	50
B. Le rôle des gouvernements	120 - 122	53

TABLE DES MATIERES (suite)

	<u>Paragrapbes</u>	<u>Pages</u>
C. Le rôle des organisations internationales	123 - 125	54
D. Le rôle du Centre des Nations Unies pour les établissements humains (Habitat)	126 - 132	55
V. CONCLUSIONS ET PLAN D'ACTION	133 - 144	57
A. Conclusions	133 - 134	57
B. Plan d'action	135 - 143	58
C. Calendrier	144	61

ANNEXE

Structures nationales pour la formulation d'une stratégie du logement	67
--	----

I. INTRODUCTION

1. Le présent document est divisé en quatre parties. La première partie - section II - indique les raisons d'être de cette entreprise - pourquoi il devrait y avoir une Stratégie mondiale du logement jusqu'en l'an 2000; elle résume les principes fondamentaux qui devraient guider la formulation, l'application et le suivi de la Stratégie et elle indique les nouveaux concepts qu'il faudra garder à l'esprit pour bien situer l'action nationale et internationale. La section III contient des directives pour l'action nationale. Elle expose les critères généraux qui devraient guider les gouvernements dans la formulation, l'application et le suivi de la partie cruciale de la Stratégie - l'action nationale - et regroupe ces directives en trois domaines : l'organisation du secteur du logement; la mobilisation et l'allocation des ressources; la production et l'amélioration des logements. La section IV du rapport contient des directives pour l'action internationales. Précédée de principes généraux, cette série de directives explique le rôle et les responsabilités internationales des gouvernements, des organismes internationaux et des organisations non gouvernementales, et du Centre des Nations Unies pour les établissements humains (Habitat), en sa qualité d'agent coordonnateur de la Stratégie. Enfin, le document contient un plan d'action et un calendrier pour la mise en oeuvre de la première phase de la Stratégie.

II. OBJECTIFS, RAISON D'ETRE ET PRINCIPES GENERAUX

A. Objectifs

Malgré les efforts des gouvernements et des organisations internationales, plus d'un milliard de personnes vivent dans des logements inadéquats, et ce nombre augmentera dramatiquement à moins que des mesures draconiennes ne soient prises immédiatement.

2. Les pays en développement se trouvent confrontés, comme jamais auparavant, à un formidable ensemble de problèmes et de contraintes. Des taux d'urbanisation sans précédent, un climat économique international défavorable, la stagnation du produit national brut (PNB) par habitant, l'inflation galopante, l'augmentation phénoménale de la population, l'escalade du chômage, de sévères contraintes financières et le volume très élevé de la dette extérieure sont autant de facteurs qui ont eu des effets dévastateurs sur les programmes et stratégies de développement et sur la stabilité politique et sociale de nombreux pays. Un problème particulier auquel les pays en développement doivent faire face est le grand nombre des sans-abri et de ceux qui vivent dans des logements extrêmement précaires et des quartiers malsains, que ce soit dans des bidonvilles, des colonies de squatters ou des zones rurales pauvres. Bien qu'ils représentent le quart de l'humanité, une faible proportion seulement vit dans les pays industrialisés. Les sans-abri constituent le tiers de la population des pays en développement où, dans certaines métropoles, de 30 à 50 % de la population vit dans des taudis et des colonies de squatters. Au cours de la dernière décennie, le nombre de sans-abri et de ceux qui sont sans logement et manquent de services adéquats a continué d'augmenter, malgré les efforts des gouvernements et de la communauté internationale depuis Habitat : Conférence des Nations Unies sur les établissements humains 1/, qui s'est tenue à Vancouver (Canada) en 1976.

L'Année internationale du logement des sans-abri (1987) a confirmé qu'il faut intensifier les efforts nationaux et internationaux pour produire, fournir et améliorer des logements pour tous, en mettant l'accent sur la satisfaction des besoins des pauvres et des personnes défavorisées.

3. L'Année internationale du logement des sans-abri, ainsi que les travaux préparatoires qui l'ont précédée, ont suscité et fait connaître un éventail impressionnant de nouvelles lois, de nouveaux projets et d'initiatives nationales et internationales de la part des gouvernements, des pouvoirs locaux, des communautés, des organisations non gouvernementales et des organisations internationales. C'est pourquoi, afin de donner un essor à l'impulsion donnée par l'Année internationale, il est clair qu'il faut améliorer les mécanismes qui permettent, à l'échelle mondiale, de suivre les changements, les tendances et l'évolution dans ce domaine, d'analyser de nouvelles expériences prometteuses, d'enrichir nos connaissances des méthodes et des solutions qui portent leurs fruits, et d'intensifier les efforts nationaux et internationaux en faveur de ceux qui doivent être, en définitive, les bénéficiaires de l'Année internationale, les pauvres des zones urbaines et rurales de tous pays, dont les conditions de logement doivent, et peuvent, être améliorées.

Pour répondre aux besoins de logements des pauvres, l'Assemblée générale des Nations Unies a approuvé la proposition de la Commission des établissements humains de lancer une Stratégie mondiale du logement jusqu'en l'an 2000.

4. Cette approche du développement futur des établissements humains en général, et de la production de logements en particulier, a été exposée en détail dans le document intitulé "Nouvel ordre du jour pour les établissements humains" (HS/C/10/2) présenté à la Commission à sa dixième session, en avril 1987. Les questions relatives à la Stratégie du logement ont été traitées dans le document "Logement et services pour les pauvres - un appel à l'action" (HS/C/10/3) que la Commission a examiné à la même session. A l'issue de ses débats, la Commission a adopté sa résolution 10/1, dont voici quelques extraits :

"La Commission des établissements humains,

...

Convaincue de la nécessité d'une stratégie mondiale en vue d'assurer un logement à tous d'ici à l'an 2000 pour donner suite à l'Année internationale du logement des sans-abri,

...

7. Recommande à l'Assemblée générale d'adopter à sa quarante-deuxième session le projet de résolution ci-après sur une Stratégie mondiale du logement jusqu'à l'an 2000 :

"L'Assemblée générale,

...

Reconnaissant qu'un logement convenable et assuré constitue un droit fondamental et est essentiel à l'accomplissement des aspirations humaines,

Connaissant en outre qu'un cadre de vie sordide constitue une menace permanente à la santé et à la vie même, et pèse ainsi lourdement sur les ressources humaines, qui sont le bien le plus précieux d'une nation,

Notant que cette situation déplorable peut compromettre la stabilité sociale et politique des pays,

Profondément préoccupée par la situation alarmante actuelle où, malgré les efforts des gouvernements aux niveaux national et local et ceux des organisations internationales, plus d'un milliard de personnes se trouvent sans abri ou vivent dans des logements inhabitables, ainsi que par le fait qu'en raison des présentes tendances démographiques, ces problèmes déjà sérieux ne feront que s'aggraver au cours des années à venir, à moins que des mesures concertées et énergiques ne soient prises immédiatement,

Pleinement consciente de la nature pluridimensionnelle du problème du logement, qui a essentiellement ses origines dans la pauvreté et qui, dans nombre de pays, est aggravé par la pénurie de ressources, l'insuffisance de moyens institutionnels et l'absence d'un cadre juridique et financier susceptible d'atténuer le problème,

Constatant que ce problème se manifeste dans les taudis et les bidonvilles, où les services sociaux et techniques sont insuffisants, ainsi que par une détérioration générale du cadre de vie dans les établissements humains ruraux,

Consciente du rôle essentiel de l'initiative personnelle des pauvres qui cherchent à se loger et des effets multiplicateurs de tout effort de construction de logements se fondant sur la pleine mobilisation des ressources locales et de leur importance pour le développement économique national ainsi que les occasions de développement qui sont perdues en raison du peu d'intérêt accordé au secteur du logement,

Convaincue que la poursuite et la coordination des efforts que les institutions, organes, organisations et particuliers intéressés déploient dans l'ensemble du secteur permettront d'ici à l'an 2000, si ces efforts s'inscrivent dans le cadre d'une stratégie appropriée, d'inverser les tendances alarmantes et d'apporter des améliorations concrètes et visibles aux logements et aux quartiers où vivent les pauvres et les personnes défavorisées,

Encouragée par l'action déjà entreprise par de nombreux pays en vue d'élaborer des stratégies nationales du logement et de prendre d'autres mesures propres à faciliter la réalisation de l'objectif d'un logement pour tous,

1. Décide qu'il y aura une Stratégie mondiale du logement jusqu'en l'an 2000, y compris un plan d'action pour son application, son suivi et son évaluation;

2. Décide en outre que la Stratégie devrait avoir pour objectif d'encourager des mesures propres à assurer un logement convenable à tous d'ici à l'an 2000;

3. Prie le Directeur exécutif du Centre des Nations Unies pour les établissements humains (Habitat) d'élaborer, aux fins d'examen par la Commission des établissements humains à sa onzième session, un projet de Stratégie mondiale du logement jusqu'en l'an 2000, en précisant ses modalités d'application et ses incidences financières;

4. Prie la Commission des établissements humains d'élaborer, dans la limite des ressources disponibles, une Stratégie mondiale du logement jusqu'en l'an 2000, en vue de la soumettre, par l'intermédiaire du Conseil économique et social, à l'Assemblée générale à sa quarante-troisième session,

5. Demande instamment à tous les gouvernements de s'engager à réaliser les objectifs de la Stratégie mondiale du logement jusqu'en l'an 2000 en adoptant et en appliquant, conformément aux principes directeurs énoncés à la section I de l'annexe à la présente résolution, des stratégies du logement qui permettront de mobiliser toutes les énergies et ressources nationales en vue de la réalisation des objectifs de la Stratégie et à renouveler leur engagement chaque année en proclamant, entre autres, lors de la Journée mondiale de l'habitat, les mesures concrètes à prendre et les objectifs à atteindre chaque année consécutive;

6. Demande à tous les organes et organismes des Nations Unies ainsi qu'à l'ensemble de la communauté internationale d'appuyer la formulation et l'application de la Stratégie mondiale conformément aux principes énoncés à la section II de l'annexe à la présente résolution."

Cette résolution a été adoptée par l'Assemblée générale à sa quarante-deuxième session en tant que résolution 42/191 du 11 décembre 1987.

Le principal objectif de la Stratégie mondiale est de faciliter la fourniture d'un logement convenable à tous d'ici à l'an 2000.

5. La notion de "logement convenable" est la même que celle adoptée par la Commission pour son programme de l'Année internationale du logement des sans-abri. Un logement adéquat c'est plus qu'un toit sur nos têtes : cela signifie suffisamment d'intimité, suffisamment d'espace, une bonne sécurité, un éclairage et une aération convenables, des infrastructures de base adéquates et un endroit bien situé par rapport au lieu de travail et aux services essentiels - tout cela pour un coût raisonnable. Les conditions nécessaires à un logement convenable peuvent varier d'un pays à l'autre, et ne se réaliseront pas du jour au lendemain. C'est pourquoi l'objectif de la Stratégie est l'an 2000, et c'est aussi pourquoi la Stratégie sera modelée par chaque pays en fonction de paramètres et d'objectifs nationaux. En formulant ainsi l'objectif de la Stratégie, on anticipe sur deux importants principes qui sont développés plus loin dans le présent document : le premier est que la Stratégie doit reposer sur le concept de "facilitation", c'est-à-dire qu'elle doit faciliter l'action de tous les agents, actuels ou potentiels, qui participent à la production de logements et au processus d'amélioration. Le second principe est que la Stratégie ne vise pas un groupe particulier de la société mais vise à créer les conditions indispensables à une production adéquate de logements convenables pour tous les secteurs de la société et à l'amélioration des conditions de logement de tous les citoyens.

Le présent document explique les raisons d'être d'une Stratégie mondiale du logement jusqu'en l'an 2000; il explique les principes fondamentaux, les caractéristiques et les éléments de la Stratégie; et il énonce dans les grandes lignes un plan pour l'action nationale et internationale.

6. Les objectifs du présent document, "Stratégie mondiale du logement jusqu'en l'an 2000", sont les suivants :

- a) Présenter les raisons d'être des stratégies nationales du logement conscientes, cohérentes et bien comprises dans tous les pays, dans les 12 prochaines années;
- b) Se pencher sur l'universalité de la crise du logement et sur les points communs entre toutes les stratégies nationales du logement;
- c) Définir les attributs et composantes spécifiques de ces stratégies;
- d) Lancer une série d'actions nationales et internationales pour améliorer sensiblement les stratégies nationales du logement;
- e) Veiller à ce que ces actions soient correctement documentées, suivies et évaluées.

B. Les raisons d'être d'une Stratégie mondiale du logement jusqu'en l'an 2000

Trois raisons justifient une Stratégie mondiale du logement : premièrement, les problèmes de logement sont universels - aucun pays n'a complètement répondu à ses besoins en la matière; deuxièmement, les problèmes de logement sont une préoccupation universelle exigeant les efforts conjugués de toutes les nations pour aboutir à une solution; troisièmement, la demande de logements peut être satisfaite dans chaque pays moyennant une série commune de principes universels.

7. Entre autres conditions préalables indispensables au succès de la Stratégie mondiale, il faut reconnaître le caractère universel du problème du logement et ses liens avec d'autres problèmes mondiaux comme le maintien de la paix, la préservation de l'équilibre de l'environnement, la croissance démographique et autres aspects du développement économique et social. Une stratégie visant à atteindre l'objectif d'un logement convenable pour tous est forcément universelle par définition : premièrement, parce qu'aucune nation ne peut prétendre qu'elle a atteint complètement cet objectif; deuxièmement, parce que les différences extrêmes d'un pays à l'autre et la gravité des problèmes de logement auxquels la majorité des pays doit faire face appelle des responsabilités et un engagement universels; troisièmement, parce que bon nombre des enseignements que chaque pays tire de son expérience propre sont universellement valables, et parce que le secteur du logement révèle des tendances communes à différents contextes de développement socio-économique. Ainsi, il est possible de dégager un ensemble de principes, de critères et d'approches applicables à tous les contextes nationaux et sous-nationaux.

Le succès de la Stratégie dépendra aussi de l'instauration
d'un climat mondial favorable.

8. Les conditions indispensables au succès de la Stratégie sont les suivantes :

a) L'instauration d'un climat international favorable fondé sur la confiance et le développement entre les Etats de relations politiques et économiques équitables;

b) L'affectation au développement social des sommes actuellement consacrées à la course aux armements, notamment pour résoudre le problème du logement;

c) La création de conditions appropriées au niveau national, autrement dit d'une situation politique et sociale favorable; l'existence de la base socio-économique requise; la fourniture des ressources financières, matérielles, humaines et naturelles voulues; la mise en place d'institutions publiques et d'Etat efficaces et l'amélioration de la législation.

Aucune nation ne peut prétendre avoir atteint l'objectif
d'un logement pour tous ses citoyens et, par conséquent,
aucune nation ne peut prétendre connaître les moyens
d'atteindre cet objectif à l'échelon mondial. Toutes
les nations peuvent profiter de l'expérience des autres.
La diffusion des données d'expérience nationales pour
tester leur potentiel d'application à l'échelon mondial
sera un élément décisif dans la réalisation de l'objectif
fixé pour l'an 2000.

9. Une conscience et une préoccupation universelles pour les questions de logement existent et reposent sur le fait que tous les pays ont le sentiment que leurs programmes de logement sont déficients d'une manière ou d'une autre. Dans les pays en développement, ces déficiences sont très visibles; dans les pays développés plus riches, bien que ces imperfections soient plus subtiles et théoriquement faciles à surmonter, elles n'en revêtent pas moins un caractère persistant. L'existence de problèmes communs et les succès partiels remportés dans le passé en apprenant de l'expérience d'autrui ont conduit à penser que la mise en commun des connaissances mondiales pourrait aider les gouvernements à formuler des programmes opérationnels et qu'un soutien international aux efforts nationaux serait décisif pour améliorer la situation du logement dans certains pays, notamment les pays en développement. On a constaté que les pays en développement confrontés à des problèmes comparables peuvent bénéficier d'échanges d'expériences, que les pays peuvent s'aider mutuellement à mettre en place des stratégies nationales du logement en échangeant des compétences techniques, et que le système des Nations Unies peut assumer des fonctions de coordination et de suivi pour veiller à ce que tous les pays disposent d'une stratégie nationale du logement cohérente, efficace et opérationnelle, bien avant l'an 2000.

La satisfaction des besoins de logement essentiels pour tous est
une responsabilité universelle. L'insuffisance et la précarité
des logements, où que ce soit, conduira à l'instabilité sociale
et politique et entravera le développement économique.

10. L'insuffisance des logements, où que ce soit, jette un doute sur la performance du système socio-économique mondial et sur son aptitude à prendre soin de la planète et de ses habitants. Que l'on vive dans un pays développé ou un pays en développement, dans une économie de marché ou dans une économie planifiée, il

n'est plus possible de s'isoler des souffrances de ceux qui, dans un pays lointain, vivent sans un logement adéquat. A cause du développement de l'information, des voyages et de l'éducation, "fermer les yeux" est plus difficile qu'autrefois. On ne peut plus soutenir qu'un système de gouvernement fonctionne bien et assume correctement ses responsabilités à l'égard de la planète aussi longtemps que les lacunes dans le domaine du logement continuent de sauter aux yeux. La persistance et la multiplication de mauvaises conditions de logement, notamment dans les zones urbaines en rapide expansion dans les pays en développement, sont un sujet de préoccupation croissant pour les gouvernements désireux de maintenir la stabilité socio-politique et sont la pierre d'achoppement de l'épanouissement de l'être humain et du développement économique. C'est pourquoi tous les pays ont l'obligation mutuelle de remédier, le plus tôt possible, aux insuffisances grossières dans le secteur du logement.

La Stratégie mondiale repose sur un certain nombre de principes, méthodes et critères de développement et d'amélioration des logements qui sont universellement valables pour toutes les nations. En outre, il faudra appliquer les critères généraux suivants : a) réalisme - tenir compte des tendances, réalités et possibilités objectives à un stade donné du développement; b) prévoyance - bien choisir les priorités et l'action pour éviter la détérioration de la situation et l'apparition de nouveaux problèmes; c) exhaustivité - bien saisir tous les aspects du problème et des facteurs pertinents; d) progressivité - fixer et mettre en oeuvre progressivement les objectifs conformément aux possibilités réelles; et e) souplesse - ajuster et affiner l'action selon l'évolution de la situation et les besoins.

11. La Stratégie mondiale du logement se veut "mondiale" en ce sens qu'elle contient un jeu de principes, d'approches et de critères applicables à tous les contextes nationaux, abstraction faite de différences bien connues et admises en matière de développement économique, historique et culturel, et de systèmes socio-politiques. Il est bien évident que les principes directeurs de la Stratégie devront être interprétés et adaptés à l'échelon national et local et que chaque pays devra les traduire en mesures législatives et institutionnelles propres. Toutefois, le caractère "unique" de chaque contexte ne doit plus servir d'excuse pour rester inactif et il ne faut pas partir du principe que l'expérience des autres ne peut s'appliquer à son propre contexte national.

Moins de 12 ans nous séparent de la date limite pour la réalisation de l'objectif mondial d'un logement convenable pour tous, l'an 2000. Cet objectif est si proche qu'il requiert des mesures immédiates. Il est aussi suffisamment éloigné pour introduire les changements et les réformes qui s'imposent et les appliquer.

12. Douze ans, c'est court. L'année 1988 se trouve à mi-parcours entre Habitat : Conférence des Nations Unies pour les établissements humains, tenue en 1976, et la fin du siècle. Les 12 dernières années ont été le témoin d'un nombre remarquable d'initiatives, de programmes et de projets. Cependant, la quasi-totalité de ces expériences, sinon toutes, ont été faites sans que l'on prenne conscience du fait que les établissements humains, comme le logement, exigent un appui soutenu, une assise structurelle bien pensée, peut-être même une approche radicalement différente, si l'on veut que ces expériences atteignent leur but en matière de bien-être social et de croissance économique. On espère que les 12 ans qui nous séparent de l'objectif fixé par la Stratégie mondiale du logement seront l'occ

de commencer, maintenant, à effectuer les changements structurels, législatifs et institutionnels profonds qui seront nécessaires pour atteindre le but global de la Stratégie.

C. La Stratégie mondiale du logement : principes fondamentaux

Le droit à un logement convenable est reconnu universellement et constitue la base de l'obligation nationale de répondre aux besoins de logement.

13. Le droit à un logement convenable est universellement reconnu par la communauté des nations. Il a été réaffirmé récemment par l'Assemblée générale des Nations Unies dans sa résolution 42/146 du 7 décembre 1987, intitulée "Réalisation du droit à un logement convenable". Toutes les nations, sans exception, se reconnaissent, à des degrés divers, des obligations dans le secteur du logement, comme en témoignent la création de ministères ou d'offices du logement, l'allocation de fonds au secteur du logement, et les politiques, programmes et projets adoptés. Naturellement, différentes sociétés interprètent leurs obligations différemment. Dans certains pays, où le logement est un droit constitutionnel, la fourniture de logements est l'un des devoirs fondamentaux de l'Etat. Dans d'autres pays, où ce devoir n'existe pas et où les ressources sont insuffisantes à cette fin, les logements temporairement inadéquats sont tolérés comme moyen de répondre à des besoins de logement auxquels l'Etat ne peut satisfaire. Chaque nation peut percevoir une forme différente d'obligation pour loger sa population, et quelques nations peuvent fournir des exemples instructifs des énormes progrès, quantitatifs et qualitatifs, qu'un engagement sérieux peut permettre de faire dans le domaine des conditions de logement. Quoi qu'il en soit, tous les citoyens de tous les Etats, aussi pauvres qu'ils soient, ont le droit d'attendre de leur gouvernement qu'il se préoccupe de leurs besoins de logement, et qu'il se reconnaisse une obligation fondamentale de protéger et d'améliorer les maisons et les quartiers, au lieu de les vouer à la détérioration et à la destruction.

Les gouvernements qui veulent prendre leurs obligations au sérieux doivent modifier leur stratégie actuelle du logement sur certains points fondamentaux.

14. L'expérience accumulée en matière de développement du logement depuis Habitat : Conférence des Nations Unies sur les établissements humains, en 1976, a conduit progressivement à une réorientation conceptuelle importante. Les pays développés comme les pays en développement, à économie planifiée ou à économie de marché, en sont venus à réaliser que, d'une part, les stratégies nationales du logement doivent être intégrées à la planification économique nationale et, d'autre part, la fourniture de logements doit être décentralisée et souvent confiée à des organisations communautaires. La plupart des gouvernements savent désormais, à la suite d'expériences malheureuses, qu'ils ne peuvent fournir directement, par le biais d'offices du logement spécialisés, des logements en quantité suffisante, répondant à des normes acceptables. Dans le même temps, il est de plus en plus évident que les politiques gouvernementales qui affectent la production de logements exigent une action coordonnée, au plus haut niveau, embrassant un éventail beaucoup plus vaste de questions que la simple production de logements par le secteur public. Les gouvernements prennent naturellement conscience qu'il leur faut reconnaître la contribution de multiples autres agents, et qu'il leur faut compter sur cette contribution pour produire et améliorer des logements à l'échelle voulue, pour pouvoir atteindre les objectifs qu'ils se fixent en la matière. Cette

double prise de conscience exige une révision des stratégies nationales du logement. Au cours des 12 prochaines années qui nous séparent de l'an 2000, les gouvernements devront, en coopération avec les autres agents, contribuer au secteur du logement, élaborer des stratégies du logement cohérentes et bien pensées qui permettront aux divers agents d'agir de concert, de se compléter et de faire en sorte que toutes les questions critiques soient correctement mises en perspective.

