



Assemblée générale

Distr. générale
21 décembre 2016

Français
Original : anglais

Conférence des Nations Unies sur le logement et le développement urbain durable (Habitat III)

Quito, 17–20 octobre 2016

Point 8 de l'ordre du jour

Débat général

Rapport régional de la Conférence des Nations Unies sur le logement et le développement urbain durable (Habitat III) relatif au logement et au développement urbain dans la région de la Commission économique pour l'Europe : vers une approche urbaine intégrée et axée sur l'être humain du Nouveau Programme pour les villes

Note du secrétariat

Le secrétariat de la Conférence des Nations Unies sur le logement et le développement urbain durable (Habitat III) a l'honneur de transmettre le Rapport régional d'Habitat III relatif au logement et au développement urbain dans la région de la Commission économique pour l'Europe : vers une approche urbaine intégrée et axée sur l'être humain du Nouveau Programme pour les villes. Le présent rapport a été établi par la Commission économique pour l'Europe (CEE) et le Bureau régional pour l'Europe du Programme des Nations Unies pour les établissements humains (ONU-Habitat), en collaboration avec le secrétariat d'Habitat III.

Un nombre appréciable d'experts issus de différents pays de la région et représentant divers groupes d'intérêts, y compris les milieux universitaires, la société civile, les organismes et programmes des Nations Unies, ainsi que les institutions gouvernementales, ont contribué à son élaboration.

Table des matières

Résumé analytique	4
A. Tendances démographiques et modèles d'urbanisation.....	4
B. L'économie des villes	4
C. Vivre dans les villes.....	5
D. Environnement et risques de catastrophe.....	5
E. Gouvernance	6
F. Perspectives et tendances futures.....	6
I. À propos de la région	7
A. Portée géographique du présent rapport	7
B. Les sous-régions	8
II. Tendances et modèles d'urbanisation.....	9
A. Le processus d'urbanisation	9
B. Tendances démographiques.....	16
C. Défis et opportunités liés à la migration	19
D. Conclusions	21
III. L'économie des villes.....	21
A. Tendances globales.....	21
B. Transition économique : d'une économie planifiée à une économie de marché.....	24
C. L'émergence de l'économie du savoir.....	27
D. La révolution numérique	30
E. L'Internet des objets	32
F. Conclusions	33
IV. Vivre dans les villes.....	33
A. Introduction	34
B. La relation entre l'évolution de l'urbanisation et le logement	37
C. Aperçu du parc immobilier et de l'offre de logement.....	37
D. Aperçu des tendances en matière de mode d'occupation	39
E. Nouveaux besoins en matière de logement.....	41
F. Difficultés liées à l'accessibilité économique du logement	44
G. Répartition de la surcharge due au coût du logement	47
1. Logement et santé	47
2. Santé et équité urbaine	48
H. Espace public.....	49
I. Conclusion.....	52
V. Environnement et risques environnementaux.....	52
A. Contexte environnemental	52
B. Des sous-régions différentes du point de vue environnemental.....	53
C. Changement climatique	55
D. Air, énergie et sols	57
E. Eau.....	59
F. Réduction des risques de catastrophe	59

G.	Conclusions et tendances	60
VI.	La gouvernance des villes	61
A.	À propos de la gouvernance urbaine.....	61
B.	La gouvernance urbaine.....	62
C.	Une gouvernance fondée sur des applications, des mégadonnées, des données ouvertes et des éléments de preuve faisant appel aux TIC.....	64
D.	La gestion et l'offre de services en ville	65
E.	Gouverner les zones métropolitaines	65
F.	Gouverner les villes petites et moyennes.....	68
G.	Guider la régénération des périphéries urbaines	70
H.	Participation des secteurs public et privé et approches sociales innovantes	72
I.	Conclusions	72
VII.	Conclusions et nouvelles tendances.....	72
	Références	76

Rapport régional d'Habitat III relatif au logement et au développement urbain dans la région de la Commission économique pour l'Europe : vers une approche urbaine intégrée et axée sur l'être humain du Nouveau Programme pour les villes

Résumé analytique

A. Tendances démographiques et modèles d'urbanisation

1. En 2050, les trois quarts environ de la population mondiale vivront dans des zones urbaines, il s'agira du siècle des villes. Une grande partie de la population de la région de la Commission économique pour l'Europe (CEE) vit actuellement dans des villes. Cette proportion va de moins de 50 % en Asie centrale à plus de 80 % en Amérique du Nord. La population urbaine de la région augmente, quoique lentement.
2. On observe une tendance à la concentration urbaine et à l'agglomération en super-villes, à savoir la concentration de villes prospères situées à proximité les unes des autres, comme les régions métropolitaines de Boston à Washington ou de Londres aux villes de l'Italie du Nord en passant par le Randstad et la Ruhr.
3. À l'inverse, on observe une tendance à la décroissance des villes dans les régions moins prospères et plus isolées. Ces villes sont en proie au déclin démographique du fait que