Le changement d'orientation politique le plus fondamental sera l'adoption d'une optique de "facilitation" mobilisant intégralement le potentiel et les ressources de tous les agents participant à la production et à l'amélioration des logements; il appartiendra toutefois aux intéressés de décider en dernier ressort de leur mode de logement. Tout bien pesé, la notion de "facilitation" implique que les intéressés auront la possibilité d'améliorer leurs conditions de logement en fonction des besoins et des priorités qu'ils définiront.

"On constate que beaucoup de gouvernements s'orientent maintenant vers des 'stratégies de facilitation' visant à mobiliser les ressources et utiliser les capacités des entreprises pour accroître la production de logements et d'infrastructures, en mettant en place un cadre législatif, institutionnel et financier permettant aux entreprises du secteur institutionnalisé et du secteur parallèle, aux organisations non gouvernementales et aux associations communautaires d'apporter une contribution optimale au développement... Une politique globale de développement des établissements humains peut ainsi combiner l'ajustement économique et la justice sociale 2/."

15. Dans son essence, la stratégie de "facilitation" est une stratégie dans laquelle le secteur public encourage l'action d'autres secteurs à se substituer à la sienne. Le gouvernement jouera, pour l'essentiel, un rôle de "facilitateur", mobilisant les ressources d'autres secteurs et facilitant leur déploiement en vue de la fourniture efficace de tous les types de logements à tous les groupes cibles. Une politique de facilitation signifie en outre que l'initiative des pouvoirs publics devra être efficace pour être viable. Tout bien pesé, la notion de "facilitation" implique que les intéressés auront la possibilité d'améliorer leurs conditions de logement en fonction des besoins et des priorités qu'ils définiront.

Une stratégie de facilitation devrait également être considérée comme un élément essentiel du développement durable.

16. Une stratégie du logement fondée sur une optique de facilitation contribue grandement au développement durable, puisqu'elle entraîne la mobilisation intégrale de toutes les potentialités autochtones. Pour maintenir ces incidences à long terme, il faudra gérer ces ressources de manière écologiquement rationnelle. Ainsi, il faudra énoncer des directives concernant l'utilisation des sols de sorte que la croissance des établissements ne se fasse pas au détriment de la protection et de la conservation des ressources naturelles, que les établissements ne soient pas menacés par les inondations, l'érosion ou d'autres catastrophes naturelles et que des problèmes spécifiques de pollution ne soient pas créés. De même, il faudrait préserver l'équilibre écologique dans l'exploitation des ressources naturelles aux fins de la production d'énergie ou l'utilisation des matières premières aux fins de la production de matériaux de construction.

Dans le même temps, la multiplicité des agents qui caractérise l'optique de "facilitation" créera des difficultés d'exécution qu'il ne faudra pas sous-estimer.

17. Les difficultés de la politique de "facilitation", aux échelons national et international, ne doivent pas être sous-estimées. Cette politique semble délicate à exécuter parce qu'elle repose en fin de compte sur des intérêts multiples, à savoir ceux de tous les agents qui y participent. Ces intérêts, économiques, sociaux et politiques, peuvent converger vers le même objectif, c'est-à-dire vers la Stratégie mondiale, mais peuvent également s'annihiler mutuellement au stade de l'exécution.

Une politique du logement pour les groupes à faible revenu devra nécessairement être une composante explicite et centrale de la Stratégie mondiale du logement.

18. Les programmes de logement qui s'adressent aux pauvres ne peuvent fonctionner que dans le contexte d'une politique nationale du logement visant à répondre aux besoins de tous les groupes de revenu. Les programmes visant spécifiquement à aider les groupes à faible revenu, notamment ceux qui vivent dans des taudis et des colonies de squatters, ne peuvent aboutir que s'ils s'inscrivent dans le cadre d'une stratégie globale du logement énonçant les priorités, identifiant des méthodes financièrement viables, comportant des dispositions aux fins d'une juste affectation des ressources et éliminant les contradictions entre ses divers programmes et composantes sectorielles. En règle générale, les débats sur les options pour les pauvres se déroulent en marge d'une étude de la situation globale du logement et des politiques, programmes et institutions correspondantes; en outre, ils considèrent comme acquis que les groupes des tranches de revenu supérieures peuvent satisfaire leurs besoins de logement sur le marché actuel. Très souvent, ce n'est pas le cas : dans beaucoup de pays en développement, en particulier, bon nombre de familles et d'individus se situant dans différentes tranches de revenu occupent un logement de qualité inférieure à ce qu'ils pourraient raisonnablement payer. Ils ne peuvent améliorer leur standing parce que les politiques gouvernementales en vigueur n'encouragent guère, voire découragent, la construction de logements. Il faut donc des politiques capables de faire face à la demande effective latente, de maximiser l'échelle des travaux de construction et de diversifier au maximum les options disponibles. Dans le même temps, seuls les groupes les plus défavorisés devraient bénéficier de l'appui direct du secteur public.

En plus des agents participants déjà à la production de logements, une importante place doit être faite à l'intégration de la contribution potentiellement importante, mais jusqu'ici largement ignorée, des femmes.

19. Les femmes qui veulent obtenir un logement adéquat et participer aux efforts de développement des établissements humains font face, à tous les niveaux, à des obstacles particuliers. Certains de ces obstacles sont le résultat d'une discrimination sexuelle de jure et/ou de facto, mais d'autres sont le résultat de leur extrême pauvreté, de leur manque d'éducation et de formation, et du double, voir triple, fardeau qu'elles assument en tant que ménagères et ouvrières dans l'agriculture, l'industrie et le commerce, dans le secteur institutionnalisé ou dans le secteur parallèle. Il est important d'éliminer ces obstacles, non seulement par respect du principe fondamental d'une répartition équitable des bienfaits du développement, mais aussi parce qu'un nombre croissant de ménages sont

entretenus exclusivement, ou largement, par des femmes. Priver les femmes d'un accès au logement ou aux infrastructures revient à priver aussi un grand nombre de familles. Les femmes sont directement et concrètement concernées par toutes les politiques, programmes et projets en matière d'établissements humains et de logement, qu'il s'agisse de l'accès à la terre, au financement et aux matériaux de construction, des techniques de construction, de la conception des logements ou de l'organisation communautaire. Il est par conséquent indispensable de renforcer la participation des femmes à la gestion des logements et des infrastructures, en tant que contributantes et en tant que bénéficiaires, et de mettre un accent particulier sur l'intégration des activités concernant les femmes à toutes les activités principales du développement, sur un pied d'égalité avec les activités intéressant les hommes. Il est aussi nécessaire d'évaluer la demande des femmes en matière de biens et services dans le domaine du logement et d'encourager la conception et l'application de programmes novateurs qui accroîtront la participation des femmes à la gestion du logement.

La "facilitation" est la pierre angulaire de la Stratégie mondiale du logement et, en tant que telle, elle s'applique aussi bien aux gouvernements qu'aux organisations internationales.

20. La "facilitation", optique retenue pour la Stratégie mondiale, devra s'appliquer également à la coopération entre organisations internationales et gouvernements. Cela ne signifie pas que les organisations internationales verront leur rôle diminuer. De même que l'action nationale, l'action internationale devra être réorientée et axée sur l'élaboration, l'évaluation et le suivi de stratégies nationales du logement, et devra faire connaître les résultats de ce nouveau type de participation.

La Stratégie mondiale du logement est une conjugaison d'efforts internationaux et nationaux. Toutefois, les objectifs en matière de logement ne peuvent être atteints que grâce aux efforts individuels des gouvernements agissant dans leur propre sphère politique, économique, sociale et culturelle.

21. Les différences critiques entre nations imposent d'adapter la mise en oeuvre de la Stratégie, compte tenu de la situation spécifique de chaque pays. Dans certains pays, une petite minorité seulement souffre de mauvaises conditions de logement et les ressources publiques sont suffisantes pour répondre aux besoins de cette minorité. En revanche, dans d'autres pays, la majorité de la population, ou du moins la majorité des citoyens, est mal logée et les ressources publiques ne permettent pas d'assurer à tous un logement décent. Dans ce dernier cas, les ressources disponibles devront être réparties entre le plus grand nombre, et il faudra compter largement sur les efforts des populations. Dans certains pays, un organisme central de logement hautement perfectionné dispose de prérogatives dans le domaine du logement, et monopolise même parfois ce secteur; par contraste, d'autres pays disposent d'une structure gouvernementale décentralisée pour la fourniture de logements, comprenant un grand nombre d'entreprises publiques qui construisent des logements pour leurs employés. Dans certains pays, le secteur privé est vigoureux et dynamique, capable de fournir efficacement des logements en grande quantité, à moindre coût que le secteur public; dans d'autres, le secteur privé institutionnalisé est faible, voire non existant, tandis que le secteur parallèle peut se montrer vigoureux et actif dans la production de logements. Dans certains pays, les coopératives de logement sont une tradition vivace, et les plans d'épargne logement sont très développés; dans d'autres, ces traditions ne sont pas encore enracinées. Enfin, les interactions entre ces différents agents varient

d'un pays à l'autre, se faisant concurrence ou se complétant dans la satisfaction des besoins de logement. Il est clair que toute stratégie nationale du logement devra, pour être adaptée à la situation, tenir compte de ces différences, tirer parti des nouveautés positives et veiller à ce que les innovations ne soient pas incompatibles avec les conditions existantes. Cela étant, malgré ces variations prononcées, il existe toute une gamme de principes, de méthodes et de nouveaux concepts qui sont applicables à tous les pays. Ceux-ci sont brièvement analysés dans les deux sections suivantes, qui, ensemble, constituent un programme mondial commun en matière de logement.

La Stratégie mondiale du logement est le cadre d'un processus permanent visant à faciliter l'obtention d'un logement convenable par tous d'ici à l'an 2000. Pour déterminer les progrès, les mesures prises aux échelons national et international devront être suivies et évaluées régulièrement et la Stratégie devra être examinée et révisée.

22. La Stratégie mondiale n'est pas un plan mais un cadre évolutif aux fins de l'adoption de mesures dynamiques aux échelons national et international. En conséquence, les mesures prises et leurs incidences devront être suivies et évaluées en permanence et la Stratégie devra être modifiée selon que de besoin. Ce suivi devra s'effectuer aux échelons national et international et être fondé sur des normes rigoureuses et des indicateurs mesurables définis en fonction des domaines d'action décrits dans le présent document. L'efficacité du suivi à l'échelle mondiale sera manifestement fonction de celle du suivi à l'échelle nationale, mais les organismes internationaux qui collaborent à la mise en oeuvre de la Stratégie, organismes gouvernementaux et organisations non gouvernementales, devront se soumettre à un processus similaire, pour montrer dans quelle mesure les principes de la Stratégie ont été incorporés à leur ordre du jour et pour démontrer leur appui à son application.

D. Traduire la Stratégie en action : de nouvelles perceptions

La prise de conscience croissante du fait que le logement et le développement se soutiennent mutuellement et sont interdépendants donnera une puissante impulsion à la Stratégie mondiale du logement.

23. Ces dernières années, dans presque tous les pays du monde, on a davantage pris conscience des difficultés que traverse le secteur du logement et de son potentiel. Les problèmes du logement sont évidents non seulement sous leur forme la plus visible, c'est-à-dire les zones tentaculaires de logements médiocres et les milieux malsains, notamment dans les pays en développement, mais aussi sous leur aspect financier, alors que les gouvernements s'efforcent contre vents et marées de mobiliser les ressources nécessaires pour faire face aux besoins de ce secteur. Parallèlement, toutefois, on commence à prendre conscience de la contribution potentielle des établissements humains à l'épanouissement de l'être humain et au développement économique. En d'autres termes, on reconnaît que "les populations, l'habitat et le développement font partie d'un tout indivisible" 3/.

Les responsables devront comprendre les tendances qui façonnent le secteur du logement et les relations qui existent entre ce secteur et la conjoncture économique et sociale globale.

24. L'objet fondamental d'une stratégie du logement est de veiller à réaliser pleinement le potentiel humain et économique du secteur du logement. Pour cela, il faudra faire plus que se concentrer sur les "besoins intrinsèques" du secteur du

logement pris isolément. Les stratégies doivent être formulées compte tenu de ce que l'on sait des relations qui existent entre les résultats et le fonctionnement de ce secteur et les préoccupations socio-économiques au sens large. Formuler une stratégie en l'absence d'informations sur les incidences des politiques sectorielles du logement sur le reste de l'économie n'a guère plus de sens que de formuler une stratégie économique globale en l'absence d'informations sur les effets de ces politiques sur le secteur du logement. C'est sous ce jour qu'il est important d'examiner ce que l'on connaît de la conjoncture dans laquelle le secteur du logement opère, des tendances générales externes à ce secteur qui en modèlent la performance et des relations entre ce secteur et la conjoncture globale qui doivent être prises en considération dans la formulation de stratégies pour ce secteur. Deux tendances et relations générales revêtent une importance critique : les tendances démographiques et les tendances économiques.

L'évolution démographique et l'urbanisation ont une influence puissante sur le secteur du logement. Les responsables devront faire en sorte que les sociétés bénéficient de ces facteurs et n'en pâtissent pas.

25. Les villes jouent un rôle vital dans la croissance économique. Près de 60 % du produit national brut des pays en développement provient des zones urbaines, alors même que ces zones abritent moins du tiers de la population de ces pays. De surcroît, on prévoit que d'ici à l'an 2000, 80 % environ de la croissance du PNB dans les pays en développement sera imputable aux zones urbaines 4/. Il est essentiel de veiller à ce que les citoyens soient correctement logés, à ce qu'ils disposent de services de bonne qualité et à ce qu'ils puissent choisir parmi une gamme de lieux de résidence pour maximiser l'efficacité économique des villes, et pour assurer la répartition équitable des avantages de la croissance économique. Les principaux facteurs qui régissent le secteur du logement sont la croissance démographique et l'urbanisation. Ces facteurs diffèrent considérablement d'un pays à l'autre, avec des variantes régionales bien marquées. La population mondiale est passée de 2 516 milliards à 4 450 milliards d'habitants de 1950 à 1980, mais cette croissance a été fortement concentrée dans les pays en développement, responsables à eux seuls de 82,4 % de l'augmentation enregistrée durant cette période (1 629 milliard d'habitants). La croissance démographique continuera d'être la plus rapide en Afrique, en Amérique latine, en Asie et dans le Pacifique. En revanche, elle s'est ralentie en Europe et en Amérique du Nord. Les taux d'urbanisation varient eux aussi d'une région à l'autre. La population urbaine s'est généralement stabilisée dans les économies industrialisées déjà anciennes d'Europe et d'Amérique du Nord, et devrait représenter environ 74 % de la population totale en l'an 2000. On prévoit, en revanche, des changements spectaculaires dans les pays en développement. La part de la population urbaine, qui était de 17 % en 1950, est passée à 29,3 % en 1980 et devrait être de 39,3 % en l'an 2000. La croissance et la redistribution de la population impliquent une agumentation de la demande de logements et d'infrastructures connexes et un coût social élevé si ces demandes ne sont pas satisfaites. Plus la croissance et la redistribution de la population s'accélèrent, plus il incombe aux gouvernements de concevoir des stratégies rationnelles pour permettre à la société de bénéficier de l'évolution démographique et non d'en pâtir. Dans un rapport récent, la Commission mondiale pour l'environnement et le développement a elle aussi abordé le problème de l'urbanisation dans le contexte d'un développement durable.

Les politiques du logement doivent être conçues compte dûment tenu des relations entre le secteur du logement et l'ensemble de l'économie.

26. Si les politiques affectant le secteur du logement sont favorables, ce secteur contribue au développement économique, et les gains du développement économique se traduisent à leur tour par des améliorations sectorielles. Si de mauvaises politiques sont appliquées, les relations entre le secteur du logement et le reste de l'économie ne seront pas mises à profit et les objectifs sectoriels et globaux en pâtiront. Les politiques du logement doivent être plus que des politiques sectorielles traditionnelles, visant exclusivement à influencer sur les résultats du secteur; elles doivent embrasser à la fois les politiques traditionnelles et les politiques extra-sectorielles, telles que les politiques fiscales, monétaires et commerciales, qui influent toutes sur le secteur du logement. Les partisans d'une amélioration quantitative et qualitative des logements et de l'infrastructure devraient se faire entendre par les responsables de la planification macro-économique, tout en se faisant un devoir de les écouter eux aussi.

Il faudra élargir les programmes de logement qui ne peuvent pas être réalisés selon la seule méthode traditionnellement utilisée dans les projets; les stratégies de facilitation devront aller bien au-delà de la notion de "projets pilotes reproductibles".

27. Jusqu'ici, la théorie dominante en matière de production de logements pour les groupes à faible revenu dans les pays en développement reposait sur l'idée que tout ménage pauvre doit pouvoir être propriétaire d'une maison individuelle et sur l'hypothèse que chaque famille peut construire elle-même sa maison. Or, il faudrait élargir la production pour encourager la construction de logements par tous les consommateurs, en recourant à tous les moyens de production possibles. L'attention étroite que l'on a portée aux projets de trames d'accueil et d'amélioration des colonies de squatters, dont on a fait la pierre angulaire des stratégies de logement, est largement responsable de l'impasse actuelle. Ces activités ont certes leur place dans un programme de production de logements, mais elles doivent rarement avoir la primauté. La planification et l'exécution de projets de logements circonscrits à un lieu donné et de dimensions définies doivent céder le pas à la mise en place de systèmes de fourniture de logements fonctionnels capables de répondre aux besoins à l'échelle nationale. En dépit des efforts qui ont été faits pour que les projets soient "reproductibles", l'approche par projet mobilise trop de forces et d'efforts institutionnels en un seul endroit et n'a pas été capable de produire des logements à l'échelle voulue. Les stratégies qui s'attachent à mettre sur pied des projets uniques pour s'efforcer ensuite de les "reproduire" ne sont pas de nature à résoudre les problèmes de logement à l'échelon national.

Les gouvernements devront trouver un juste équilibre entre la rénovation du parc immobilier et la construction de nouveaux logements.

28. La Stratégie mondiale du logement s'intéresse à l'ensemble du parc immobilier et pas exclusivement à la production de nouveaux logements. Généralement, la construction de logements ne représente chaque année qu'une infime partie de l'ensemble du parc immobilier (de l'ordre de 1 à 5 %). Le gros du parc immobilier est déjà en place, et des efforts considérables sont requis pour l'entretenir et l'améliorer progressivement. Le parc immobilier existant représente un avoir en capital. Pour beaucoup de familles, c'est le seul bien qu'elles possèdent, le montant total de leurs économies.

Un autre domaine de préoccupation : les logements à louer.

29. Les logements à louer sont un autre domaine qui exigera, à l'avenir, l'attention des pouvoirs publics. Dans la plupart des pays en développement, le secteur des logements à louer est vaste et en pleine expansion, intéressant habituellement 50 % au moins du parc immobilier 5/. Vu la proportion de logements en location par rapport à l'ensemble du parc immobilier, notamment dans les établissements humains occupés par les groupes à faible revenu, les gouvernements devront envisager la promotion de la location de logements comme un moyen efficace de multiplier les options en matière de production de logements. Jusqu'ici, cette option a été largement négligée, aussi bien au plan de la recherche qu'au plan politique. Pour évaluer le potentiel de ce secteur, il faut effectuer des recherches détaillées sur les marchés locaux du logement, sur les incidences des mesures de contrôle des loyers, en particulier en période d'inflation élevée, et sur les moyens d'encourager la construction de logements à louer, notamment pour les groupes à faible revenu.

Il faudra encore, pendant de nombreuses années, des stratégies novatrices pour régler le problème des colonies de squatters et des quartiers centraux délabrés.

30. On ne peut espérer que le secteur privé sera capable, sans aide, de résoudre les problèmes fondamentaux des squatters et des autres occupants de logements spontanés ou illicites. La solution de ces problèmes dépendra entièrement de l'introduction de nouvelles mesures gouvernementales pour lesquelles il existe peu de précédents dans les pays développés. Le problème particulier des habitants des taudis urbains appellera peut-être des mesures novatrices de la part des pouvoirs publics pour résoudre les conflits qui apparaissent fréquemment entre ce groupe cible et le secteur privé.

III. PRINCIPES DIRECTEURS POUR L'ACTION NATIONALE

A. Critères généraux

La Stratégie mondiale du logement devra se fonder sur les stratégies nationales intégrées du logement que tous les Etats Membres de l'Organisation des Nations Unies doivent formuler. La pertinence de ces stratégies doit être assurée en associant à leur exécution tous les agents dès que la Stratégie aura été formulée.

31. L'aspect le plus important des mesures à prendre au titre de la Stratégie mondiale est la responsabilité des pays. L'objectif de la Stratégie est extrêmement ambitieux et ne pourra être atteint que grâce à la mobilisation de tous les instruments et ressources disponibles à l'échelle nationale. Pour s'assurer que tous les agents adoptent des méthodes appropriées et que leurs activités se renforcent mutuellement, il est nécessaire de disposer d'une stratégie nationale intégrée. Dans le cadre des dispositions institutionnelles à prendre au titre de l'élaboration d'une stratégie nationale du logement, il faudra veiller à ce que les responsables, au niveau le plus élevé, fassent preuve de la volonté politique nécessaire et à ce que le maximum de personnes comprennent la Stratégie et contribuent à son exécution. On trouvera à l'annexe au présent document un exemple de structure institutionnelle nationale aux fins de la formulation d'une stratégie du logement.

Une stratégie est un plan d'action qui définit en termes précis les objectifs de l'action à entreprendre et les moyens par lesquels ils peuvent être atteints. Une stratégie du logement définit les objectifs des activités à entreprendre pour améliorer les conditions d'habitation, identifie les ressources disponibles pour atteindre ces objectifs et les moyens les plus rentables de les utiliser et définit les agents chargés de l'exécution des mesures nécessaires ainsi que le calendrier dans lequel elles s'inscrivent.

32. La stratégie doit définir les objectifs et les activités sur la base d'une analyse approfondie de l'ampleur et de la nature des besoins et des ressources; elle définira également les critères à appliquer pour attribuer un ordre de priorité aux activités. S'il faut s'attaquer au problème dans toute son ampleur, les objectifs qualitatifs de la stratégie peuvent traduire l'amélioration progressive des conditions. Les activités qui peuvent être prévues directement dans la stratégie sont celles qui peuvent être exécutées grâce aux ressources publiques. Ces ressources étant rares, elles ne devront être utilisées qu'à des fins pour lesquelles on ne peut trouver d'autres ressources, en particulier l'appui aux groupes à faibles revenus. Une stratégie reposant sur la notion de facilitation suppose également que le gros des ressources dont dispose le secteur public sera utilisé pour éliminer les obstacles qui entravent le recours aux ressources non gouvernementales et communautaires et stimuler leur pleine mobilisation.

Il existe différentes manières d'élaborer une stratégie nationale. Alors qu'une intervention de premier plan de l'Etat n'empêche pas une participation du secteur privé, une stratégie de "facilitation" ne signifie pas que les pouvoirs publics doivent abdiquer les responsabilités qui leur incombent dans le secteur du logement. Elle implique un réaménagement des activités des pouvoirs publics et une réallocation des ressources humaines, matérielles et financières.

33. La notion de "facilitation" ne signifie pas que les pouvoirs publics doivent abdiquer leurs responsabilités en matière de production et de distribution de logements. La "facilitation" signifie qu'il faut redistribuer les facteurs de production, et notamment que le secteur public et le secteur privé se partagent les rôles de la manière la plus efficace. Dans les pays en développement, la quasi-totalité des logements est produite par le secteur privé (officiel et parallèle), malgré les obstacles que la plupart des gouvernements imposent explicitement ou implicitement, en exerçant des restrictions financières et en édictant des codes et des règlements qui vont à l'encontre du but recherché. Si l'on veut disposer d'une stratégie du logement opérationnelle, il faut que les gouvernements revoient les lois et règlements en vigueur et leur impact sur la production et l'amélioration des logements, et qu'ils annulent ceux qui sont manifestement sans objet ou quasiment inapplicables en pratique. Les gouvernements devraient déployer leurs propres ressources dans des domaines stratégiques, tels que la mise en place de réseaux de routes nationales, l'aménagement du territoire, la réglementation du secteur du bâtiment et la promotion de diverses institutions de financement du logement.

Pour être efficaces, les stratégies du logement devront s'inscrire dans un cadre institutionnel approprié.

34. Une stratégie nationale du logement reposant sur le principe de "facilitation" signifie que le secteur du logement devra être fortement représenté au sein du gouvernement central et au sein des organismes nationaux de coordination chargés de veiller à ce que les principaux ministères, dont les actions influent directement ou indirectement sur le secteur du logement, poursuivent des politiques qui optimisent l'expansion de ce secteur et sa contribution au développement national. Il faudra pour cela mettre en place un large cadre institutionnel, débordant considérablement du cadre actuel constitué par les agences, ministères et sociétés de logement qui mènent des politiques en vase clos, laissant généralement de côté les effets des politiques gouvernementales sur d'autres agents oeuvrant dans le secteur du logement. En outre, les nouveaux mécanismes institutionnels devront reconnaître le rôle de plus en plus important que jouent les administrations locales, le secteur privé (officiel et parallèle), les organisations non gouvernementales et les organisations communautaires dans la gestion des terres et la production de logements; ces mécanismes devront donc assigner un rôle précis à tous ces agents non gouvernementaux dans la formulation, l'application et l'évaluation des stratégies nationales du logement.

Un certain nombre d'éléments à long terme de la Stratégie devront être mis en place progressivement, l'objectif étant que tous les éléments soient en place bien avant l'an 2000.

35. Comme indiqué plus haut, la Stratégie mondiale du logement vise à faciliter la réalisation d'un logement convenable pour tous, dans tous les pays, d'ici à l'an 2000. Pour atteindre cet objectif, les mesures ponctuelles et à court terme ne suffiront pas. Il faut donc envisager de mettre progressivement en place, au cours des 12 prochaines années, un certain nombre d'éléments stratégiques critiques de longue portée : réformes juridiques, réorganisations institutionnelles et systèmes de suivi. Bon nombre de ces éléments n'ont pu être mis en place jusqu'ici, car les organisations nationales et internationales étaient préoccupées par diverses mesures à court terme visant à répondre aux besoins les plus urgents. Dans l'esprit de l'Année internationale du logement des sans-abri, l'application de stratégies nationales du logement devrait être considérée comme un processus par étapes, visant à apporter dans l'immédiat quelques améliorations au sort des majorités défavorisées et conduisant progressivement à la mise en place d'un système complet de production et de distribution de logements pour toute la population. Ainsi donc, bien que chaque stratégie nationale du logement doit être conçue comme un tout, elle devrait être structurée de telle manière que chaque gouvernement puisse l'appliquer un élément après l'autre, en fonction des priorités et des capacités nationales. L'objectif, toutefois, est que ce système soit en place dans chaque pays bien avant l'an 2000.

L'objectif premier de la Stratégie mondiale doit être "un logement pour tous"; il ne peut toutefois y avoir, à cet égard, de calendrier unique pour tous les pays, les possibilités d'atteindre cet important objectif et les conditions à remplir variant d'un pays à l'autre. Le calendrier pour la mise en place de chaque élément et l'ordre dans lequel ces éléments devront se succéder doivent apparaître dans la conception globale de chaque stratégie nationale.

36. Les objectifs de la Stratégie mondiale et les délais dans lesquels ils doivent être atteints doivent être définis de façon réaliste et inscrits dans les stratégies nationales du logement. Dans la version définitive de chaque stratégie

adoptée aux fins d'exécution par les gouvernements en coopération avec la multitude d'autres agents sectoriels, chaque agent se verra assigner une tâche dans l'exécution du programme et une date limite pour mettre en place sa part de la structure totale. Certains éléments sont si fondamentaux que sans eux le programme serait entièrement paralysé, et il est évident que ces éléments doivent être mis en place le plus tôt possible. Certains éléments peuvent être mis en place graduellement, à condition que cela n'empêche pas le programme de fonctionner pendant ce temps (même à un niveau moins qu'optimal). Certains éléments seront beaucoup plus difficiles que d'autres à mettre en place et la Stratégie devrait, si possible, en tenir compte en prévoyant de plus longs délais pour les éléments les plus complexes, pourvu que le programme puisse commencer de fonctionner dans l'intervalle au moyen de mesures partielles ou temporaires.

Toute action devra reposer sur une compréhension totale de l'ensemble de la Stratégie du logement.

37. Une stratégie du logement intégrée exige des objectifs clairs, une bonne compréhension des conditions de logement et du fonctionnement des marchés immobiliers aux échelons national et local, une bonne perception des liens qui unissent les différents éléments des programmes de logement et de la manière dont toute déficience de l'un des éléments affectera les résultats globaux et, enfin, la capacité de mobiliser des ressources pour qu'elles soient disponibles quand elles sont nécessaires. Toute action dans le secteur du logement, à tous les niveaux des pouvoirs publics ainsi qu'au niveau des organisations internationales fournissant une assistance à ce secteur, devra se conformer aux stratégies nationales du logement approuvées et contribuer à la réalisation de leurs objectifs.

Les stratégies nationales du logement devront comprendre quatre volets complémentaires : a) la définition d'objectifs précis et quantifiables, b) la réorganisation progressive du secteur du logement, c) une mobilisation et une répartition rationnelles des ressources financières dans ce secteur et d) une égale attention à la production de logements et à l'amélioration de la gestion des terres, à la mise en place d'infrastructures et à la promotion de l'industrie du bâtiment.

38. Les stratégies nationales auront en commun un certain nombre d'éléments clefs, même si chaque stratégie prévoit des modalités d'application différentes pour n'importe lequel de ces éléments, selon le contexte national ou local. Néanmoins, toutes les stratégies devront être structurées selon quatre grands axes. Premièrement, il faudra formuler des objectifs précis et quantifiables. Deuxièmement, le secteur du logement devra être repensé et réorganisé dans son ensemble. Troisièmement, les ressources devront être mobilisées et réparties. Quatrièmement, des mesures devront être appliquées pour que ces ressources soient investies dans la production de logements à grande échelle et la rénovation du parc immobilier. Les deux premières démarches consisteront à procéder à une évaluation préliminaire des besoins et des ressources et, une fois ceux-ci déterminés, à établir des objectifs quantitatifs et qualitatifs réalistes en matière de construction de logements et de rénovation du parc immobilier, démarches devant aboutir à la mise en place progressive de systèmes nationaux d'information sur le logement. S'agissant de la réorganisation du secteur du logement, les éléments clefs de la Stratégie sont : a) intégrer le secteur du logement à la prise de décisions à l'échelle macro-économique, b) organiser la fourniture de logements, c) réformer le cadre juridique et réglementaire régissant la fourniture de logements et d) préparer la voie aux recherches et aux analyses de politiques et de

stratégies indispensables pour suivre, évaluer et améliorer les stratégies nationales du logement. S'agissant de la mobilisation et de la distribution des ressources, les éléments clefs sont : a) améliorer les moyens de financer les infrastructures publiques, b) améliorer les systèmes de financement du logement et c) optimiser les programmes et les subventions destinés aux groupes à faible revenu. Quant à la production et à l'amélioration des logements, les éléments clefs seront : a) la mise en place d'infrastructures, b) l'orientation du processus d'urbanisation, c) la formulation de politiques et de programmes dans le domaine de l'occupation et de la gestion des sols et d) des mesures pour éliminer les goulets d'étranglement.

B. Définition des objectifs des stratégies nationales

1. Evaluation des besoins et des ressources

Le principal objectif d'une stratégie nationale devrait être d'améliorer les conditions d'habitation de ceux dont le logement est en deçà de la moyenne nationale et, en particulier, des plus démunis.

39. Dans la plupart des pays, des ressources disponibles pour améliorer les conditions d'habitation sont rares. Il importe donc de concentrer les ressources sur l'amélioration de la situation des plus démunis. Cela vaut aussi bien pour les ressources matérielles (terres, matériaux et main-d'oeuvre) que pour les ressources administratives et financières. Cela vaut en particulier pour les ressources publiques, mais devrait également servir de principe directeur pour les pouvoirs publics lorsqu'ils essayent d'influer sur l'utilisation des ressources privées ou d'amener le secteur privé à mettre ses ressources à la disposition des pouvoirs publics.

La planification d'une stratégie nationale du logement jusqu'à l'an 2000 devrait se fonder sur une estimation de la taille et de la composition de la population nationale pendant cette période et de sa répartition territoriale.

40. La population prévue pendant la période sur laquelle porte la stratégie peut servir de base pour calculer le nombre de logements nécessaires pour cette population et pour comparer ce nombre avec les logements disponibles. Il servira de base à l'augmentation du nombre de logements nécessaires. Cette augmentation ainsi que le nombre de logements qu'il faudra construire pour remplacer ceux qui disparaissent ou ne sont plus utilisés et les travaux de réparation et d'amélioration permettront de déterminer l'ensemble des ressources nécessaires pour ce secteur pendant la période du plan. Les ressources nécessaires seront régulièrement redéfinies sur la base des nouveaux renseignements disponibles.

La comparaison entre le montant estimatif total des ressources nécessaires pendant la période du plan et le montant estimatif total des ressources que l'on compte pouvoir mobiliser pour le secteur pendant la période du plan doit servir à déterminer les dimensions, la qualité et le coût des logements à prévoir dans les programmes et projets de logement.

41. Les programmes de logement qui visent des normes nettement supérieures à la moyenne nationale détourneront des ressources au détriment des ménages les plus démunis, qui ne pourront donc pas améliorer leurs conditions d'habitation. C'est donc la moyenne nationale qui devrait servir de repère lors de la formulation de

politiques aussi bien en matière de construction de logements qu'en matière d'amélioration des logements et en ce qui concerne les normes intéressant l'infrastructure et les équipements.

2. Etablissement d'un rapport entre les objectifs et les politiques en matière d'établissements humains

Le logement fait partie intégrante du développement des établissements humains. Par conséquent, un important aspect des stratégies du logement sera la planification et la gestion des établissements urbains et ruraux.

42. A sa dixième session 6/, la Commission des établissements humains a examiné un rapport du Directeur exécutif du Centre des Nations Unies pour les établissements humains (Habitat) intitulé "Un nouvel ordre du jour pour les établissements humains" (HS/C/10/2), dans lequel sont fixées les priorités de l'action dans le domaine des établissements humains pour les gouvernements, la communauté internationale et le système des Nations Unies. L'une des recommandations de ce rapport souligne la possibilité de gérer le développement des établissements humains en planifiant d'avance, au lieu de réagir par des expédients à chaque fois qu'une crise se reproduit. A présent, les gouvernements agissent comme s'ils n'avaient d'autre choix que de réagir après coup à chaque fois qu'un problème se présente, sans autre but apparemment que d'empêcher les villes de se détériorer jusqu'à un point de non-retour. Il serait beaucoup plus rationnel et infiniment préférable que les gouvernements prévoient les futurs besoins en matière d'établissements humains (même si ce n'est que de façon minimale parce que les ressources existantes ne permettent pas de faire davantage) plutôt que d'attendre et de voir venir, pour essayer ensuite de replâtrer les plus graves insuffisances que l'on a laissées se produire.

Tous les gouvernements devront utiliser les outils à leur disposition pour optimiser la composante spatiale de la demande de logement, en guidant ou en influençant la manière dont les établissements humains tendent à se répartir sur l'ensemble du territoire national, ou par région, eu égard notamment à l'urbanisation. On s'attachera en particulier au potentiel des petites et moyennes agglomérations.

43. Les programmes de production de logements auraient beaucoup à gagner de politiques de développement qui donneraient la priorité au développement des petites et moyennes agglomérations pour faire face à l'exode rural. Ceci pour plusieurs raisons :

a) Les migrations vers les grandes métropoles pourraient être endiguées, ce qui permettrait aux autorités municipales de pouvoir planifier et gérer la croissance de ces métropoles;

b) Les pauvres qui viennent s'installer dans les petites et moyennes agglomérations n'ont généralement pas à payer, pour les logements et les services, un prix aussi élevé que dans les grandes villes, parce que les terrains y sont moins demandés et donc plus accessibles;

c) La croissance des petites villes améliorerait les conditions de vie dans les zones rurales, en leur donnant accès aux services, aux soins de santé, à l'éducation et à des possibilités d'emploi;

d) Des solutions à petite échelle et bon marché pour des services tels que les transports, l'approvisionnement en eau, l'assainissement et l'enlèvement des déchets solides sont souvent plus faciles à appliquer dans les petites et moyennes agglomérations que dans les grandes villes.

C. Réorganiser le secteur du logement

1. Les stratégies macro-économiques et le secteur du logement

La clef de l'efficacité des stratégies nationales du logement, ce sont des politiques macro-économiques qui relient le secteur du logement au reste de l'économie.

44. Les tentatives faites dans le passé pour formuler des stratégies du logement ont échoué en grande partie parce qu'elles omettaient l'interdépendance entre le secteur du logement et le reste de l'économie. Partant, les stratégies du logement étaient souvent victimes d'un "esprit de clocher", indiquant une conception étroite à la fois des intérêts et du potentiel de ce secteur, oubliant ce qu'il en coûte au reste de la société de choisir, pour parvenir à leurs objectifs, des mécanismes inadaptés, voire contre-productifs. De nombreuses stratégies nationales étaient, en conséquence, inefficaces, voire nuisibles, considérées dans le vaste contexte des objectifs socio-économiques. Pour que les futures stratégies soient efficaces, il faut que l'interdépendance entre le secteur du logement et le reste de l'économie soit perçue différemment, à la fois de l'intérieur et de l'extérieur, ainsi que les implications de cette interdépendance pour le choix des politiques, des priorités et des mécanismes d'application.

Les politiques macro-économiques adoptées par de nombreux pays face aux tendances économiques mondiales récentes ont eu des effets adverses sur le secteur du logement et ont compromis la capacité de ce secteur de contribuer à la solution des problèmes économiques nationaux et internationaux.

45. Les tendances de l'économie mondiale durant la dernière décennie ont eu des incidences très profondes sur le secteur du logement, notamment les taux d'inflation élevés qui ont caractérisé les années 70, la montée et les fluctuations des taux d'intérêt, la détérioration des termes de l'échange et la stagnation des revenus dans beaucoup de pays en développement. A l'échelon mondial, on a enregistré vers le milieu des années 70 et le début des années 80 une baisse du rapport jusque-là stable entre les investissements dans le logement et le PNB. L'effet a été que, pour un niveau donné de développement économique, la fraction du PNB investie dans le logement est tombée de valeurs se situant entre 11 et 24 % par rapport aux coefficients enregistrés jusque-là. Dans beaucoup de pays, les politiques adoptées pour faire front à la crise économique ont été aussi nuisibles que la crise elle-même et ont entraîné une baisse significative des investissements dans le logement et contribué à l'aggravation des conditions de logement et de l'état des infrastructures. Ces politiques néfastes ont été notamment le maintien de taux de change surévalués, la restriction des importations destinées au secteur du logement, l'imposition de mesures tarifaires, une diminution des investissements du secteur public et des réaffectations de fonds, et des politiques visant à orienter le crédit vers les marchandises commerciales et les industries dites productives. La portée de ces politiques dépasse de beaucoup le secteur du logement en tant que tel. Ces mesures ont non seulement diminué la valeur directe et indirecte de la productivité de ce secteur, mais elles ont aussi induit des

distorsions qui ont coûté cher au reste de l'économie en termes de perte de productivité, diminution de l'épargne et de la formation de capital, perturbation du marché du travail et intensification des pressions inflationnistes.

Les investissements du secteur public dans le logement représentent souvent une part non négligeable du montant total des investissements du secteur public. C'est pourquoi le logement est une composante essentielle des politiques économiques globales.

46. Les fonds budgétaires alloués au logement et aux services communautaires, qui ne représentent d'une manière générale qu'une petite fraction des budgets nationaux (2 % seulement en moyenne au début des années 80), sont parfois importants dans certains pays et représentent souvent une part importante des dépenses des collectivités locales. Ainsi, dans un pays, les subventions directes au logement représentent près de 30 % du montant total des subventions, 13 % du budget national et 3 à 4 % du PNB. Dans certains pays, les dépenses hors budget pour le logement et les infrastructures sont souvent importantes et représentent une perte pour l'économie. Dans certains cas, les subventions extra-budgétaires (souvent véhiculées par le système financier sous la forme de taux d'intérêt subventionnés) ont ralenti le développement du secteur financier, contribué à l'effondrement d'institutions financières, aggravé les tendances inflationnistes et encouragé une mauvaise allocation des ressources.

Des politiques nationales du logement bien choisies, efficacement appliquées, aux niveaux national et sous-national, par un large éventail d'agents, permettent non seulement de résoudre les problèmes économiques à court terme dans de nombreux pays, mais aussi d'ouvrir la voie à l'établissement de liens stables et fructueux entre le secteur du logement et le reste de l'économie.

47. La clef du succès de stratégies nationales du logement sera une combinaison de politiques macro-économiques efficaces au niveau national et d'un large éventail de mesures qui seront entreprises par une multiplicité d'agents économiques, à tous les niveaux des pouvoirs publics - dans le secteur institutionnalisé, au niveau des organisations non gouvernementales et des organisations communautaires et dans le secteur du logement parallèle -, ces politiques et ces mesures visant à accroître la production de logements et à améliorer le parc immobilier. L'accent doit porter sur la production de logements en quantité suffisante pour répondre aux besoins essentiels de la majorité - terrains, logements et infrastructures de base - et sur l'amélioration progressive des logements existants; il faudra donc s'écarter de la production de nouveaux logements de grand standing, destinés à une minorité. Pour augmenter la production et améliorer le parc immobilier, qui dans l'ensemble est actuellement en piteux état, les gouvernements doivent prendre conscience des limites des stratégies du logement qu'ils ont menées jusqu'à présent, implicitement ou explicitement, et prendre des mesures décisives pour les améliorer au cours des 12 prochaines années. Les domaines appelant des améliorations sont : l'organisation de la fourniture de logements, la mobilisation et l'allocation de ressources, et la production de logements.

La coordination devra reposer sur une compréhension des liens fondamentaux qui unissent le secteur du logement et les autres secteurs de l'économie.

48. Il existe trois liens entre le secteur du logement et le reste de l'économie : a) essentiellement, les revenus et l'emploi; b) le côté financier de l'économie, comprenant l'épargne des ménages et le rôle du logement en tant que principal avoir et source de richesse des ménages; et c) le côté budgétaire de l'économie, comprenant les dépenses publiques pour le logement et les infrastructures connexes. Ces liens ont des implications cruciales pour les mesures de coordination des politiques et le succès de toute stratégie du logement.

Les responsables de la formulation des politiques devront prendre conscience que les investissements dans le logement sont productifs et sont une importante source de revenus et d'emplois.

49. En règle générale, les investissements dans le logement représentent entre 2 et 8 % du PNB et 10 à 30 % de la formation de capital fixe. Jusqu'à présent, ces coefficients ont toujours suivi le développement économique, reflétant les habitudes de dépenses sous-jacentes des ménages. En particulier, à mesure que progresse le développement économique, la part du revenu que les ménages doivent consacrer à la nourriture diminue sensiblement et le premier domaine où les ménages augmentent leurs dépenses est le logement et les services connexes. Cette augmentation de la demande se traduit directement par un climat propice aux investissements dans le logement, et le secteur du logement se trouve ainsi en bonne position pour attirer les ressources disponibles sur le marché compétitif du développement économique. Les investissements qui en résultent contribuent directement et indirectement à l'accroissement du revenu national. Les revenus et les emplois créés par la construction de logements sont amplifiés en amont et en aval des autres secteurs de l'économie. Des études ont montré que ces liens en amont et en aval sont au moins aussi capables de créer des revenus et des emplois que d'autres types d'investissements en capitaux et que, de plus, le temps de réponse entre l'investissement et ses effets est beaucoup plus bref que pour d'autres formes d'investissements. C'est pourquoi on se tourne souvent vers le secteur du logement pour stimuler l'économie en période de récession. En outre, dans le climat économique actuel, les investissements dans le secteur du logement sont attrayants parce qu'ils exigent en général peu d'importations et que, donc, les investissements marginaux ont, à l'échelle nationale, un effet multiplicateur plus important que les investissements exigeant beaucoup d'importations.

Les responsables de la formulation des politiques devront aussi prendre conscience que les investissements dans le logement et les infrastructures sont productifs, à la fois d'un point de vue économique et d'un point de vue social.

50. Les analyses économiques des projets de logement et d'infrastructures connexes effectuées par des institutions internationales de développement comme la Banque mondiale, les banques de développement régionales et les organismes d'aide bilatérale, démontrent amplement que le rendement économique des investissements dans le secteur du logement peut avantageusement soutenir la comparaison avec ceux d'autres domaines d'investissement de capitaux et que, bien souvent, le rendement dépasse de loin la moyenne, notamment s'il s'agit d'investissements dans l'infrastructure urbaine. Ces études détruisent le mythe auquel adhèrent beaucoup de planificateurs macro-économiques, qui croient que les investissements dans le secteur du logement sont improductifs en raison de ratios élevés capital-production,

notion qui néglige complètement de prendre en compte la longue durée de vie des investissements dans le secteur du logement et autres aspects désirables des investissements dans ce secteur.

Les responsables de la formulation des politiques devront prendre conscience que le logement représente une part importante de la richesse nationale et constitue donc non seulement une mesure du niveau du bien-être social mais aussi un important stimulant pour l'épargne et l'investissement.

51. La richesse matérielle d'un pays se mesure en avoirs non reproductibles, tels que les terres agricoles, les forêts et les ressources naturelles, et en avoirs reproductibles, tels que les usines, les machines, les ressources immobilières commerciales, les infrastructures de transport et de communication, les stocks de marchandises, les avoirs financiers, et les logements et infrastructures résidentielles connexes. La production et la répartition des richesses, notamment des richesses reproductibles, est un sujet de préoccupation sociale et économique dans tous les pays. Ceci s'explique non seulement parce que la possession d'avoirs est importante en tant que mesure du bien-être individuel et social, mais aussi parce que les incitations et les coûts associés à l'accumulation d'avoirs peuvent avoir d'importantes incidences sur d'autres variables économiques, telles que le taux d'épargne et d'investissement, l'intensité des efforts de travail, et même la propension à migrer d'une zone à l'autre. Le logement est singulièrement important à cet égard, en raison de la part importante des avoirs d'un pays qu'il représente. Parmi toutes les sources de richesses reproductibles, le logement est dans presque tous les pays la source la plus importante, représentant souvent entre 30 et 50 % de tous les avoirs reproductibles. La valeur globale du logement représente généralement une à deux fois le PNB, et la valeur annuelle des loyers, explicites ou implicites, provenant de ces avoirs (qui est clairement indiquée dans les comptes de la nation) représente 10 à 20 % du PNB, en plus de la contribution apportée par les investissements dans le secteur du logement. Il est donc clair que les incitations à l'épargne-logement jouent un rôle important dans l'accumulation de capital dans la plupart des pays. Les incitations à épargner pour le logement sont influencées par les régimes de propriété et les droits d'usufruit, la sécurité d'occupation et la cessibilité des droits, la disponibilité d'infrastructures publiques complémentaires, et la disponibilité d'un financement pour le logement et son coût.

2. S'organiser pour la fourniture de logements

Les stratégies du logement devront être placées dans le contexte de la prise de décisions à l'échelon national. A ce niveau, il faudra assurer une représentation adéquate de tous les agents participant à la production de logements.

52. La mise en place des stratégies du logement à l'échelon national sera effectuée par les gouvernements, et les stratégies seront ensuite raffinées par différents services gouvernementaux, les pouvoirs locaux, le secteur privé, les organisations non gouvernementales et les organisations communautaires. Il faudra inclure dans les comités ou conseils de haut niveau des représentants des principaux ministres et des organismes de planification centrale - dont les décisions ont des effets directs et indirects sur la fourniture de terres, d'infrastructures et de logements - pour veiller à ce que le secteur du logement contribue de façon optimale au développement et que, inversement, les décisions en matière de développement contribuent de façon optimale à la croissance du secteur

du logement. Il faudra aussi veiller à ce que ceux qui représentent les intérêts du secteur du logement soient représentés au sein des organes ayant pouvoir d'influencer les décisions affectant de manière critique ce secteur. De même, tous les agents participant à l'application de la stratégie nationale de logement devront être associés de façon appropriée aux mécanismes de coordination. On trouvera dans l'annexe au présent document une indication de la répartition possible des fonctions entre les divers ministères et organismes dont les décisions intéressent le secteur du logement.

Le cadre juridique et réglementaire régissant le secteur du logement a un important impact sur la performance du secteur. Il est donc indispensable de revoir ce cadre pour réorganiser le secteur du logement.

53. Les lois et règlements qui intéressent au premier chef le secteur du logement sont les mesures de contrôle des prix (loyers, bâtiments et terrains, taux d'intérêt et coûts des services financiers), les droits de propriété (sécurité d'occupation, limitations du droit de propriété ou restrictions frappant la cessibilité de ces droits, droits des locataires et des propriétaires, application par contrainte des obligations pour lesquelles le logement sert de garantie) et les règlements d'occupation des sols et de construction. Ces lois et règlements intéressent le secteur dans la mesure où ils modifient les incitations et les coûts. Les pouvoirs publics ne sont pas toujours conscients des effets des lois et règlements sur les incitations et les coûts, et ils ont parfois, sans le vouloir, augmenté le coût des logements, réduit la productivité du secteur, réparti inéquitablement les bénéfices de l'activité dans ce secteur et nuï à la performance économique globale. Un exemple extrême de réglementation mal avisée préjudiciable au développement macro-économique est constitué par les règlements de droit public contraignants régissant l'aménagement des terrains à bâtir par les entreprises privées, qui ralentissent la fourniture de logements alors que la demande augmente rapidement, à tel point que les coûts des logements montent en flèche à cause de la spéculation foncière. Dans beaucoup de cas, cette spéculation effervescente a pour effet de détourner les ressources d'autres secteurs de l'économie, sans qu'il en résulte un bénéfice réel.

Le rôle des gouvernements dans le secteur du logement devrait être redéfini et clarifié, afin de fournir l'appui nécessaire au rôle clef des agents non gouvernementaux participant à la fourniture, à l'amélioration et à l'entretien des logements.

54. L'un des aspects essentiels de la réorganisation du secteur du logement sera la coordination des efforts du secteur privé et du secteur public. La plupart du temps, l'application d'une stratégie du logement impliquera une redéfinition et une redistribution des responsabilités entre divers agents, allant des ménages aux organismes et ministères gouvernementaux, en passant par les coopératives et les producteurs privés du secteur officiel et du secteur parallèle. Tandis que le secteur privé se montre presque invariablement plus efficace que le secteur public pour produire et distribuer des logements, il ne saurait fonctionner sans un cadre correspondant de "facilitation" que lui fournit le secteur public. D'importants éléments de la fourniture de logements, tels que les routes, les services de base et les transports, exigent, de par leur nature même, qu'ils soient propriété des pouvoirs publics et que ceux-ci assurent leur entretien, et réglementent leur usage. En outre, l'intervention des pouvoirs publics peut être requise, dans de nombreux cas, pour remédier aux imperfections du marché, ou pour compenser ces imperfections et, dans certains cas, une politique gouvernementale peut se justifier pour répondre aux besoins de protection sociale des plus démunis.

La coordination sera requise à tous les niveaux
de l'appareil gouvernemental.

55. L'importance du logement commence à être reconnue au niveau de la prise de décisions politiques. La plupart du temps, toutefois, cela n'aboutit qu'à la création d'institutions spécialisées et de programmes spéciaux pour traiter des questions de logement. Dès que l'on adopte une politique globale du logement, des problèmes de coordination entre les différents services gouvernementaux, les organismes chargés de l'exécution et de la fourniture des services, et les autorités locales, commencent à se manifester. La planification du logement doit donc être pleinement intégrée aux stratégies nationales de développement, aux processus de prise de décisions et aux modalités d'allocation des ressources. Les plans de logement doivent devenir des décisions politiques appuyées par des documents techniques et des affectations budgétaires. C'est pourquoi il est urgent de redistribuer les responsabilités et les ressources entre les différents rouages de l'appareil gouvernemental. On observe une tendance générale à la décentralisation; toutefois, on assiste rarement à un transfert simultané de ressources financières et humaines pour permettre aux administrations locales d'assumer leurs nouvelles responsabilités. Néanmoins, la décentralisation doit se poursuivre jusqu'à permettre une plus grande efficacité au niveau de la fourniture de services, de l'exécution des projets et de la participation des collectivités.

La stratégie de "facilitation" n'exigera peut-être pas de
nouvelles institutions mais exigera certainement de nouveaux
arrangements institutionnels.

56. On est de plus en plus conscient de la nécessité de renforcer les institutions de gestion du logement pour assurer le succès des programmes de logement et le fonctionnement des établissements humains. Toutefois, non seulement il n'existe pas de modèle universel d'arrangements institutionnels pour les stratégies de logement, mais les arrangements existant dans un pays donné évoluent avec le temps. Les modèles adoptés répondent à des structures et des objectifs politiques bien précis, et à des besoins et des occasions spécifiques. Le secteur public, tout en renonçant à son rôle de constructeur de logements, doit multiplier ses investissements dans la fourniture de terrains viabilisés, dans la mobilisation de ressources financières pour le logement, et dans la facilitation des initiatives du secteur privé officiel et du secteur parallèle en adoptant des normes, des cadres juridiques et des procédures appropriées. Le secteur institutionnalisé et le secteur parallèle doivent jouer un rôle croissant dans la production de logements pour tous les groupes de revenu.

Une première démarche en vue de définir les rôles nouveaux
que les agents intervenant dans le secteur du logement
sont appelés à jouer consistera à faire l'inventaire de tous
les organismes gouvernementaux responsables de décisions
dans le secteur du logement.

57. La réorganisation du secteur national du logement concernera un nombre très varié d'organismes gouvernementaux attendu que, dans une structure gouvernementale typique, les responsabilités afférentes aux différents éléments d'une stratégie sont réparties entre divers ministères, organismes et autorités. Dans la mesure où chaque gouvernement s'organise à sa manière, il n'est guère possible de relier les éléments techniques de la stratégie du logement à une liste type de ministères compétents. Par conséquent, la première démarche dans la préparation d'une stratégie consistera à recenser toutes les entités intéressées par toute composante

sectorielle du logement - à commencer par les institutions gouvernementales qui jouent un rôle clef dans l'ensemble du développement national, dans les décisions en matière d'investissement et dans les politiques économiques et budgétaires.

L'application de la stratégie exigera un vaste programme de formation.

58. La mobilisation des ressources humaines revêt plusieurs aspects. Il est clair, tout d'abord, qu'il faut pouvoir compter sur un réservoir suffisant de personnel formé et qualifié pour mener à bien toutes les tâches afférentes à un programme de gestion de logements. On entend par là non seulement les experts techniques et administratifs de haut niveau appelés à concevoir et orienter le programme, mais aussi les entrepreneurs, les artisans, les ouvriers et tous ceux qui participeront à la production, à l'entretien ou au fonctionnement des logements et des infrastructures, et aussi les membres de la communauté qui participeront à la prise des décisions et au processus d'application. En règle générale, les programmes de formation gagnent en efficacité lorsqu'ils sont organisés sur une base permanente et que des institutions appropriées sont chargées de les mener à bien. Il faudra donc entreprendre un très vaste effort de formation, par le biais de diverses institutions et en recourant à de multiples méthodes, notamment en appuyant de la façon la plus large possible les organismes locaux de formation. Une étude de l'ampleur du problème et des ressources disponibles permettra également de définir les priorités et les méthodes à suivre dans le cadre des programmes de formation.

Les programmes d'enseignement devront être mis à jour, et il faudra mettre sur pied de nouveaux programmes de formation en cours d'emploi ainsi que des stages, et améliorer les programmes et stages existants, qui devront s'adresser à certains agents clefs participant à la production et à l'amélioration des logements.

59. Les programmes d'enseignement professionnel et technique doivent être mis à jour et adaptés compte tenu de l'évolution des besoins de chaque pays. La coopération entre universités, organismes publics et privés du logement, organisations non gouvernementales et groupes communautaires peut aider à tenir à jour les programmes. Les besoins de formation en cours d'emploi des administrateurs et spécialistes du secteur public peuvent être satisfaits moyennant l'organisation de stages de courte durée, d'ateliers et de détachements temporaires auprès d'institutions et d'organismes techniques. Les stages de formation et les ateliers sont un moyen rentable d'offrir au personnel une formation continue lui permettant d'améliorer ses qualifications. Cette formation s'adresserait surtout au personnel des agences de logement, des collectivités locales et des institutions de financement. Des stages spéciaux sur le tas sont également nécessaires pour les agents de vulgarisation dans les secteurs de l'agriculture et de la santé, pour élargir la portée de leurs travaux en y incluant des infrastructures et des services liés au logement.

Les programmes de formation seront nécessaires pour les constructeurs du secteur privé et pour les groupes communautaires engagés dans la production et l'amélioration des logements.

60. Les petits entrepreneurs de bâtiments, les fournisseurs de matériaux de construction et autres entrepreneurs des secteurs officiel et parallèle apparentés au logement ont besoin d'une formation et d'une assistance technique dans les domaines suivants : comptabilité, budgétisation, gestion des stocks et autres

qualifications de base. Cette formation et cette assistance technique pourraient être utiles si elles étaient combinées avec des programmes de prêts par le biais d'associations commerciales. La formation devrait également être étendue aux groupes communautaires qui jouent un rôle dans la conception et l'application de programmes de logement.

On ne peut compter sur une action fortement motivée dans le secteur du logement sans incitations appropriées, dans le secteur privé comme dans le secteur public.

61. La formation des participants à un programme de logement est une condition nécessaire mais non suffisante pour accroître la production de logements et faire fonctionner un système de distribution de logements. Les participants doivent être motivés si l'on veut que le programme marche, ou alors la stratégie restera lettre morte. Dans le cas du secteur privé, il faudra peut-être réorganiser la pyramide des salaires, les régimes fiscaux et les arrangements en matière de subventions. Dans le cas du secteur public, il faudra s'efforcer de retenir le personnel expérimenté par des promotions et par le renforcement du statut professionnel.

A l'échelon local, la "facilitation" doit viser à mobiliser le crédit et la fourniture de matériaux de construction, à assurer la sécurité d'occupation et à développer les réseaux d'infrastructures.

62. Le but de l'action locale est d'améliorer l'accès aux ressources de base pour les programmes conçus par les collectivités locales et autogérés. Il faudra en règle générale changer la manière dont les fonds sont alloués et utilisés, la manière dont le crédit est accumulé et octroyé et, ce qui est plus important, la manière dont les décisions sont prises et les responsabilités exercées. Ces changements, les gouvernements seront seuls habilités à les autoriser. Il sera particulièrement important de prendre des mesures de facilitation dans le domaine de la sécurité d'occupation, des services, du crédit et des matériaux de construction. Dans tous ces domaines, il existe une expérience positive considérable, et les possibilités d'expérimentation sont illimitées.

La structure institutionnelle pour la fourniture de services urbains devra être rationalisée.

63. La fourniture, l'exploitation et l'entretien des infrastructures, dans les pays en développement a fini, au fil des ans, par dépasser les capacités de la plupart des gouvernements. Les carences institutionnelles sont apparues comme un sérieux obstacle à la mise en place d'infrastructures. Ces carences procèdent essentiellement de la multiplicité d'organismes inefficaces - dont les attributions se chevauchent parfois, dont les intérêts ne coïncident pas toujours et dont les mandats sont parfois trop larges pour que leur action puisse être efficace - de l'absence d'un cadre adéquat pour encourager et soutenir la participation communautaire, et du manque de motivation pour une fourniture de services efficace reposant sur la notion de performance. Les stratégies proposées pour surmonter ces problèmes sont les suivantes :

a) Rationaliser les institutions gouvernementales locales et renforcer leur capacité organisationnelle de fournir des services urbains. Les gouvernements devront revoir et redéfinir leurs responsabilités institutionnelles, créer des unités spécialisées pour planifier et gérer la fourniture de services aux groupes les plus pauvres de la population, et promouvoir la coordination intersectorielle et interinstitutions.

b) Procéder à des réformes au niveau des structures et des responsabilités administratives de manière à encourager la participation communautaire. Les gouvernements devront introduire des réformes au niveau des structures et des responsabilités administratives pour transformer les institutions qui fonctionnent de façon autoritaire en institutions qui encouragent la participation communautaire et suscitent des initiatives reposant sur l'effort personnel, tout ceci en vue d'améliorer les compétences des collectivités en matière de planification de gestion et d'entretien des infrastructures.

c) Accroître l'efficacité organisationnelle. On pourrait éventuellement recourir à des accords de sous-traitance qui permettraient à des entreprises privées de fournir certains services sous la supervision des pouvoirs publics, qui assureraient le respect de normes quantitatives et qualitatives. Les pouvoirs publics peuvent encourager la multiplication des petits contrats de sous-traitance comportant peu de frais généraux et peuvent mobiliser la participation du secteur parallèle à la fourniture de services. Les pouvoirs publics peuvent aussi encourager des pratiques administratives et des arrangements organisationnels permettant aux organisations bénévoles et non gouvernementales de participer à l'amélioration de services dans les quartiers pauvres.

La mobilisation des ressources communautaires ne peut être assurée que par la pleine participation des collectivités aux décisions affectant leurs logements.

64. Les programmes de logement doivent être acceptés par la collectivité et soutenue par une participation directe de la population à tous les niveaux. Il est fort probable que, dans la plupart des pays en développement, les ressources financières conjuguées du secteur public et du secteur privé ne suffiront pas à répondre à toutes les exigences des programmes. Les ressources que constitue l'apport communautaire peuvent être exploitées pour effectuer la soudure, mais il faut pour cela que la collectivité soit motivée et se sente responsable du programme. La collectivité doit donc être pleinement associée à la prise de décisions sur les orientations et les priorités du programme et il faudrait lui confier la responsabilité des tâches pour lesquelles il existe un lien manifeste entre l'effort et le résultat de cet effort. Il incombe à chaque stratégie nationale de définir le rôle de la collectivité, pour qu'il soit le plus efficace possible; toutefois, cette décision devrait être considérée comme faisant partie intégrante de la mobilisation des ressources.

Le degré de participation communautaire devra être déterminé dans le cadre de négociations.

65. On distingue trois modèles de participation communautaire. Le premier (qui correspond généralement à des situations où les pouvoirs publics encouragent expressément l'action communautaire indépendante) laisse aux collectivités le soin de procéder à la mise au point définitive des plans et à prendre les décisions finales, le personnel des institutions et le personnel technique se contentant de donner des avis et de veiller à l'application des règlements. Le deuxième modèle confie l'essentiel de la planification aux institutions, les collectivités étant simplement consultées à son sujet. Le principe pragmatique qui sous-tend ce modèle est que si la collectivité est d'accord avec les plans, elle n'entravera pas leur application et elle se montrera peut-être coopérative en jouant un rôle dans l'application des plans et l'entretien ultérieur des ouvrages. Le troisième modèle, qui est encore le plus répandu, est celui de la "participation par le labeur". Il confine la participation communautaire à la contribution individuelle

ou collective de main-d'oeuvre pour la construction de maisons, la mise en place d'infrastructures ou l'exécution de certains services, tels que la collecte des déchets ou le nettoyage des canaux d'évacuation. D'une manière générale, il faut se rappeler qu'une participation maximale n'est pas forcément une participation optimale. Dans certains pays, il se peut que les collectivités se contentent de ne jouer qu'un rôle limité dans la prise de décisions concernant le développement des établissements humains et préfèrent laisser le gros des responsabilités aux représentants qu'ils ont élus ou aux pouvoirs publics; dans d'autres, où les collectivités sont fortement motivées et politisées, il se peut que celles-ci tiennent à participer à une gamme presque illimitée d'activités et de responsabilités. Les programmes et projets qui font appel à la participation communautaire doivent éviter d'antagoniser des sentiments parfois vigoureux, ce qui risquerait d'affaiblir le potentiel de la participation communautaire, au lieu de le renforcer. Le degré de participation communautaire ne peut être imposé : il ne peut être défini que dans le cadre d'un dialogue avec les collectivités locales.

3. Le cadre juridique et réglementaire de la fourniture de logements

Plusieurs options législatives peuvent conduire à des lois et règlements appropriés dans le secteur du logement.

66. Dans le passé, quand on élaborait des politiques du logement, on se livrait rarement à un effort systématique pour revoir les lois et règlements applicables à ce secteur. Les nouvelles stratégies du logement, formulées dans le but d'être mises en oeuvre avant l'an 2000, devront envisager des actions menant à des réformes juridiques. Ces réformes devront reposer sur une étude comparative, qui conduira, si nécessaire, à l'adoption de législations novatrices d'autres pays. L'impact économique des lois, règlements et codes devra être soigneusement examiné. Il faudra envisager des codes et des normes spécialement conçus pour les logements et les infrastructures pour les groupes à faible revenu, ces codes et normes pouvant être relevés par la suite. Cela devra se faire avec le concours de conseillers juridiques, de juristes, de fonctionnaires chargés de l'application des lois et de législateurs. Il convient de souligner, toutefois, que ces réformes ont peu de chances d'aboutir à moins d'être soutenues par des campagnes actives auprès du public, organisées et promues par ceux-là mêmes qui ont directement intérêt à mettre en place un cadre réglementaire qui leur permette de fournir de façon efficace des logements.

La révision des codes et des règlements de construction et d'infrastructure est une question hautement prioritaire.

67. Les règlements de construction doivent non seulement assurer la sécurité et la salubrité des édifices, mais être en outre de nature à promouvoir des techniques compatibles avec les ressources et les besoins des pays en développement. Malheureusement, les règlements en vigueur gênent souvent la fourniture de logements et d'infrastructures. D'une manière générale, ils ne donnent pas aux artisans et aux experts du bâtiment des directives suffisantes pour assurer des modes de construction sûrs; ils préconisent des techniques et des matériaux de construction et des technologies d'infrastructure d'un coût inabordable; ils interdisent parfois l'utilisation de matériaux et de techniques traditionnels; et ils ne prévoient pas l'incorporation des techniques nouvelles viables à mesure de leur apparition. Il existe toute une quantité de directives et de critères techniques disponibles, reposant sur de solides principes et des expériences concluantes, et il ne reste plus qu'à les utiliser.

La construction du secteur parallèle au secteur du logement, qui est actuellement en marge des lois et règlements en vigueur, doit être reconnue et progressivement légitimée.

68. Les politiques gouvernementales devront encourager la participation de tous les agents, du secteur institutionnalisé comme du secteur parallèle, qui prennent part à la construction de logements. Ces politiques devraient également prendre assise sur les procédures établies de fourniture de logement, qu'elles soient ou non conformes aux objectifs bureaucratiques ou aux restrictions juridiques existants. A cet égard, il est encourageant de constater que, dans plusieurs pays en développement, les gouvernements commencent à appliquer des mesures visant à encourager les initiatives du secteur parallèle dans le domaine de la construction et ont régularisé des pratiques telles que le morcellement "illégal" des terrains, estimant que ces mesures sont propices à la construction de logements.

4. Constitution de bases de données pour faciliter les décisions stratégiques

Une meilleure compréhension des mécanismes de l'offre de terrains et de logements est nécessaire pour assurer une formulation et une application efficace des stratégies.

69. Les décisions stratégiques ne sont justes que dans la mesure où les données et les informations sur lesquelles elles reposent le sont elles-mêmes. Jusqu'à ce jour, les pouvoirs publics ne connaissent pas suffisamment le fonctionnement des marchés du logement ni les compétences et l'expérience requises pour remédier à leurs imperfections et à leur mauvais fonctionnement afin de pouvoir intervenir efficacement dans le système de production de logements. Souvent, ce sont les politiques gouvernementales elles-mêmes qui sont responsables des échecs à ce niveau, ainsi qu'on l'a indiqué plus haut. Malheureusement, au cours des 20 dernières années, il n'a pas été possible de constituer un système d'information organisé et systématique sur les terrains, logements et autres questions pertinentes présentant un intérêt direct pour les responsables de la formulation des politiques. Les statistiques concernant le logement ne sont pas fiables et sont souvent de peu d'utilité, voire périmées. Pour permettre l'application de stratégies du logement, ceux qui prennent les décisions doivent pouvoir disposer régulièrement de certaines informations critiques.

La constitution de bases de données sur les variables clefs affectant la performance du secteur du logement sera une composante critique des stratégies nationales.

70. La performance du secteur du logement doit être régulièrement suivie pour qu'il soit possible de réajuster les politiques affectant ce secteur en cas de mauvaise performance ou d'échec, et de contrôler les effets de changements de politiques et de conditions économiques. La mesure quantitative des besoins totaux de logement est pratiquement inutile s'il est manifeste que ces besoins ne risquent pas d'être satisfaits dans un avenir proche. D'autres mesures sont au contraire, critiques. Sans elles, il ne sera pas possible de déterminer si les conditions de logement s'améliorent ou empirent, ni de savoir si l'objectif de la Stratégie mondiale - un logement pour tous d'ici l'an 2000 - a été atteint. Des données sur les variables clefs devront être collectées à intervalles rapprochés, de préférence en recourant à des techniques par sondage, qui sont d'un bon rapport coût-efficacité, plutôt qu'à des études de recensements globaux. La mise au point des méthodes de sondage pourra être coordonnée avec celle des systèmes

d'enregistrement cadastral et d'information sur la propriété foncière. On quantifiera les variables clefs ci-après : variations du nombre d'unités dans les différentes subdivisions du parc immobilier; modifications de la demande de logements due à l'augmentation de la population, aux migrations et au développement économique; variations des prix des logements, des prix des terrains et des loyers dans différents secteurs du marché; déplacements des ensembles immobiliers et des centres de main-d'oeuvre; modifications du coût des transports; évolution des investissements dans le logement et des loyers; variations dans la disponibilité et la distribution du crédit; modification du nombre de nouvelles constructions, du nombre de terrains convertis pour usage résidentiel, de logements vacants et du taux de destruction du parc existant par expropriation ou détérioration; modifications des revenus et de la capacité de paiement; fluctuations des recettes publiques disponibles pour la construction et l'entretien des infrastructures ainsi que pour les subventions au logement; modification de la structure du secteur du logement et du comportement des différents partenaires dans ce secteur; modifications du climat politique et de l'environnement socio-culturel susceptible d'affecter la performance du secteur. Avec une bonne organisation, une bonne formation et un matériel et un logiciel informatiques rudimentaires ces bases de données pourraient être constituées à relativement brève échéance.

La coopération technique sera indispensable pour constituer des bases de données opérationnelles pour les stratégies nationales du logement.

71. Plusieurs pays ont déjà une certaine expérience de la constitution de bases de données simples et efficaces, utiles pour suivre l'évolution du secteur du logement et en tirer d'importantes conclusions pour la prise de décisions stratégiques dans ce secteur. Cette expérience devra être mise en commun moyennant une assistance technique des pays expérimentés, et aussi par le biais de la coopération technique entre des pays cherchant à mettre en place des bases de données similaires, ainsi que dans le cadre de réunions nationales et internationales qui chercheront à trouver des moyens communs de poursuivre la formulation et l'utilisation efficace de l'information en vue de la prise de décisions. Le CNUEH (Habitat) jouera un rôle critique à cet égard, en veillant à la diffusion la plus large possible de données nationales ainsi recueillies.

La communication et l'échange de données d'expérience, à l'échelon mondial, entre agents participant au secteur du logement est indispensable.

72. La collecte de données critiques pour la formulation de politiques ne sera pas, toutefois, suffisante pour provoquer les changements nécessaires au niveau des politiques et des stratégies. L'engagement personnel, l'initiative et l'ouverture d'esprit des responsables de l'élaboration des politiques nationales seront indispensables au succès de toute stratégie du logement. A cette fin, il sera essentiel d'organiser, d'une part, des réunions internationales pour échanger des données d'expérience sur les méthodes, les politiques et les programmes particulièrement réussis et, d'autre part, des réunions nationales pour assurer l'entente et la coopération entre les organismes s'intéressant à la stratégie du logement (notamment les organismes chargés de la planification économique nationale, du développement de l'immobilier et de l'aménagement urbain), l'industrie du bâtiment, les pouvoirs locaux, les institutions de financement privées et les principales organisations non gouvernementales.

D. Mobilisation et allocation des ressources financières

La mobilisation et l'allocation des ressources financières doivent concerner en priorité la production, l'amélioration et l'entretien des infrastructures et du parc immobilier.

73. Pour que le secteur du logement fonctionne de façon optimale, il faudra canaliser vers ce secteur un montant de ressources approprié, qui devra s'accompagner d'une meilleure compréhension de son rôle dans le développement de l'économie nationale. Des ressources devront être mobilisées dans trois grands domaines : financement, fonctionnement et entretien des infrastructures publiques; financement de l'immobilier et octroi de subventions pour permettre aux familles nécessiteuses de répondre à leurs besoins élémentaires de logement.

Une attention devrait être accordée au soutien financier des groupes particulièrement défavorisés qui seraient exclus du marché du logement en l'absence d'une intervention des pouvoirs publics.

74. Malgré les augmentations substantielles de logements construits et rénovés que permettra la mobilisation de sources de financement additionnelles pour le logement et les infrastructures, une bonne partie des ménages, notamment dans les pays en développement, n'aura pas accès à un logement décent produit par le secteur privé (officiel ou parallèle). Les gouvernements devront étudier et mettre au point des mesures spéciales à cet égard, soit indirectement, en encourageant la production de logements à la portée des groupes à faible revenu, soit directement, en mettant sur pied des plans de crédit hypothécaire adaptés à leur situation et à leur revenu.

1. Financer l'infrastructure

Les pouvoirs publics resteront responsables du financement des infrastructures dans le cadre de la satisfaction des besoins de logement.

75. Les réseaux d'infrastructures publiques - routes, approvisionnement en eau, enlèvement des eaux usées et égouts, évacuation des déchets, électricité, postes et télécommunications - sont utilisés par tout le monde et ne peuvent être achetés et vendus comme d'autres produits. En raison de ce statut spécial, ils doivent être fournis par des organismes d'Etat, des entreprises publiques ou des entreprises privées dotées de certaines responsabilités publiques. Il faudra qu'ils soient correctement financés car, dans le passé, du fait qu'il n'y avait pas assez de fonds pour répondre aux besoins d'infrastructures, il était très courant que les routes et les services collectifs soient mis en place une fois achevée la construction des logements. On ne peut remédier à cela que si les organismes chargés de la mise en place d'infrastructures ont une assise financière stable. La construction des principaux axes routiers devra précéder l'aménagement des zones à urbaniser et les infrastructures devront être prioritaires à tous les niveaux, avant toute initiative dans le secteur du logement. Pour que les organismes chargés de la mise en place des infrastructures puissent planifier longtemps à l'avance, il faudra que leurs sources de financement soient assurées un certain nombre d'années à l'avance.

Dans les économies planifiées, il sera crucial d'investir suffisamment dans les réseaux d'infrastructures pour répondre aux besoins de logement.

76. Dans les économies planifiées, la production de logements par le gouvernement central et les collectivités locales, par les entreprises publiques et par les coopératives est souvent entravée par l'absence de réseaux d'infrastructures appropriés, ce qui limite la quantité de terrains équipés disponibles pour la construction de logements. Cette pénurie artificielle de terrains, qui sont en théorie disponibles et prévus pour la construction de logements, devrait être surmontée par un programme planifié d'investissements dans les infrastructures.

Dans les économies de marché, le coût des infrastructures devra être recouvré essentiellement auprès des usagers et auprès de ceux qui bénéficient de la valorisation des terres résultant de l'amélioration des équipements collectifs.

77. Les améliorations apportées aux infrastructures créent une valeur ajoutée. Elles améliorent l'accès aux services et le niveau de vie de ceux qu'elles desservent. Leur taux de rendement économique, par comparaison avec celui d'autres investissements publics, est parmi les plus élevés. Toutefois, ce rendement économique revient souvent en dernière analyse aux bénéficiaires, d'où il résulte que le coût des installations ne peut être recouvré. La façon la plus logique de recouvrer ces coûts est d'exiger des usagers le paiement d'une redevance, chaque fois que possible, et de taxer directement ou indirectement les bénéficiaires, s'il est impossible d'imposer une redevance. Il faudra que ce système devienne une partie intégrante d'une stratégie du logement coordonnée. Il faudra pour cela conférer directement aux organismes chargés de la gestion des infrastructures le pouvoir d'imposer des tarifs ou des taxes, pour qu'il n'y ait pas besoin de prélever autant de fonds sur le budget de l'Etat pour financer la construction d'infrastructures publiques. Les organismes chargés de la gestion des infrastructures ont le choix entre plusieurs options, indiquées ci-après.

Les pouvoirs locaux devront s'efforcer plus systématiquement de prélever des redevances et des impôts forciers pour financer et entretenir les infrastructures.

78. La méthode probablement la plus répandue de recouvrement des coûts consiste à taxer les propriétés immobilières et les baux à long terme. L'amélioration des infrastructures et des services donne une plus-value aux terrains dont on peut tenir compte dans l'estimation de la valeur des terrains aux fins de l'imposition. Cette méthode exige de renforcer l'autorité des pouvoirs locaux en matière de collecte des impôts et taxes et une amélioration des systèmes d'enregistrement cadastral et d'information sur la propriété foncière pourrait en faciliter l'application.

Les pouvoirs locaux devront envisager de nouvelles mesures pour recouvrer le coût des infrastructures.

79. L'une des raisons qui expliquent l'inefficacité des pouvoirs locaux dans la plupart des pays et, par conséquent, leur inaptitude à faire face aux besoins de logements jusqu'ici, est leur incapacité de récupérer les investissements de capitaux et les frais d'exploitation des infrastructures qu'ils mettent en place. Ces dépenses sont toujours considérables, mais elles peuvent être amorties de diverses manières, notamment par le prélèvement d'un impôt spécial sur

l'augmentation de la valeur de la propriété induite par le développement des infrastructures, et par les impôts sur la propriété, qui devront être équitables. Pour être efficaces, les impôts et redevances devront être raisonnables et simples. Les mesures suivantes pourraient être avantageuses :

a) Impôts sur la plus-value. Parmi les mécanismes d'autofinancement, les impôts sur la plus-value sont souvent cités comme un bon moyen de recouvrer le coût de développement des infrastructures à bref délai. Ce système repose sur le principe suivant : la valeur en capital des propriétés desservies par de nouvelles infrastructures s'apprécie sans être gagnée et, par conséquent, une partie au moins de cette valeur peut être récupérée par celui qui l'a créée, c'est-à-dire l'autorité gérant la mise en place des infrastructures, sous la forme d'un impôt exceptionnel. Toutefois, la difficulté de calculer le montant de cet impôt équitablement a, dans le passé, limité le recours à ce type d'impôt dans la plupart des pays.

b) Programmes de réaménagement des terres. Dans le cadre de ces programmes, des terrains non aménagés, habituellement situés à la périphérie des zones urbaines, peuvent être désignés "zones à aménager", comprenant de nouveaux plans de parcelisation, le nivellement des terrains, la construction de routes et la fourniture d'infrastructures. Au lieu de payer un impôt sur la plus-value, les propriétaires terriens doivent céder une partie de leurs terres aux pouvoirs locaux pour payer les améliorations apportées. Les pouvoirs locaux peuvent alors revendre cette parcelle de terrain pour récupérer le coût des améliorations.

Les plans d'aménagement du secteur public peuvent accroître l'offre de terrains tout en permettant de recouvrer le coût des améliorations apportées aux infrastructures.

80. Dans le passé, beaucoup d'organismes chargés de la mise en place d'infrastructures mettaient en place ces réseaux selon une approche unidimensionnelle beaucoup trop centrée sur les réseaux eux-mêmes et ne portant aucun intérêt aux terrains avoisinants. Ils ignoraient ainsi leurs effets cumulatifs sur les terrains et les structures avoisinants, qui bénéficiaient grandement de leur mise en place. Si, à l'avenir, les différents organismes chargés de la mise en place d'infrastructures, notamment ceux qui s'occupent de la construction de routes, pouvaient coordonner leurs efforts et se concentrer sur la mise en valeur des terres au lieu de se borner à mettre en place des réseaux linéaires, le secteur public serait en mesure de recouvrer le coût des infrastructures en achetant des terres, en les aménageant et en les mettant en vente.

Il faudrait explorer la possibilité que le financement et la gestion des infrastructures soient assurés par le secteur privé ou par des organisations communautaires.

81. Peu d'attention a été accordé jusqu'ici au financement des infrastructures par des entreprises privées ou par des organisations communautaires et des coopératives. Or, si de l'argent est emprunté pour une entreprise privée ou un investissement communautaire, il est manifeste qu'il existera une très forte motivation pour demander aux usagers de payer une redevance réaliste, pour obtenir des recettes fiscales et pour gérer et entretenir aussi efficacement que possible le produit des investissements. Il existe probablement un potentiel considérable pour que, au moins, de petits réseaux d'infrastructures puissent être installés et gérés par des organismes non gouvernementaux dont les opérations devront être correctement réglementées.

2. Financer le logement

La réforme des systèmes de financement du logement devra être vue comme faisant partie d'efforts plus vastes visant à développer et à réformer le secteur financier.

82. Le financement du logement est de toute évidence un élément clef de toute stratégie du logement. Il est donc clair qu'il incombe aux gouvernements de créer un environnement propice à la mobilisation de fonds. Le développement ou la réorganisation des institutions de financement du logement devraient faire partie d'un effort global visant à renforcer et à développer les systèmes financiers nationaux. Cet effort devra tendre à encourager et mobiliser l'épargne, à accroître l'efficacité des intermédiaires financiers et diminuer le coût de leurs services, et faciliter la libre circulation de capitaux dans l'ensemble de l'économie nationale.

Le développement du logement exigera un afflux stable d'investissements à long terme.

83. Les stratégies d'investissement dans le secteur du logement doivent se préoccuper de cette question fondamentale qu'est la mobilisation d'un courant stable d'investissements à long terme. Le logement exige un investissement à plus long terme que d'autres secteurs économiques, car le coût du logement est généralement un multiple du revenu des ménages, rendant indispensable de longues périodes d'amortissement des prêts. Plusieurs sources de financement doivent être envisagées : non seulement l'épargne déposée par les ménages auprès d'institutions financières mais également les fonds provenant de la vente d'obligations immobilières (parfois garantis par des hypothèques) et les fonds accumulés dans les plans d'épargne obligatoires, tels que les caisses de prévoyance et les caisses de retraite, les caisses d'assurance-vie et autres systèmes de sécurité sociale. La disponibilité de fonds provenant de ces sources dépend en partie des conditions économiques générales et en partie de la mesure dans laquelle les gouvernements doivent modifier leurs politiques d'incitation ou le coût des fonds disponibles pour financer le logement.

Les politiques gouvernementales en matière de fiscalité et de crédit devraient être orientées de telle manière que le secteur du logement puisse rivaliser équitablement avec d'autres secteurs pour obtenir un financement et que les intermédiaires financiers diminuent les coûts des transactions.

84. Les politiques gouvernementales en matière d'investissement, de crédit et de coût du financement peuvent avoir un profond impact sur la capacité de n'importe quel secteur de l'économie de pouvoir concurrencer les autres secteurs pour obtenir des investissements. Ces dernières années, les gouvernements ont souvent rendu la tâche difficile au secteur du logement en adoptant des politiques qui ont canalisé le crédit vers des secteurs économiques jugés plus productifs ou en limitant le taux d'intérêt sur l'épargne ou sur les prêts octroyés par des institutions de financement du logement, rendant ces institutions financièrement non viables, incapables de soutenir la concurrence pour obtenir des fonds et incapables de continuer d'accorder des prêts. Dans le cadre des stratégies du logement, il faudra examiner de près ces politiques pour voir si elles continuent de se justifier et, si cela semble être indiqué, éliminer ou remanier les procédures gouvernementales d'allocation du crédit, la fixation de taux d'intérêt sur les dépôts effectués auprès d'institutions de financement du logement de telle manière qu'ils favorisent l'épargne, la fixation de taux d'intérêt sur les prêts qui

assureront la viabilité des institutions financières, et l'adoption de nouvelles modalités de remboursement des prêts hypothécaires, telles que les remboursements variables ou gradués, qui permettront aux institutions de financement du logement de s'adapter en souplesse à l'évolution des conditions macro-économiques. Les gouvernements devraient éviter de se servir des institutions de financement du logement comme d'un véhicule pour accorder des subventions, dans la mesure où il existe presque toujours d'autres mécanismes de subvention plus équitables et plus efficaces, ne compromettant pas la viabilité financière des organismes de crédit. Tous les pays devraient chercher à réduire le coût de financement du logement en le ramenant au plus bas niveau possible compatible avec les principes d'une saine gestion financière et économique. Pour cela, il faudra étudier de près la manière dont les réglementations gouvernementales jouent sur les différents éléments qui entrent en jeu dans le financement du logement. Le coût du financement pour l'usager final est composé de divers éléments : taux d'intérêt des dépôts ou coût d'autres moyens de financement, provenance du prêt et frais associés au service des prêts, et divers coûts afférents aux risques, notamment les risques de défaut de paiement, les risques de modifications futures des taux d'intérêt, et les risques de liquidité et de paiements d'avance. Ces coûts et ces risques sont souvent influencés directement par les réglementations gouvernementales, qui doivent être examinées de près afin de voir quelles modifications pourraient réduire les risques, diminuer les coûts et, en fin de compte, réduire le coût du financement pour les usagers.

Compte tenu de la demande importante et croissante de logements en location, notamment dans les établissements urbains en pleine expansion des pays en développement, il faudra mobiliser des ressources et les affecter à la production de logements à louer pour tous les groupes de revenu.

85. Dans tous les pays, les logements en location constituent une part non négligeable du parc immobilier urbain. Dans les pays à économie planifiée, la grande majorité des logements urbains est construite par des entreprises étatiques et louée pour des loyers extrêmement bas. Dans les pays à économie de marché, la demande croissante de logements à louer concerne tous les groupes de revenu et est influencée par le processus de modernisation en cours dans ces pays. Beaucoup de ménages, quel que soit leur revenu, ne sont pas nécessairement intéressés par l'achat d'une maison. Il y a à cela beaucoup de raisons : désir de mobilité, réticence à investir une part importante de leur revenu ou de leur patrimoine dans des avoirs immobilisés ou, simplement, une insuffisance de leur capacité de paiement. Dans les pays en développement, les groupes à faible revenu sont souvent intéressés par la location d'un logement décent et d'un coût abordable proche de leur lieu de travail. La construction de logements à louer est souvent entravée par les effets non intentionnels de législations sociales visant à aider les groupes les plus vulnérables de la société; en particulier, les mesures de contrôle des loyers dans les villes se transforment souvent au fil du temps en privilèges immérités pour les très anciens locataires à l'exclusion des ménages qui mériteraient tout autant ces logements. Dans tous les pays, il faudra revoir la législation en matière de contrôle des loyers, à la lumière des principes généraux de la Stratégie relatifs aux politiques de subvention - compassion, équité et efficacité. Dans les pays à économie planifiée, les gouvernements pourraient souhaiter améliorer l'efficacité des mécanismes actuels de location. D'autres pays devront chercher les moyens d'améliorer l'offre de logements en encourageant le secteur privé (institutionnalisé et parallèle) à construire des logements à louer. Il sera très important de canaliser des ressources de manière à accorder de petits prêts aux propriétaires qui seraient disposés à construire des logements à louer bon marché en agrandissant leur domicile.

L'octroi de prêts hypothécaires pour les logements individuels ne peut être viable sans d'importantes améliorations au niveau du remboursement des prêts et sans une réduction des défauts de paiement.

86. Beaucoup de programmes de prêts au logement, que ce soit d'institutions financières, d'organismes gouvernementaux, de caisses de crédit communautaires ou de coopératives, souffrent de taux élevés de défauts de paiement. Ceux qui bénéficient de ces prêts sont souvent des personnes qui n'empruntent qu'une seule fois dans leur vie et qui ne se sentiront pas menacées outre mesure si elles ne respectent pas leurs engagements. Expulser ces personnes de leur logement pour cause de défaut de paiement va à l'encontre du but recherché, qui est de les loger correctement, et, dans la plupart des cas, s'avère difficile, voire impossible. Le remboursement des prêts devrait être contrôlé à l'échelon communautaire, de façon régulière (quotidiennement, hebdomadairement ou bimensuellement) par des personnes étroitement en rapport avec les emprunteurs. Il faudra concevoir des systèmes de collecte de fonds propres à réduire les risques qu'il y a à prêter aux pauvres et, si possible, compléter ces systèmes par des caisses de prévoyance spéciales pour aider ceux qui seraient incapables de rembourser en période de besoin, voire par un système de garanties financières collectives. L'adoption de mesures visant à assurer plus facilement la sécurité du droit de propriété du terrain et la sécurité de jouissance permettra aussi d'améliorer le financement des logements destinés aux groupes à faible revenu.

3. L'octroi des subventions

La croissance économique et la création de marchés fonciers et immobiliers fonctionnant bien ne sont pas toujours suffisantes pour que les conditions de logement soient adéquates pour les ménages particulièrement défavorisés.

87. En général, il s'avère que le développement économique produit des gains en matière d'amélioration des logements qui bénéficient à l'ensemble de la société, en termes de qualité des logements, d'espace vital et d'accès aux infrastructures. Dans l'ensemble, même les membres les plus pauvres de la société bénéficient de la croissance économique et de marchés opérationnels. Parfois, cependant, il arrive que les conditions de logement et d'accès aux infrastructures restent inacceptables pour une importante partie de la population, malgré un relèvement général des niveaux de vie. Pour faire face à ce problème, les gouvernements ont institué des politiques et des programmes de subventions revêtant diverses formes. Les subventions peuvent être expressément incluses dans le budget de l'Etat ou peuvent être implicites et ne pas apparaître dans la comptabilité nationale; elles peuvent consister en un versement unique ou en versements successifs; elles peuvent être liées soit à certains aspects du logement (terrains, constructions, financement ou infrastructures), soit à l'ensemble de ces éléments; elles peuvent impliquer des transferts de richesses de l'ensemble de la société à certains groupes précis (par exemple si elles sont financées par prélèvements sur les recettes publiques) ou elles peuvent constituer des transferts d'un groupe spécifique de la société à un autre (comme, par exemple, dans le cas des subventions croisées à l'intérieur des projets, ou des subventions octroyées dans le cadre des réglementations relatives au contrôle des loyers). Là encore, il faut évaluer soigneusement le volume des subventions et leur importance au regard des besoins et des ressources financières disponibles.

Les systèmes de subventions devraient reposer sur les principes de compassion, d'équité et d'efficacité, et devraient être revus en gardant ces principes à l'esprit.

88. Des systèmes de subventions bien conçus reposent sur la compassion, l'équité et l'efficacité. Pour que ce soit le cas en pratique, il faudrait tenir compte de certains principes généraux au stade de la conception de tout programme de subventions. Un principe de base est que tout système de subvention des logements doit s'intégrer dans une stratégie globale visant à répondre aux besoins des pauvres et des défavorisés, et il faut pour cela réaliser un compromis entre les objectifs de logement et d'autres aspects de la protection sociale, tels que l'éducation, la santé et le niveau de vie général. Dans ce vaste contexte, la réalisation des objectifs en matière de logement cède parfois le pas à d'autres objectifs sociaux. Par la suite, deux principes d'équité doivent être considérés : premièrement, il faut que les subventions profitent le plus à ceux qui en ont le plus besoin et, deuxièmement, qu'à besoin égal corresponde un traitement égal. Il s'agit donc de définir les groupes cibles et d'organiser le système de subventions en conséquence. Pour veiller au respect de ces principes, les subventions devraient être conçues de telle manière qu'elles soient transparentes et mesurables. Il ne devrait y avoir aucune ambiguïté pour personne quant à savoir "qui reçoit/quoi" dans un programme de subventions, pour qu'il soit possible de juger si ce programme est ou non équitable. Enfin, les programmes de subventions devraient être efficaces à deux égards : premièrement, ils doivent profiter le plus possible à leurs bénéficiaires au plus bas coût administratif possible; deuxièmement, ils ne doivent pas faire supporter des charges sociales ou économiques inacceptables à des individus ou institutions autres que les bénéficiaires directs. L'adhésion à ce dernier principe est particulièrement importante au regard des déconvenues causées par de nombreux programmes de subventions, notamment ceux qui ont servi à subventionner soit des infrastructures soit des logements pour les ménages à faible revenu d'une manière telle qu'ils ont compromis l'intégrité financière des organismes accordant les subventions ou, dans un trop grand nombre de cas, les ont conduits à la faillite. Les subventions aux établissements humains, qu'elles concernent le logement ou les infrastructures, doivent être recensées, vu que dans la plupart des pays on n'en connaît guère l'ampleur, la répartition ou les effets. La manière dont les politiques de subventions au logement sont conçues dans la plupart des pays semble aller à l'encontre de la quasi-totalité des principes susmentionnés : leur rôle dans une politique globale de protection sociale des pauvres est presque totalement négligé, leur bénéfice revient aux catégories sociales les plus aisées, elles sont réservées à un petit nombre alors que beaucoup d'autres mériteraient tout autant d'en bénéficier. Le coût administratif de ces programmes de subventions est souvent élevé et ils ont, sans le vouloir, des effets dévastateurs sur ceux qui se trouvent privés de leurs bienfaits. Il faudra que les gouvernements recueillent des données et effectuent des enquêtes pour remédier à toutes ces déficiences, faute de quoi les politiques et programmes de subventions risquent de manquer de compassion, de bénéficier injustement à certains et pas à d'autres, et d'imposer à la société un fardeau inacceptable comparé aux résultats obtenus.

E. Construction de logements et amélioration du parc immobilier

L'augmentation de la production de logements urbains doit être liée à l'amélioration du développement intégré des villes et à la rationalisation de la gestion des infrastructures.

89. Comme on l'a indiqué précédemment, le gros de la demande de nouveaux logements d'ici à la fin du siècle se situera dans les établissements urbains des pays en développement. En plus, il faudra, dans ces villes, gérer la régularisation et l'amélioration de vastes établissements spontanés. La tâche sera colossale, mais tout à la fois riche de possibilités. Ce processus sera largement guidé par les politiques de développement des infrastructures et des transports, qui devraient être au plus haut rang des priorités de ceux qui sont chargés de la gestion des villes.

Les programmes de développement rural intégré devraient considérer le logement comme leur composante fondamentale.

90. Le concept de développement rural intégré a été introduit vers le milieu des années 60 pour accélérer un développement socio-économique équilibré, autosuffisant et soutenu, et pour institutionnaliser une répartition équitable de ses avantages. La présente stratégie reconnaît qu'il faut compléter le développement rural par d'autres objectifs, tels que des réformes administratives, la motivation des communautés locales et l'intéressement des populations à la planification. Pour que cette approche soit efficace, il ne faudra pas s'intéresser qu'à l'agriculture mais se préoccuper aussi d'autres aspects du développement rural. L'un de ces aspects, particulièrement important, est la composante "habitat" des établissements ruraux, c'est-à-dire le logement, les infrastructures et les services indispensables pour satisfaire les besoins de populations rurales en expansion. Ceci permettra :

- a) D'élargir les possibilités de développement économique et d'améliorer les niveaux de vie;
- b) D'axer les efforts de développement sur les besoins sociaux de la localité et les initiatives locales;
- c) D'allouer des ressources à des investissements peu onéreux, planifiés ou gérés à l'échelon local;
- d) D'exploiter pleinement le potentiel des ressources humaines et physiques locales;
- e) D'équilibrer les investissements entre les différents secteurs de manière à améliorer l'efficacité sociale de la croissance économique.

Si la construction de nouveaux logements est limitée par le manque de ressources, il faudra mettre l'accent sur l'amélioration des logements existants.

91. Les stratégies nationales du logement doivent être tout entières tournées vers la construction et l'amélioration d'une grande quantité de logements, pour faire face à l'accroissement de la demande. Vu que beaucoup de pays ne disposent que de ressources limitées, il faudra peut-être, pour des raisons économiques, considérer l'amélioration du parc existant comme une priorité élevée, en particulier si la terre est déjà occupée par des communautés constituées.

Les terrains, les infrastructures et les matériaux de construction sont les ressources physiques essentielles à la construction et à l'amélioration des logements.

92. La ressource physique de base pour tout programme de logement est la terre : la sécurité d'occupation est, par conséquent, une condition sine qua non pour investir dans la construction de logements. Néanmoins, la terre ne devient utilisable que si elle est desservie par des infrastructures essentielles, d'où il ressort que la terre et les infrastructures peuvent être considérées comme une ressource physique quasiment indivisible. Enfin, les matériaux nécessaires à la construction de logements et d'infrastructures doivent être mobilisés en quantités suffisantes pour répondre aux objectifs de production. Tout déficit dans la fourniture de l'une quelconque de ces trois ressources physiques entraînera inévitablement des retards dans la production de logements. Il est donc impératif, pour assurer le succès des stratégies nationales du logement, d'éliminer les obstacles qui s'opposent à l'offre de terrains en quantités suffisantes, à la mise en place d'infrastructures collectives et à la production des matériaux de construction. Mais la façon dont ces ressources sont utilisées de même que l'application de méthodes rentables et réalistes ainsi que de normes raisonnables sont tout aussi importantes. Ces trois éléments clefs sont traités en détail ci-après.

1. Gestion des sols

Les pouvoirs publics devront stimuler un flux suffisant de terrains pour faire face aux besoins de logement.

93. Dans les pays où les terrains sont la propriété de l'Etat ou sont placés sous son contrôle, la production et la distribution de terrains aménagés peut s'effectuer moyennant des méthodes administratives et judiciaires. Dans l'ensemble, les terrains sont alloués sur la base de critères purement techniques et compte tenu de leur qualité et de leur valeur. La fourniture de terrains aménagés suffira normalement à répondre aux besoins, pourvu que les pouvoirs publics allouent suffisamment de ressources à cet effet. La plupart des pays en développement ont des systèmes de terrains privés ou communaux, et gérer le transfert de terrains de ceux qui les possèdent à ceux qui en ont besoin pour construire des maisons est une tâche complexe. Le plus grand échec des pouvoirs publics dans le secteur du logement a été, sans nul doute, l'incapacité de stimuler une offre de terrains aménagés, d'un coût abordable et officiellement cadastrés, suffisante pour répondre aux besoins de logement des groupes à faible revenu. Le résultat dans la plupart des pays, a été la prolifération de colonies de squatters et la parcellisation empirique des terrains, par ailleurs mal desservis en services d'infrastructures.

Dans de nombreux pays, les pouvoirs publics devront reconnaître l'importance pratique des marchés fonciers officieux et éliminer les entraves qui s'opposent actuellement à ces marchés.

94. Le système de distribution des terrains pour le logement des groupes à faible revenu a été jusqu'ici largement une activité des marchés privés parallèles illégaux et les interventions des pouvoirs publics sur le marché du logement ont été inefficaces, voire nuisibles. Par conséquent, l'Etat devra reconnaître et renforcer les aspects positifs des marchés fonciers officieux tout en mettant en place des mécanismes administratifs propres à en supprimer les éléments indésirables, notamment en introduisant de simples mesures d'enregistrement des titres d'occupation.

Les pouvoirs publics devront trouver des solutions de rechange à l'offre de terrains sur les marchés parallèles, qui ont aidé beaucoup de familles à faible revenu dans le passé, mais qui ne pourront peut-être pas fournir suffisamment de terrains pour répondre aux besoins futurs.

95. L'aménagement spontané des terrains joue actuellement un rôle crucial dans la fourniture de terrains aux groupes à faible revenu et aux défavorisés, notamment dans les pays en développement, où l'urbanisation s'accélère. En raison du coût élevé, pour les promoteurs et les ménages, des terrains à bâtir sur le marché officiel, et des normes rigoureuses imposées en matière d'aménagement des terrains, il est très difficile, voire impossible, pour les pauvres, les sans-abri et les défavorisés d'avoir accès à un logement légitime sur un terrain acquis légalement. Toutefois, il est fort douteux que les mécanismes officiels actuels puissent continuer de répondre à la demande, (même s'il est souhaitable de considérer l'offre du marché parallèle comme la politique permanente de facto des pouvoirs publics). Par conséquent, les pouvoirs publics devront intervenir d'une manière ou d'une autre.

Dans les pays où les pouvoirs publics ne contrôlent pas directement le marché foncier, différentes options seront possibles pour libérer des terrains à bâtir à des fins résidentielles.

96. Le type d'intervention des pouvoirs publics sur le marché des terrains dépendra de la forme d'organisation politique dans chaque pays et des différents agents engagés dans la construction de logements. Dans les pays où l'Etat est propriétaire, la distribution des terrains ne pose aucun problème; le seul problème est de répartir ces terrains au mieux entre les entreprises en bâtiment; dans les pays où la propriété privée existe, les pouvoirs publics devront envisager une gamme de mesures, consistant à attirer les terrains privés sur le marché libre et allant jusqu'au développement à grande échelle du crédit foncier et de la commercialisation publics. Entre ces deux extrêmes, il y aura différentes combinaisons possibles, selon le groupe que l'on veut atteindre : grands entrepreneurs commerciaux, coopératives de logements, petits entrepreneurs non officiels, propriétaires ou constructeurs individuels ou autres entités du processus de production.

Pour accroître l'offre de terrains à bâtir à des fins résidentielles, les pouvoirs publics seront fondés à intervenir sur les marchés fonciers en appliquant des mesures d'incitation et des sanctions bien choisies.

97. Dans la majorité des cas, les terrains sont, pour l'essentiel, détenus par des propriétaires privés et une intervention directe des pouvoirs publics est nécessaire pour assurer la distribution d'une quantité suffisante de terrains : il faudra alors accroître les pouvoirs des administrations en matière d'enregistrement des titres d'occupation et des transactions foncières, faute de quoi il sera virtuellement impossible d'atteindre l'objectif recherché efficacement et économiquement. L'acquisition et la distribution directes de terrains par les pouvoirs publics sont la plupart du temps une méthode d'utilisation difficile et onéreuse et il est fort improbable que beaucoup de pays en développement puissent opérer un tel système à une échelle suffisante pour influencer le système de distribution des terres. Il est vraisemblable qu'un système d'incitations et de sanctions administratives et financières conçu pour activer l'échange des terrains sur le marché privé servirait mieux cet objectif. Néanmoins, les pouvoirs publics devraient toujours se réserver le droit de fournir directement des terrains, si

cette mesure s'impose pour stabiliser les prix des terrains et maintenir un équilibre entre l'offre et la demande. Il faudra également définir des mécanismes de gestion en vue de donner des orientations concernant l'utilisation des terrains et notamment l'efficacité de cette utilisation ainsi que la croissance des établissements.

La gestion des terrains devrait être améliorée, notamment par la mise en place de systèmes abordables de cadastre et de programmes de régularisation des titres fonciers.

98. Un autre domaine prioritaire de l'action nationale sera la mise en place de systèmes efficaces de cadastre et d'information foncière, au niveau municipal, ainsi que l'introduction de mesures administratives et de réformes juridiques de nature à promouvoir l'efficacité des marchés fonciers. La médiocrité des systèmes fonciers a en général pour effet d'accroître le coût de l'achat des terrains et des prêts hypothécaires en conséquence, le coût des logements. En plus de modifier les méthodes d'enregistrement des terres, les pouvoirs publics devraient envisager de promulguer des mesures juridiques pour réformer les régimes d'occupation des terres, dans le but d'améliorer les investissements privés dans le secteur du logement. Beaucoup de logements, dans les villes des pays en développement, sont construits par le secteur parallèle sur des terrains sans sécurité d'occupation. Toutefois, lorsque le régime d'occupation des terres a été régularisé, les logements ont été améliorés et de nouveaux logements ont été construits dans de nombreux cas.

L'amélioration des logements exigera la préservation des terrains utilisés pour le logement des groupes à faible revenu.

99. Très souvent, notamment dans les communautés urbaines des pays en développement, les logements spontanés représentent la valeur des droits d'occupation accumulés par un séjour prolongé. L'amélioration progressive des logements, notamment dans le cas des familles à faible revenu, contribue ainsi à préserver une quantité appréciable de terrains utilisables pour le logement des groupes à faible revenu. Même les unités d'habitation qui sont actuellement rudimentaires et inférieures aux normes minimales sont souvent construites sur des terrains bien situés et voient leur valeur économique s'apprécier considérablement à mesure qu'elles sont améliorées. Le remplacement de ces logements par de nouveaux logements à la périphérie constituerait pour les familles réinstallées un fardeau supplémentaire sur le plan financier et sur celui des transports, qui risquerait de les appauvrir. Il est donc essentiel, au stade de la formulation de stratégies du logement, d'examiner soigneusement le rôle respectif de l'amélioration graduelle des logements et de la construction de nouveaux logements. On ne peut supposer a priori qu'une méthode soit préférable à l'autre.

L'établissement de nouvelles colonies de squatters peut être maîtrisé, une fois qu'un système efficace de gestion des sols sera mis en place, mais les squatters qui ont accumulé des droits d'occupation par suite d'un séjour prolongé devront voir leurs droits reconnus et légitimés.

100. Un sujet de préoccupation particulier en matière d'occupation des sols est la situation de très nombreux ménages à faible revenu qui occupent illicitement ou illégalement des terrains résidentiels. Parce que ces ménages forment une force politique vu leur grand nombre, parce qu'ils ont investi dans le logement, qui fait maintenant partie des immobilisations nationales et parce que l'ample justice exige qu'il bénéficient d'une considération particulière, il n'est pas

réaliste de supposer que les stratégies nationales du logement puissent les ignorer. Les stratégies nationales devraient être conçues de manière à offrir des alternatives viables à la squatterisation, mais les squatters déjà en place doivent être intégrés au processus de logement par des programmes intérimaires d'occupation des sols qui régulariseront rapidement leur situation et les placeront sur un pied d'égalité avec les autres. Les pouvoirs publics devront toutefois tenir compte du régime foncier dominant dans les établissements de squatters pour éviter les mesures fâcheuses.

Les locataires de taudis urbains qui ont accumulé des droits d'occupation par suite d'un séjour prolongé ont besoin que ces droits soient garantis pour conserver leur logement et pour l'améliorer, l'entretenir et le rénover.

101. Les résidents des taudis urbains dont le régime foncier est précaire et qui pâtissent considérablement de l'incertitude de leurs relations avec leurs propriétaires mériteraient eux aussi une attention particulière dans certains cas. Si on assimile ces résidents aux squatters, on peut arguer que les pouvoirs publics devraient intervenir pour garantir leurs droits et encourager à entretenir et rénover leur logement. Dans ce cas, il ne sera peut-être pas souhaitable de délivrer des titres d'occupation individuels, mais on pourrait probablement concevoir des régimes de copropriété.

2. Infrastructure

La fourniture de services d'alimentation en eau et d'assainissement adéquats sera un facteur clef dans la construction et l'amélioration du logement.

102. Pour commencer, les activités des pouvoirs publics devraient concerner essentiellement la fourniture d'infrastructures en vue de répondre aux besoins croissants de terrains aménagés pour le logement, en particulier, et pour d'autres activités productives, en général. Pour faire face aux besoins considérables durant les 12 prochaines années, cet effort devra être essentiellement d'ordre quantitatif. Pour obtenir la quantité requise de terrains équipés, il faudra que les infrastructures à installer répondent à des normes d'un coût abordable pour les populations cibles. L'infrastructure en matière de logement fait automatiquement partie des préoccupations des pouvoirs publics, dans la plupart des pays développés et des pays en développement, et les avantages des investissements dans l'infrastructure sont considérables, attendu qu'ils sont extrêmement rentables, qu'ils contribuent souvent à stimuler les dépenses de logement des ménages et que la fourniture d'infrastructures publiques essentielles garantit la sécurité d'occupation pour les nombreux ménages qui vivent dans des établissements spontanés. La fourniture d'infrastructures, notamment pour desservir les établissements spontanés des groupes à faible revenu, peut aussi améliorer l'état de santé des populations, réduisant ainsi, ou du moins stabilisant, les dépenses publiques de santé.

Il faudra réduire le coût par habitant de l'infrastructure pour assurer une couverture adéquate.

103. Une réduction du coût par habitant (coût unitaire) de la construction des infrastructures de base est manifestement un moyen efficace d'accroître la valeur réelle des ressources disponibles pour développer l'infrastructure, pourvu que cette dernière satisfasse à certaines normes de fonctionnement et de sécurité. Les

coûts peuvent être réduits de différentes manières. Les plus prometteuses semblent être l'adoption de techniques peu coûteuses et peu consommatrices de ressources et l'utilisation de matériaux produits localement. Il convient de privilégier le recours aux techniques les moins onéreuses, car il s'agit d'une stratégie fondamentale pour accroître, dans la plupart des pays en développement, le nombre de personnes ayant accès aux infrastructures.

Des techniques appropriées et valables ne sont pas utilisées faute de personnel compétent.

104. Il existe une large panoplie de techniques à faible coût adaptées aux différentes conditions physiques, sociales et économiques des pays en développement. Une technologie appropriée est celle qui fournit, à moindre frais, un niveau de services socialement et écologiquement acceptable, avec tous les avantages qu'on en attend. Toutes ces technologies ne sont pas connues d'emblée des cadres supérieurs et des décideurs, et un effort concerté est donc requis pour les porter à leur attention et pour intégrer à la formation professionnelle une formation concernant la conception et l'exécution de projets d'infrastructures.

Il faudra tenir compte des dépenses de fonctionnement et d'entretien de l'infrastructure dans le choix de techniques appropriées.

105. L'exploitation et l'entretien des infrastructures sont étroitement liés à leur rentabilité et à la qualité des services et sont, en fait, des facteurs déterminants dans les deux cas. Les organismes chargés des infrastructures prennent conscience de la nécessité de prévoir des crédits budgétaires pour l'entretien des réseaux d'infrastructures, afin d'éviter que ces réseaux ne tombent en panne et ne soient plus utilisés et d'avoir à effectuer des investissements prématurés pour les remplacer. Une exploitation et un entretien défectueux des équipements risquent de réduire, voire d'annuler complètement, les avantages escomptés des dépenses d'équipement. Les réseaux d'infrastructure de conception simple et faciles à installer, à exploiter et à entretenir, offrent les meilleures perspectives de durabilité. Il faudra donc mettre l'accent sur des stratégies qui considèrent la gestion et l'entretien des équipements comme partie intégrante de la planification des projets.

3. Matériaux et techniques de construction

Des efforts particuliers seront nécessaires pour soutenir la production et l'utilisation locales de matériaux autochtones.

106. La première priorité en matière de construction concerne l'utilisation de matériaux et de méthodes de construction autochtones. Il faudra peut-être pour cela des politiques de soutien aux investissements des pouvoirs publics dans les domaines suivants : enquêtes et évaluations sur les ressources en matières premières; études de faisabilité concernant l'exploitation de ressources prometteuses, activités techniques de recherche-développement pour évaluer, mettre à l'essai et améliorer des matériaux et des produits autochtones; promotion de produits sur le marché; et études de la réglementation et des méthodes de passation des marchés pour identifier les obstacles qui s'opposent à l'acceptation et à l'utilisation des matériaux autochtones. Des mesures appropriées devront être prises pour promouvoir les facteurs de production locaux : matériaux de construction, main-d'oeuvre et outils de base. Cela exigera peut-être la formulation de nouvelles politiques ou une révision des politiques existantes dans plusieurs domaines et nécessitera peut-être de créer de nouveaux organismes ou

d'agrandir ceux qui existent; par conséquent, il faudra peut-être allouer des ressources supplémentaires à cet effet. La formulation de politiques exige une approche globale consistant notamment à : a) créer ou renforcer des établissements de recherche et autres organismes pour qu'ils développent l'utilisation des matériaux de construction locaux et formuler des normes et des spécifications applicables à ces matériaux; b) créer des laboratoires ou des centres d'essai; c) fournir une formation et des renseignements aux producteurs de matériaux de construction, notamment aux petits producteurs et aux artisans, en particulier en ce qui concerne le contrôle de la qualité; d) faciliter l'accès des producteurs aux matières premières, notamment celles d'origine géologique; e) faciliter l'afflux des crédits et des capitaux vers les producteurs de matériaux de construction, notamment vers les nouveaux investisseurs qui cherchent à commercialiser leurs innovations; f) adopter des politiques d'ajustement fiscal et des mesures connexes pour les matériaux de construction importés, de sorte que la production locale puisse concurrencer les matériaux importés. Là encore, le type de production qui bénéficiera d'un soutien et les incitations et autres formes d'appui dépendront des ressources disponibles et de la norme souhaitée en matière de logement. Il faudra également tenir compte des incidences écologiques d'une utilisation plus intensive des ressources autochtones, telles que l'énergie ou les matières premières, aux fins de la production de matériaux de construction.

Les techniques appropriées pour le logement et les infrastructures dans les pays en développement se situeront peut-être entre les techniques importées modernes et les techniques traditionnelles, les erreurs passées en matière de choix technologiques devront être analysées, afin d'améliorer la production et l'utilisation des matériaux de construction.

107. Actuellement, la fourniture de logements et d'infrastructures repose soit sur des techniques traditionnelles, qui sont rudimentaires et déficientes, soit sur des techniques modernes, qui sont importées à un coût excessif et sont souvent inadaptées. Les critères de choix des meilleures techniques devraient être les suivants : a) faible coût initial de la technologie; b) aptitude de la main-d'oeuvre locale à maîtriser ces techniques de façon soutenue; et c) un programme d'adaptation des techniques importées visant la reproductibilité de ces techniques. Les problèmes touchant le secteur des matériaux de construction dans les pays en développement peuvent être attribués dans une large mesure aux applications de la technologie. Dans certains cas, de mauvais choix technologiques ont été faits et, dans d'autres, le choix des techniques a été approprié, mais ces techniques ont été mal appliquées ou mal transférées. Ces problèmes se soldent par des coûts de production élevés, une capacité de production insuffisante, des produits de qualité médiocre et une diminution des perspectives d'investissements.

Il faudra encourager les petits producteurs de matériaux de construction locaux et il faudra revoir la production des matériaux de construction à petite échelle pour combler les carences, augmenter les investissements et introduire des innovations.

108. On peut accroître rapidement l'offre de matériaux de construction de base, à peu de frais, en promouvant la production à petite échelle. En adoptant des innovations technologiques récentes, il sera possible de mettre sur pied toute une industrie des matériaux de construction reposant exclusivement sur de petites unités de production. Ainsi, la promotion de la production des matériaux de construction à petite échelle permettrait, concrètement, de développer une

industrie des matériaux de construction qui serait autosuffisante. Toutefois, les petites industries sont particulièrement vulnérables. La raison en est que les petites unités de production sont caractérisées par une main-d'oeuvre non qualifiée, un fort taux d'analphabétisme, un manque d'accès au crédit (en particulier aux devises étrangères), un manque d'accès à l'information sur les innovations techniques et, surtout, un manque d'appui institutionnel approprié au choix des techniques. Toute stratégie concernant l'utilisation des techniques appropriées dans la petite industrie devrait porter sur les trois domaines suivants : premièrement, les carences des techniques de production déjà utilisées; deuxièmement, la possibilité de procéder à de nouveaux investissements technologiques pour surmonter ces carences; enfin, l'identification des innovations qui devraient être transférées soit des laboratoires et établissements de recherches locaux, soit de sources internationales. Dans le secteur de la petite production, les deux premières questions, en particulier la première, méritent une attention particulière.

Il faudra renforcer la capacité de l'industrie du bâtiment d'accepter et d'adapter de nouvelles techniques moyennant une assistance technique et des mesures d'incitation à l'innovation.

109. Le transfert de technologies devrait être facilité et soutenu par la promotion des capacités techniques locales, c'est-à-dire la capacité d'aborder ces technologies, d'adapter efficacement de nouvelles techniques, de reproduire des technologies improvisées et, par la suite, de concevoir des techniques novatrices. Pour le secteur de la production des matériaux de construction à petite échelle, l'amélioration des capacités des techniques locales exigerait : a) des données sur les petits gisements de matières premières géologiques et de résidus de produits agricoles et industries utilisables pour la production de matériaux de construction, pour guider les décisions en matière d'investissement et fournir des orientations en matière de production; b) une documentation sur les normes, les spécifications et les procédures de contrôle de la qualité; c) des conseils sur le fonctionnement et la fabrication des machines, essentiels pour l'entretien et la réparation du matériel et des machines importés, et la reproductibilité du matériel et des outils tenant compte des innovations locales; d) des incitations aux innovations techniques tirant parti des solutions improvisées qui sont souvent parfaitement adaptées aux secteurs; e) des subventions à l'acquisition des techniques de valorisation des matières premières entrant dans le processus de fabrication des matériaux de construction d'origine locale.

Le développement de l'industrie locale du bâtiment devrait être efficace, conforme aux objectifs de croissance économique et tenir compte des ressources naturelles de chaque pays.

110. L'expansion de la capacité de l'industrie des matériaux de construction et de l'industrie du bâtiment devrait être envisagée sous l'angle d'une maximisation des bénéfices économiques. L'objectif manifeste de ce secteur est de fournir des logements, des infrastructures et autres produits similaires. Toutefois, cet objectif sera voué à l'échec si on ne l'envisage pas sous l'angle de la rentabilité, comme c'est le cas maintenant. En fait, il s'agit de choisir des techniques correctes compatibles avec la dotation en ressources de chaque pays et écologiquement et économiquement viables. La plupart des techniques utilisables à petite échelle dans le secteur des matériaux de construction sont à la portée de la plupart des pays en développement, en particulier si l'objectif est de produire des matériaux bon marché en abondance.

IV. ACTION INTERNATIONALE

A. Principes généraux

Un appui international à la Stratégie mondiale du logement est prévu par l'Assemblée générale.

111. Dans l'annexe à sa résolution 42/191, intitulée "Stratégie mondiale du logement jusqu'à l'an 2000", l'Assemblée générale a déclaré ce qui suit :

"Tous les organes, organismes et institutions spécialisées des Nations Unies devant apporter leur concours, selon qu'il conviendra, à la Commission des établissements humains et au Directeur exécutif du Centre des Nations Unies pour les établissements humains (Habitat) dans l'élaboration et l'application de la Stratégie mondiale du logement jusqu'à l'an 2000, et faire en sorte que leurs activités pertinentes dans les pays appuient les stratégies du logement et soient coordonnées avec elles."

Des enseignements utiles peuvent être tirés de l'expérience issue d'autres initiatives similaires.

112. Il est bon de savoir que d'autres initiatives semblables à la Stratégie mondiale du logement ont déjà été prises. Le système des Nations Unies est sur le point de formuler sa stratégie internationale du développement pour la quatrième Décennie des Nations Unies pour le développement. L'Organisation mondiale de la santé (OMS) a elle aussi lancé, après la Décennie internationale de l'eau potable et de l'assainissement, une Stratégie mondiale de la santé pour tous d'ici à l'an 2000, soutenue par un plan mondial d'action et des modalités de suivi détaillées. Il faudra entrer en rapport avec ces organisations et d'autres, afin de tirer des enseignements utiles de leurs succès et de leurs échecs et de coordonner les modalités d'application et de suivi.

L'action internationale est cruciale pour le succès de la Stratégie mondiale du logement, mais certaines conditions doivent être réunies pour que cette action soit efficace.

113. La réalisation de l'objectif de la Stratégie - un logement convenable pour tous d'ici à l'an 2000 - dépendra essentiellement de l'action nationale. Le succès de la Stratégie sera évalué en fonction du nombre de personnes dont les conditions de logement se seront améliorées et du nombre de pays qui auront pu atteindre l'objectif fixé. Or, c'est en général dans les pays où les problèmes de logement sont les plus aigus et les plus répandus que les ressources et le savoir-faire font le plus cruellement défaut. Il est donc clair que la Stratégie mondiale échouera à moins qu'une assistance judicieuse soit fournie à ces pays. L'action internationale sera également cruciale à un autre égard : attendu que les politiques des organismes internationaux influencent l'attitude aussi bien des donateurs que des pays bénéficiaires, l'adoption de la Stratégie par les organismes internationaux et les organisations non gouvernementales aura d'importants effets multiplicateurs. Cela dit, à l'instar de l'action nationale, l'action internationale ne sera pleinement efficace que sous certaines conditions. Certaines de ces conditions sont énumérées ci-après.

Tout d'abord, la communauté internationale n'appuiera la Stratégie que si elle en comprend les bienfaits pour le développement national, régional et mondial ainsi que pour la coopération internationale.

114. Les établissements humains et le logement ne sont pas la seule préoccupation des organismes de développement à l'échelle mondiale ni du système des Nations Unies. Pour certaines organisations internationales et organismes bilatéraux, les établissements humains et le logement sont un sujet de préoccupation tout à fait secondaire. Dans beaucoup de milieux, on continue d'avoir cette attitude dépassée qui consiste à considérer le développement des établissements humains et du logement comme une dépense sociale à faible rang de priorité, détournant des ressources de la croissance économique ou d'autres besoins sociaux pressants. Fort heureusement, des progrès considérables ont été faits dans ce domaine, et l'on est parvenu à démontrer que le logement fait partie intégrante du développement et peut soutenir les efforts qui tendent à l'autosuffisance, à la justice sociale et à une croissance économique rationnelle. Il faudra persévérer sur cette voie et intensifier les efforts sur la scène internationale, notamment en faisant connaître le plus possible les buts et principes de la Stratégie et en obtenant l'attention des principaux responsables politiques à l'échelon national et international.

En deuxième lieu, les implications opérationnelles de la Stratégie devront être prises en considération dans les futures déclarations de politique relatives à la coopération pour le développement, à commencer par la Stratégie internationale du développement pour la quatrième Décennie des Nations Unies pour le développement.

115. On compte que les premiers résultats des efforts mentionnés ci-dessus seront de provoquer un débat de fond autour de la Stratégie au sein de toutes les organisations internationales, intergouvernementales ou non gouvernementales, notamment des organisations compétentes en matière de coopération pour le développement avec, et entre les pays en développement. Dans beaucoup de cas, ce débat débouchera sur des réorientations politiques de fond longtemps attendues. Dans d'autres, ce ne sera peut-être pas le cas. Mais même là, la circulation d'idées nouvelles et les débats qui l'auront provoquée auront un impact et sèmeront les germes d'un appui et d'une participation à la Stratégie à un stade ultérieur.

En troisième lieu, l'action internationale sera cruciale, notamment pour aider à la formulation des stratégies nationales du logement conformément aux recommandations générales d'action nationale.

116. Les efforts mentionnés plus haut devraient aboutir notamment à ce que les institutions et organismes internationaux intègrent les buts de la Stratégie mondiale dans leurs propres programmes de travail. Les organismes traitant d'aspects sectoriels du développement n'ayant pas de liens directs avec le logement devront mettre en relief les liens entre leur domaine d'activité et ce secteur, et étudier l'impact des activités qu'ils mènent sur les objectifs de la Stratégie. Toutefois, les actions les plus importantes seront celles qui seront entreprises durant la phase d'application initiale pour appuyer les efforts nationaux concernant la Stratégie du logement. Cet appui devra reposer sur le principe que l'application d'une stratégie du logement dans quelque pays que ce soit ne sera pas le produit des travaux d'un seul organisme international dans le pays en question; autrement dit, cette application ne sera pas "administrée" en tant que composante

nationale d'un programme de travail mondial ou régional. L'expression "stratégie nationale du logement" s'entendra comme suit : "stratégie du logement à l'échelle de la nation mise en oeuvre dans chaque Etat membre".

En quatrième lieu, les pays bénéficiaires devraient avoir une vision réaliste de ce que l'assistance extérieure peut ou ne peut pas faire. Le but de l'assistance extérieure devrait être de renforcer et de soutenir les entités nationales qui sont chargées de mettre au point et d'appliquer les éléments de la Stratégie mondiale du logement qui font appel à l'action nationale.

117. Pour que l'action internationale soit efficace, il faut en outre que les organisations internationales, comme les organisations nationales, voient ensemble de quelle manière cette action peut être la plus productive. Il sera inconcevable, par exemple, que les objectifs nationaux quantifiables de la Stratégie soient financés à l'aide de prêts extérieurs. Chaque pays devra, et pourra, atteindre ces objectifs lui-même en mobilisant ses ressources humaines et financières. Ce principe s'appliquera également à la stratégie nationale qui devra être mise en oeuvre par chaque gouvernement et conçue par ceux-là mêmes qui participent déjà à la production nationale de logements et à la réorganisation du secteur. Le rôle des institutions et organismes internationaux sera, comme pour tous les autres aspects de la Stratégie, un rôle de facilitation.

Bien que difficiles à calculer en raison des ressources, besoins et méthodes différents, les incidences financières globales de la Stratégie mondiale du logement devraient néanmoins être estimées en procédant à une série d'évaluations de plus en plus précises.

118. Il est manifestement indispensable de fournir au moins une estimation approximative des investissements qui devront être faits pour appliquer la Stratégie mondiale du logement et de ses incidences financières. Toutefois, une telle estimation est très difficile à effectuer, notamment en termes mondiaux. L'étendue des insuffisances dans le domaine du logement varie d'un pays à l'autre et les investissements dépendront de la stratégie adoptée par chaque pays. Certains pays n'auront peut-être pas à investir beaucoup plus qu'ils ne le font actuellement parce que leurs problèmes sont dans une large mesure d'ordre institutionnel. Dans d'autres pays, une augmentation massive des investissements publics et privés sera peut-être exigée. Ces investissements pourront provenir des ressources actuellement immobilisées, qui pourront être libérées grâce à de nouveaux mécanismes de mobilisation financière. Il reste qu'il sera peut-être possible de procéder, en se fondant essentiellement sur les évaluations nationales et régionales, à une estimation préliminaire très approximative qui sera ultérieurement améliorée et précisée. Il est également entendu que les estimations concernant la contribution de l'Organisation des Nations Unies ne prévoient aucun accroissement en valeur réelle.

Il faudrait examiner plus avant la façon dont la situation de la dette extérieure limite les possibilités d'action de nombreux pays en développement en matière de financement du logement, en vue d'éliminer ou du moins de réduire ces limitations.

119. Une dette extérieure nette importante et le coût élevé de son service obligent à adopter une politique restrictive de financement interne et de resserrement du crédit et peuvent notamment contribuer à la hausse des taux d'intérêt. Cette situation, que l'on retrouve dans de nombreux pays en développement, limite

sérieusement les possibilités de créer des conditions permettant d'offrir des logements financés au moyen de prêts à des prix qui soient abordables pour les groupes aux revenus les plus faibles. La question de l'allègement du fardeau de la dette extérieure des pays en développement est à l'étude dans les organismes internationaux compétents. Dans le cadre de la poursuite de ses travaux relatifs à la Stratégie mondiale du logement, la Commission des établissements humains contribuera à cette étude en examinant le lien entre la situation de la dette et le financement du logement. La Commission se penchera sur cette question pour la première fois à sa douzième session, conformément à la demande formulée dans la résolution 10/16, en se fondant sur le rapport qui sera établi par le Directeur exécutif du Centre des Nations Unies pour les établissements humains (Habitat).

B. Le rôle des gouvernements

La stratégie mondiale sera renforcée par les initiatives prises par les pays en développement pour intensifier la coopération technique entre eux.

120. L'expérience du CNUEH (Habitat) et d'autres organismes internationaux au cours de 10 années de recherche et de coopération technique a amplement démontré l'extrême diversité et la richesse des expériences de développement du logement dans tous les pays, notamment les pays en développement. La diffusion de données d'expérience des pays en développement a été souvent entravée par une trop grande confiance dans l'applicabilité de l'expérience des pays développés aux pays en développement et par une dépendance excessive à l'égard de l'initiative des organisations internationales. Les échanges de données d'expérience à l'échelon mondial ont aussi été gênés par des barrières linguistiques et culturelles et par les limitations que les pays en développement se sont imposées eux-mêmes en matière d'échanges sous-régionaux ou régionaux, à cause d'une perception exagérée des différences nationales. Les pays développés comme les pays en développement devront en tenir compte et prêter leur appui aux enquêtes sur le logement et aux analyses de politiques effectuées au niveau national dans les pays en développement, ainsi qu'à des programmes et projets de coopération technique entre pays en développement et pays développés, à l'échelle mondiale.

Les stratégies nationales du logement gagneront à ce que soient revus la nature et le type d'assistance extérieure requis pour compléter leur application.

121. L'assistance extérieure au secteur du logement se présente, comme dans d'autres secteurs de développement, comme une aide circonstancielle, sans guère de coordination et souvent totalement en marge des plans et programmes de développement officiels. Ceci est aux antipodes des principes de la Stratégie mondiale. Le fait que ce type d'assistance soit de peu d'utilité pour les objectifs de la Stratégie doit encourager les gouvernements, aussi bien donateurs que bénéficiaires, à repenser l'assistance extérieure. Les gouvernements bénéficiaires en particulier devront exiger que cette assistance renforce leur stratégie nationale du logement. Ils devront aussi se charger d'établir des paramètres précis concernant cette assistance. Il faudra pour ce faire revoir l'assistance extérieure passée et en cours au secteur du logement et l'impact sur ce secteur de l'assistance fournie à d'autres secteurs de développement.

Les gouvernements donateurs d'assistance extérieure devraient revoir l'ensemble de leurs programmes de coopération pour le développement à la lumière de la Stratégie mondiale et de ses recommandations pour l'action nationale.

122. Cette recommandation se justifie au moins pour deux raisons. La première est que les gouvernements donateurs influencent la politique de toutes les organisations internationales, notamment celle des institutions de financement et des agents d'exécution. La deuxième est qu'une proportion importante et croissante de l'aide au logement est fournie directement par les donateurs dans le cadre d'accords bilatéraux. Les politiques nationales en matière d'aide extérieure au logement auront donc un impact crucial sur le succès de la Stratégie. Il est donc essentiel que les pays donateurs revoient leur politique globale d'assistance extérieure, à la lumière des principes généraux de la Stratégie, en évaluant leur incidence globale sur le secteur du logement dans son ensemble et en revoyant la dynamique et l'importance relative de l'aide au logement. Beaucoup de gouvernements ont déjà apporté leur soutien à des projets de logement mondiaux. Ce soutien s'est manifesté notamment par le financement d'un programme de formation en participation communautaire, l'établissement de directives pour l'élaboration des stratégies nationales du logement, et la fourniture d'une assistance aux pays en développement pour les aider à formuler ces stratégies. Il est clair que ce type de soutien devra prendre beaucoup plus d'ampleur à l'avenir. Non moins important sera le réexamen des politiques au niveau intergouvernemental ou au niveau national. Il sera particulièrement intéressant aussi de revoir les politiques de certains groupes de pays en matière d'assistance extérieure, en ayant à l'esprit d'accroître et d'améliorer l'assistance au secteur du logement.

C. Le rôle des organisations internationales

La coordination entre organisations internationales devra reposer sur un engagement sans réserve de réaliser les objectifs de la Stratégie mondiale.

123. Comme on l'a déjà dit, l'engagement de la communauté internationale sera crucial pour le succès de la Stratégie. La coordination est également indispensable pour éviter les chevauchements et le gaspillage de ressources. Là encore, le principe de base de la coordination doit être tiré de la Stratégie elle-même : le succès peut en être assuré que si tous les agents participant directement ou indirectement au secteur du logement oeuvrent ensemble et s'appliquent à faire ce qu'ils savent le mieux. Aucune organisation ne doit être exclue et aucune organisation ne doit s'autoriser à croire qu'elle peut tout faire par elle-même. Souscrire à la Stratégie, ce sera tout d'abord souscrire à ce principe.

Les organisations internationales, y compris les commissions régionales, devraient concevoir et appliquer leur propre stratégie du logement en harmonie avec la Stratégie mondiale du logement; elles devraient notamment revoir leurs programmes et leurs politiques dans d'autres secteurs, et être prêtes à revoir leurs structures institutionnelles pour tenir compte de la nouvelle perception des liens d'interdépendance consacrée dans la Stratégie.

124. La Stratégie mondiale du logement repose sur les efforts conjugués des institutions nationales et internationales. Toutes auront leur rôle à jouer, et toutes auront à gagner en progressant vers l'objectif prioritaire - un logement

convenable pour tous d'ici à l'an 2000 - et en contribuant aux objectifs du développement en général. Cela signifie aussi que les pays ne seront pas les seuls à devoir se pencher sur l'efficacité des politiques actuelles à l'égard du secteur du logement et de leurs incidences. La crédibilité du soutien des organisations internationales à la Stratégie dépendra de la mesure dans laquelle ces organisations seront disposées à revoir leurs politiques et leurs activités actuelles, compte tenu de la contribution qu'elles pourraient apporter à la Stratégie. Toutes les organisations internationales devront se soumettre à cet exercice, quel que soit leur mandat dans le secteur du logement.

Le suivi et l'évaluation s'appliqueront aux organisations intergouvernementales et aux organisations non gouvernementales internationales, ainsi qu'aux organisations nationales.

125. Les organisations intergouvernementales et les organisations non gouvernementales internationales auront un triple rôle à jouer dans le suivi et l'évaluation de la Stratégie. En premier lieu, elles assisteront les activités nationales de suivi et d'évaluation; en deuxième lieu, elles récapituleront ces activités en un programme mondial de suivi et d'évaluation; en troisième lieu, elles communiqueront aux autres institutions et aux Etats Membres les résultats de l'évaluation de leurs propres efforts de soutien à la Stratégie. Cette dernière opération permettra de juger le degré de leur participation et de leur engagement.

D. Le rôle du Centre des Nations Unies pour les établissements humains (Habitat)

Le CNUEH (Habitat) fera fonction d'agent de coordination dans l'application de la Stratégie mondiale du logement.

126. Ce mandat découle de la résolution 42/191 de l'Assemblée générale. De même que pour l'Année internationale du logement des sans-abri, cette nouvelle fonction n'exigera pas de nouveaux arrangements institutionnels, et les activités de coordination seront intégrées au mandat et à la structure organisationnelle actuels du Centre.

Le suivi à l'échelle mondiale sera essentiel pour donner un soutien et une crédibilité à la Stratégie mondiale du logement; ce suivi devra être un processus continu reposant sur des indicateurs rigoureux.

127. Les progrès de la Stratégie mondiale du logement devront être suivis et documentés régulièrement. Un mécanisme efficace de suivi et d'évaluation sera indispensable pour voir si l'action nationale et l'action internationale vont dans la bonne direction, pour tirer des leçons des anciennes et des nouvelles expériences et pour communiquer les résultats de ces observations et les traduire en directives de politique. Les sessions biennales de la Commission des établissements humains fourniront aux gouvernements et aux organisations l'occasion de faire rapport sur les progrès accomplis et d'échanger les résultats de leurs travaux. Les modalités d'établissement des rapports sont prévues dans la Stratégie elle-même, dans la mesure où tous les Etats Membres devront faire rapport sur les mesures prises pour appliquer les recommandations touchant l'action nationale et internationale. Toutefois, des mécanismes additionnels devront être mis en place pour soutenir cet exercice. Le Centre, notamment, devra assembler régulièrement les données compilées par les gouvernements et les organisations internationales dans l'accomplissement des tâches définies par la Stratégie, en particulier les

tâches relatives à l'organisation du secteur du logement. Ceci permettra un transfert immédiat de données stratégiques entre tous les participants à la Stratégie, qu'il s'agisse des gouvernements, des organisations gouvernementales ou non gouvernementales.

En tant qu'agent de coordination de la Stratégie mondiale du logement, le Centre des Nations Unies pour les établissements humains (Habitat) devra stimuler l'action internationale et nationale en incorporant la Stratégie dans ses futurs plan à moyen terme et programmes de travail biennaux.

128. L'incorporation de la Stratégie aux futurs programmes de travail du Centre est une tâche relativement aisée puisque les principes de la Stratégie sont compatibles avec les buts de l'Année internationale du logement des sans-abri, qui a inspiré les deux plus récents programmes de travail du Centre, ainsi qu'avec le projet de plan à moyen terme pour la période 1990-1995.

Des arrangements interinstitutions seront nécessaires pour permettre une coordination continue de la Stratégie mondiale du logement.

129. La Commission des établissements humains demeurera la principale instance chargée de la coordination, du suivi et de l'évaluation; cependant, il faudra prévoir d'autres dispositifs pour soutenir et renforcer le rôle de la Commission. L'un de ces dispositifs sera le Groupe de travail spécial sur les établissements humains du Comité administratif de coordination (CAC) de l'ONU, qui pourrait faire office de mécanisme interinstitutions pour la coordination des activités des Nations Unies.

Le Centre préparera un modèle de rapport pour que la Commission des établissements humains puisse suivre facilement les progrès accomplis.

130. Quand la Commission aura formulé la Stratégie mondiale du logement, ses conclusions devront être communiquées à tous les gouvernements en vue de programmer le suivi. Parallèlement, le Centre devrait préparer un modèle de rapport dont les gouvernements pourraient s'inspirer pour faire rapport, tous les deux ans, à la Commission. Ces projets de rapport indiqueraient les domaines d'action à traiter et suggéreraient les types d'indicateurs que les gouvernements pourraient présenter pour permettre de suivre la Stratégie. Le modèle de rapport pourrait être présenté à la Commission à sa douzième session pour que les rapports biennaux puissent commencer d'être présentés à la treizième session.

L'application de la Stratégie mondiale du logement n'a pas d'incidence sur le budget ordinaire; toutefois, d'importantes contributions volontaires seront nécessaires pour aider les gouvernements à formuler leur stratégie, pour susciter l'intérêt et le soutien de la communauté internationale et pour assurer globalement la coordination et le suivi.

131. L'application de la Stratégie mondiale du logement ne devrait pas exiger l'ouverture de crédits additionnels au budget ordinaire de l'ONU. Toutefois, précisément à cause de cela, un montant substantiel de contributions extra-budgétaires sera requis pour assurer l'application, le suivi et l'évaluation de la Stratégie. Ces contributions permettront au Centre de jouer son rôle d'appui, de coordonnateur et de catalyseur dans l'exécution du Plan d'action.

De même que pour l'Année internationale du logement des sans-abri, ces contributions volontaires seraient versées à un compte spécial de la Stratégie internationale du logement qui relèverait de la Fondation des Nations Unies pour l'habitat et les établissements humains. Faute de cet appui financier, il est difficile de voir comment la Stratégie pourrait être efficacement appliquée.

Il faudra coordonner l'élaboration et l'application de la Stratégie aux niveaux mondial, régional et national.

132. En outre, l'application de la Stratégie mondiale du logement est entièrement fonction de la manière dont celle-ci est formulée et développée. Le développement de la Stratégie devrait être un processus permanent, tenant compte de l'évolution constante de la situation et des facteurs économiques et politiques, et prévoyant des programmes d'application biennaux détaillés. La Stratégie devrait être affinée à la lumière des réalités politiques et économiques internationales. Pour faire en sorte qu'il soit tenu compte des caractéristiques et des besoins propres à chaque région et pays, il faudrait envisager de constituer, sous les auspices de chaque bureau régional, un groupe de travail d'experts chargé d'étudier les problèmes régionaux devant figurer dans les programmes d'application biennaux. Pour assurer la mise en oeuvre de la Stratégie mondiale du logement, l'Organisation des Nations Unies doit élaborer des programmes d'action détaillés de deux ans, notamment au niveau régional. Les stratégies nationales du logement devraient être coordonnées avec la Stratégie mondiale du logement et appliquées dans le cadre de programmes d'action nationaux appropriés.

V. CONCLUSIONS ET PLAN D'ACTION

A. Conclusions

133. La situation actuelle, où une très forte proportion des habitants de la planète n'ont pas de logement convenable, pourtant besoin essentiel de l'être humain, ne cesse de s'aggraver et inquiète de plus en plus tous ceux, gouvernements, organisations ou particuliers, qui se penchent sur ce problème dans le monde. On s'alarme parce qu'il y a non seulement les effets du manque de logements sur la population actuelle, mais aussi, ce qui est plus grave, les incidences sociales qu'aura dans les temps à venir l'insuffisance persistante de l'offre face à des besoins croissants. Paradoxalement, un important effet du succès de l'Année internationale du logement des sans-abri, en 1987, a été de mettre encore plus crûment en relief l'étendue de la crise mondiale du logement et de faire ressortir l'ampleur de la tâche qui reste à accomplir si l'on veut que l'humanité se rapproche de l'objectif ultime, un logement convenable pour tous.

134. Faciliter cette progression vers un logement convenable pour tous est l'objectif déclaré de la Stratégie mondiale du logement jusqu'en l'an 2000, tel qu'il a été défini par la Commission des établissements humains dans sa résolution 10/1 et par l'Assemblée générale dans sa résolution 42/191. L'adoption de cette stratégie repose donc sur les prémisses suivantes : non seulement l'objectif consistant à assurer à tous les individus un logement convenable doit être celui de la société mais, ce qui est plus important, il est réalisable dans un laps de temps déterminé s'il existe une volonté politique. On a voulu dans le présent rapport énumérer et explorer certaines des étapes critiques qui devront être franchies, notamment à l'échelon national, pour réaliser l'objectif de la Stratégie. Comme nous l'avons souligné, il faudra mettre l'accent sur les domaines suivants :

- a) Politiques macro-économiques;

- b) Coordination institutionnelle;
- c) Législation et réglementation;
- d) Collecte et analyse des données;
- e) Ressources et mécanismes financiers pour le logement et les infrastructures;
- f) Terrains;
- g) Logement;
- h) Développement des infrastructures;
- i) Matériaux et techniques de construction.

Il est proposé de mener les activités dans ces domaines en suivant le plan d'action et le calendrier indiqués ci-après.

B. Plan d'action

135. Le plan d'action sera mis en oeuvre par les Etats Membres de l'ONU individuellement et par la Commission des établissements humains et par le Centre des Nations Unies pour les établissements humains (Habitat) dans le cadre de la coopération intergouvernementale. L'application de la Stratégie mondiale du logement dans le cadre de ce plan sera suivie et examinée par la Commission des établissements humains à partir de sa douzième session, en 1989. Le plan d'action sera progressivement actualisé et affiné par la Commission et, si nécessaire, par l'Assemblée générale, jusqu'à l'an 2000.

136. Le programme d'action qui sera exécuté dans le cadre des Nations Unies devrait être conçu pour :

a) Conférer à l'ONU, à la Commission des établissements humains, au Centre des Nations Unies pour les établissements humains (Habitat) et à d'autres organismes intergouvernementaux et non gouvernementaux un plus grand rôle dans la coordination et le renforcement de la coopération internationale axée sur la mise en oeuvre de la Stratégie;

b) Développer et améliorer la coopération technique et apporter une assistance technique pour aider à résoudre le problème du logement;

c) Développer et améliorer l'aide financière internationale, aide qui pourrait notamment provenir des fonds affectés à l'armement, qui seraient réorientés vers le secteur du logement.

137. Les programmes d'action régionaux devraient permettre de :

a) Formuler des recommandations au sujet des stratégies régionales et nationales et d'améliorer les législations et les normes;

b) Réaliser des études et des projets régionaux et sous-régionaux;

c) Diffuser une information scientifique et technique;

d) Rapprocher, afin d'en échanger les enseignements, les expériences faites aux échelons régional et sous-régional pour résoudre le problème du logement;

e) Coordonner la formation et le recyclage du personnel spécialisé nécessaire pour exécuter les stratégies et programmes relatifs au logement dans la région considérée;

f) Elaborer des modèles de projets adaptés aux conditions de la région;

g) Mettre au point des techniques et méthodes de fabrication des matériaux de construction adaptées aux matières premières, aux conditions et aux capacités locales.

138. En appliquant la Stratégie, les Etats Membres devront :

a) Revoir, s'ils ne l'ont pas encore fait, leur politique du logement à la lumière des principes directeurs de la Stratégie;

b) Elaborer une stratégie nationale du logement pour tous, ou actualiser celle qui existe s'il y en a déjà une;

c) Se fixer des objectifs précis correspondant aux domaines d'action indiqués dans la Stratégie;

d) Elaborer des plans d'action pour appliquer leur stratégie, et faire rapport à la Commission des établissements humains sur les progrès réalisés dans l'amélioration des conditions de logement à l'échelon national.

139. La Commission des établissements humains devra de son côté :

a) Examiner et approuver le plan d'action préliminaire et l'actualiser, et le développer progressivement durant toute la phase d'application de la Stratégie;

b) Analyser et adopter, si nécessaire, des principes directeurs d'action internationale complémentaire ou plus affinés que ceux qui apparaissent dans la première version de la Stratégie, compte tenu des objectifs nationaux mentionnés;

c) Suivre le progrès de l'exécution de la Stratégie et évaluer l'impact du plan d'action;

d) Préparer les plans à moyen terme pour la période commençant en 1992 et pour la période 1996-2001 de façon qu'ils aillent dans le même sens que la Stratégie et les stratégies nationales;

e) Veiller à ce que les programmes de travail biennaux du Centre des Nations Unies pour les établissements humains (Habitat) tiennent dûment compte des principes directeurs de la Stratégie et des impératifs d'exécution du plan d'action.

140. L'Assemblée générale devra :

a) Examiner et adopter la Stratégie mondiale du logement à sa quarante-troisième session;

b) Examiner toute recommandation de la Commission des établissements humains concernant l'adoption de nouveaux principes directeurs ou objectifs d'application générale;

c) Veiller à ce que les plans à moyen terme pour la période commençant en 1992 et pour la période 1996-2001 tiennent compte des principes directeurs de la Stratégie;

d) Veiller à ce que la Stratégie internationale du développement pour la quatrième Décennie des Nations Unies pour le développement prenne en considération les principes de la Stratégie du logement;

e) Veiller à ce que les programmes de travail biennaux des Nations Unies, jusqu'en l'an 2000, tiennent compte des impératifs d'exécution du plan d'action.

141. Le Centre des Nations Unies pour les établissements humains (Habitat) devra :

a) Fournir aux Etats Membres des services de secrétariat pour les aider dans la préparation et dans l'application des stratégies nationales;

b) Diffuser largement des publications et autres matériaux d'information relatifs à la Stratégie;

c) Préparer des propositions détaillées pour le suivi du plan d'action et les soumettre à la Commission des établissements humains à sa douzième session, en 1989;

d) Aider les Etats Membres à obtenir une assistance technique pour les aider à préparer et à appliquer leur stratégie nationale;

e) Aider les Etats Membres à constituer le fonds de ressources humaines nécessaire pour mettre la Stratégie en oeuvre;

f) Encourager les études sur les moyens de surmonter les obstacles économiques, sociaux, éducatifs et administratifs qui entravent l'application de la Stratégie;

g) Encourager la collaboration intersectorielle, à l'intérieur et à l'extérieur du système des Nations Unies, pour faciliter l'application du plan d'action;

h) Promouvoir la collaboration interrégionale entre les gouvernements pour aider à l'application des stratégies nationales du logement.

142. Les organismes internationaux et les organisations intergouvernementales et non gouvernementales devront :

a) Revoir leurs programmes actuels et y incorporer des objectifs répondant aux principes directeurs de la Stratégie;

b) Veiller à ce que leurs futurs plans à moyen terme et plans de travail mettent autant qu'il faut l'accent sur les éléments indiqués dans la Stratégie;

c) Faire rapport à la Commission des établissements humains sur les efforts faits dans le sens des objectifs de la Stratégie;

d) Coopérer à l'échange d'informations sur les aspects techniques de la programmation, du financement de la production et de l'entretien des logements;

e) Coopérer à l'élaboration de questions de politique se rapportant au rôle économique et social des investissements dans le secteur du logement;

f) Contribution à la constitution d'une base de données sur les conditions de logement à l'échelon mondial.

143. Les Etats Membres qui sont en mesure de le faire devront :

a) Faciliter la coopération technique et d'autres formes de coopération, en particulier la coopération technique entre pays en développement, avec les gouvernements qui le demanderont pour poursuivre le développement de leur stratégie nationale du logement;

b) Coopérer à l'échange d'informations sur la formulation et l'application des stratégies nationales du logement, par le canal des publications du Centre des Nations Unies pour les établissements humains (Habitat) et en parrainant des réunions;

c) Soutenir la recherche-développement sur les systèmes de logement;

d) Collaborer à la préparation et à la diffusion de matériaux de formation sur les politiques et méthodes conçues pour améliorer les conditions de logement des pauvres et des défavorisés;

e) Collaborer à l'organisation de stages de formation visant à renforcer les capacités de gestion dans le secteur du logement;

f) Fournir un appui financier au Centre des Nations Unies pour les établissements humains (Habitat), par le biais d'un programme spécial de la Fondation des Nations Unies pour l'habitat et les établissements humains, en vue de promouvoir, suivre et évaluer la Stratégie.

C. Calendrier

144. Le calendrier ci-après va jusqu'à 1990. Il a été conçu de manière à concorder avec le calendrier de la Commission des établissements humains, qui prévoit d'examiner le plan à moyen terme pour la période 1992-1995 à sa douzième session (1989), le programme de travail pour la période 1992-1993 à sa treizième session (1991) et le plan à moyen terme pour la période 1996-2001 à sa quatorzième session (1993). La Stratégie mondiale du logement ne sera pas adoptée par l'Assemblée générale avant la fin de 1988 mais bon nombre des activités entreprises par les gouvernements et les organisations intéressées dans le prolongement immédiat de l'Année internationale du logement des sans-abri peuvent déjà être considérées comme s'y rapportant. Par conséquent, les pays déjà engagés dans l'application de programmes nationaux de logement qui font suite à l'Année internationale du logement des sans-abri rendront compte à la onzième session de la Commission des établissements humains (avril 1988) des progrès qu'ils auront enregistrés et ces rapports seront considérés comme les premiers de la série de rapports mentionnée plus haut.

Date	Etats Membres	CNUEH (habitat)	Commission des établissements humains		Organismes internationaux (intergouvernementaux et non gouvernementaux)
			Conseil économique et social	Assemblée générale	

1988

6-12 avril	Rapports sur les programmes nationaux de logement dans le contexte de l'Année internationale du logement des sans-abri	Présentation du projet de Stratégie mondiale du logement international	Examen et formulation de la Stratégie à la onzième session de la Commission et recommandations à l'Assemblée générale et au Conseil économique et social	Participation à la onzième session de la Commission des établissements humains
A partir du 15 avril	Commencement de l'examen ou de la préparation de stratégies nationales du logement	Diffusion d'informations sur la Stratégie Préparation d'un plan détaillé de suivi et d'évaluation	Les délégations font rapport à leur gouvernement	Les représentants font rapport au siège de leur organisation Réexamen des programmes existants et établissement du cadre des futurs plans à moyen terme compte tenu de la Stratégie
	Réexamen des politiques de coopération pour le développement sur lesquelles appuyer la Stratégie	Consultations avec les commissions régionales, les institutions spécialisées et les ONG en vue d'établir les programmes et projets concrétisant la Stratégie		
	Information des délégations auprès du Conseil économique et social sur les politiques de coopération pour le développement sur lesquelles appuyer la Stratégie	Présentation de la Stratégie au Conseil économique et social	Examen de la Stratégie par le Conseil économique et social et communication de la Stratégie à l'Assemblée générale	Participation aux travaux du Conseil économique et social

Date	Etats Membres	Commission des établissements humains		Organismes internationaux (intergouvernementaux et non gouvernementaux)
		CNUEH (Habitat)	Corseil économique et social Assemblée générale	
Juillet	Participation à l'examen de la Stratégie par le Conseil économique et social	Incorporation de la Stratégie au programme de travail pour la période 1990-1991 et au plan à moyen terme pour la période 1992-1995 Préparation de la présentation de la Stratégie à l'Assemblée générale	Première réunion interinstitutions sur la Stratégie	
3 octobre	Journée mondiale de l'habitat 1988 : rapports sur les actions menées sur le plan national	Promotion de la Journée mondiale de l'habitat 1988 dans le monde		Journée mondiale de l'habitat 1988 : rapports sur les progrès réalisés dans l'exécution des programmes de logement
Novembre	Conférence des Nations Unies pour les annonces de contributions : volontaires au Plan d'action de la Stratégie			
Décembre	Examen de la Stratégie et action pour encourager son adoption	Services de fond à la quarante-troisième session de l'Assemblée générale	Adoption officielle de la Stratégie par l'Assemblée générale	Participation aux débats de l'Assemblée générale

Date	Etats Membres	CNUEH (Habitat)	Commission des établissements humains Conseil économique et social Assemblée générale	Organismes internationaux (intergouvernementaux et non gouvernementaux)
<u>1989</u>				
Janvier-avril	Préparation des rapports nationaux sur l'application de la Stratégie sur la base des principes directeurs de celle-ci et du Plan d'action	Suivi et coordination des rapports nationaux sur la Stratégie		Préparation des premiers rapports intermédiaires sur la Stratégie
Mai		Présentation du premier rapport intermédiaire récapitulatif sur la Stratégie	Douzième session de la Commission : examen des activités entreprises dans le cadre de la Stratégie; examen du rapport intermédiaire du CNUEH et des rapports nationaux; rapports intermédiaires des commissions régionales	Rapports intermédiaires sur la Stratégie indiquant les plans à moyen terme et les programmes de travail et leurs liens avec la Stratégie
Juin-Juillet	Suite donnée à la douzième session et à la Stratégie	Présentation à l'Assemblée générale, par l'intermédiaire du Conseil économique et social, du premier rapport intermédiaire sur la mise en oeuvre de la Stratégie	Examen par le Conseil économique et social du premier rapport intermédiaire sur la mise en oeuvre de la Stratégie et communication de ce rapport à l'Assemblée générale	Participation aux débats du Conseil économique et social Réunion interinstitutions sur la Stratégie
2 octobre	Journée mondiale de l'habitat 1989 : rapports sur l'action nationale	Promotion des activités de la Journée mondiale de l'habitat 1989 dans le monde		Journée mondiale de l'habitat 1989 : rapports sur les progrès réalisés dans les programmes de logement

Commission des établissements humains

Organismes internationaux (intergouvernementaux et non gouvernementaux)

Conseil économique et social
Assemblée générale

CNUEH (Habitat)

Etats Membres

Date

Novembre
Conférence des Nations Unies pour les annonces de contributions : volontaires au Plan d'action de la Stratégie

Décembre
Examen par l'Assemblée générale du premier rapport intérimaire sur la mise en oeuvre de la Stratégie

Services de fond à l'Assemblée générale pour l'examen du premier rapport intérimaire de la Stratégie

Rapport de la douzième session de la Commission, y compris premier rapport intérimaire sur la mise en oeuvre de la Stratégie

Participation aux débats de l'Assemblée générale

1990

A partir de janvier
Poursuite des programmes et des projets concrétisant les stratégies nationales du logement et réexamen des programmes et projets dans certains pays

Préparation de la deuxième série de rapports intérimaires sur l'application de la Stratégie, sur la base des principes directeurs et du plan d'action de la Stratégie

Préparation du projet de rapport sur les stratégies nationales du logement pour la treizième session de la Commission des établissements humains

Poursuite de l'élaboration de programmes et projets en vue des rapports à présenter à la treizième session de la Commission en 1991

Poursuite de l'élaboration de programmes et projets en vue des rapports à présenter à la treizième session de la Commission en mai 1991

Date	Etats Membres	CNUDEH (Habitat)	Commission des établissements humains Conseil économique et social Assemblée générale	Organismes internationaux (intergouvernementaux et non gouvernementaux)
A partir de janvier (suite)		Préparation du second rapport intérimaire récapitulatif sur la Stratégie en vue de sa présentation à la treizième session de la Commission en mai 1991		
Juillet			Session de juillet du Conseil économique et social (ordre du jour à définir)	Réunion interinstitutions sur la Stratégie
1er octobre	Journée mondiale de l'habitat 1990 : rapports sur les actions nationales	Promotion des activités de la Journée mondiale de l'habitat 1990 dans le monde entier		Journée mondiale de l'habitat 1990, rapport sur les progrès réalisés dans les programmes de logement
Novembre	Conférence des Nations Unies pour les annonces de contributions : contributions volontaires au Plan d'action de la Stratégie			

Notes

1/ Pour le rapport de la Conférence, voir Rapport d'Habitat : Conférence des Nations Unies sur les établissements humains. Vancouver, 31 mai-11 juin 1976 (publication des Nations Unies, numéro de vente : F.76.IV.7 et rectificatif).

2/ Rapport du Groupe de travail du Comité administratif de coordination sur les objectifs de développement à long terme, sur les travaux de sa quinzième session, tenue à New York du 8 au 10 septembre 1987 (ACC/1987/14, par. 42).

3/ Centre des Nations Unies pour les établissements humains (Habitat), Global Report on Human Settlements (Oxford University Press, 1987), p. 6.

4/ Voir Banque mondiale, "L'urbanisation dans les pays en développement : questions et priorités", rapport présenté à la réunion du Comité d'aide au développement consacrée à l'urbanisation, tenue à Paris, les 7 et 8 octobre 1986.

5/ S. Mayo, S. Malpezzi et D. Gross, "Shelter Strategies for the Urban Pool in Developing Countries", Research Observer, vol. I, No 2 (juillet 1986).

6/ Pour le rapport de la Commission des établissements humains sur les travaux de sa dixième session, voir Documents officiels de l'Assemblée générale, quarante-deuxième session, Supplément No 8 (A/42/8 et Corr.1).

Structures nationales pour la formulation d'une stratégie du logement

1. De nombreux ministères et organismes gouvernementaux ont un rôle critique à jouer dans le domaine du logement mais ils ne se sentent pas concernés par les éléments qui composent les politiques et programmes de logements. Une fois posé l'objectif - un logement convenable pour tous les individus - le problème est de savoir comment y travailler de façon coordonnée. Cela exige de recenser a) les obstacles dans chaque secteur; b) d'identifier les agents en mesure d'éliminer ces obstacles; c) de déterminer les mesures à prendre à cet effet. Pour ce faire, la coordination entre organismes doit se situer au plus haut niveau et on doit rechercher à établir des programmes d'action concrets.
2. L'une des difficultés pratiques tient à l'interdépendance des mesures qui doivent être prises par les différents organismes. Il n'est guère utile par exemple, d'accroître le financement du logement s'il n'y a pas de matériaux de construction en quantité suffisante pour augmenter la production de logements ou s'il n'y a pas assez d'artisans pour faire face à l'augmentation de la demande.
3. Un autre problème que pose la coordination des éléments d'action d'une stratégie du logement est que certaines phases sont plus difficiles ou plus longues que d'autres. Il y a, toutefois, un "chemin critique" dans toute situation nationale et l'objectif d'une stratégie nationale du logement est de l'exploiter.
4. Chaque gouvernement organisant ses structures administratives d'une manière autonome, il ne peut y avoir de description standard des organismes ni de leur rôle dans le domaine du logement. Néanmoins, on peut identifier certains éléments communs à tous les organes d'administration. La description qui suit ne s'applique pas à un pays particulier mais vaut mutatis mutandis pour un grand nombre de pays en développement qui sont dans la nécessité de formuler et d'appliquer une politique du logement.
5. Une liste-type des organes compétents (à part le Ministère du logement) et de leurs responsabilités pourrait se présenter comme suit :
 - a) Services du Premier Ministre/Ministère du développement national :
 - i) Coordination globale de la préparation de la stratégie;
 - ii) Suivi de l'application des mesures;
 - iii) Evaluation de l'impact de la stratégie;
 - iv) Examen, actualisation et révision des éléments de la stratégie;
 - b) Ministère de l'aménagement du territoire :
 - i) Introduction de régimes fonciers fondés sur les titres de propriété;
 - ii) Introduction de systèmes d'enregistrement des transactions;
 - iii) Elaboration et mise en application d'une législation régissant l'acquisition des terres;

- iv) Application de mesures fiscales foncières (en coordination avec la direction centrale de l'administration et le Ministère des finances) a/;
- c) Ministère des travaux publics :
 - i) Installation, exploitation et entretien des réseaux d'adduction d'eau;
 - ii) Installation, exploitation et entretien des installations de traitement des eaux usées et des systèmes de collecte;
 - iii) Installation, exploitation et entretien des réseaux de drainage et des grands ouvrages de protection contre les inondations;
 - iv) Installation, exploitation et entretien des centrales électriques et des réseaux de distribution (ou Ministère de l'énergie si l'administration de l'électricité est un secteur distinct);
 - v) Construction et entretien des routes principales (ou Ministère des ponts-et-chaussées si l'administration des routes principales est un secteur distinct);
 - vi) Financement de l'infrastructure et recouvrement des coûts (en coordination avec le Ministère des finances);
- d) Ministère des transports :
 - i) Exploitation et délivrance de licences d'exploitation des réseaux de transports publics;
 - ii) Gestion de la circulation routière;
- e) Ministère de la santé :
 - i) Construction et gestion des services de santé communautaires;
 - ii) Gestion des programmes de protection de la santé et de l'environnement dans les communautés;
- f) Ministère de l'éducation :

Mise au point de programmes scolaires, d'auxiliaires d'enseignement et de méthodes pédagogiques pour former des professionnels très qualifiés, des techniciens et des artisans dans le secteur du logement (en coordination avec le Ministère du travail et de l'emploi);
- g) Ministère de l'industrie :
 - i) Mise au point de matériaux de construction locaux (en coordination avec le Ministère des ressources naturelles);

a/ Les impôts fonciers doivent être considérés comme une mesure de gestion et non comme une source de recettes publiques. Par conséquent, ils devraient relever du Ministère de l'aménagement du territoire ou de la direction centrale de l'administration plutôt que du Ministère des finances ou du trésor public.

- ii) Adoption de normes standard de construction (en coordination avec la direction centrale de l'administration);
- iii) Promotion de l'industrie nationale du bâtiment;
- iv) Gestion de petits programmes de prêts destinés à aider les constructeurs du secteur parallèle (en coordination avec le Ministère des finances);
- h) Ministère de l'emploi ou du service national (s'il est distinct du Ministère de l'industrie) :
 - i) Evaluation de la main-d'oeuvre dans le secteur du logement;
- ii) Formulation de programmes de formation en cours d'emploi, de programmes d'apprentissage, etc. (en coordination avec le Ministère de l'éducation);
- i) Ministère des finances :
 - i) Allocation de ressources aux entités publiques et privées du secteur du logement;
 - ii) Promotion et réglementation des intermédiaires financiers du secteur privé;
 - iii) Elaboration de systèmes fiscaux de nature à soutenir les politiques nationales du logement;
 - iv) Elaboration de systèmes de subvention pour les groupes ayant besoin d'un soutien financier (en coordination avec le Ministère de la protection sociale);
- j) Direction centrale de l'administration :
 - i) Intégration des programmes de logement dans la gestion générale des établissements humains;
 - ii) Projets à petite échelle de régularisation des titres d'occupation et d'aménagement des terres;
 - iii) Installation, gestion et entretien des infrastructures locales;
 - iv) Fourniture d'installations de loisirs;
 - v) Elaboration et application de moyens de création de revenus locaux, par exemple systèmes de taxation des propriétés, redevances pour l'usage des équipements collectifs, amélioration des méthodes de collecte;
 - vi) Promotion de la participation communautaire;
 - vii) Promotion de petits projets d'auto-assistance et de projets à court terme conçus pour améliorer les conditions dans les colonies de squatters.

Il sera peut-être aussi nécessaire de faire appel au Ministère du développement rural (si le logement devient une composante de programmes de développement rural intégré), au Ministère du développement social (si les responsables du développement communautaire relèvent de ce ministère et non de la direction

centrale de l'administration) et au Ministère des coopératives (si le développement des coopératives doit devenir une importante composante de la politique gouvernementale).

6. Tout organe de coordination chargé de formuler une stratégie du logement peut être amené à faire appel également aux compétences du secteur privé. Il s'agira notamment de représentants des banques, de l'industrie du bâtiment, de l'enseignement et des syndicats, ainsi que des porte-parole d'organisations non gouvernementales actives dans ce secteur.

7. Il est indispensable que l'organe chargé d'assurer la coordination soit constitué au niveau le plus élevé. L'idéal serait que la stratégie nationale du logement relève directement du chef du gouvernement (par exemple le Premier Ministre) et en tous cas que l'autorité compétente soit au moins le Ministère du développement national ou de la planification économique. Sinon, il est hautement probable qu'aucun des organes susmentionnés ne participe assez sérieusement à l'oeuvre entreprise, si même il y participe. Une participation de haut niveau aussi large que possible n'est pas, en soi, une garantie de succès de la formulation et de l'application des politiques, mais on peut en revanche être assuré que son absence réduira les chances de succès.
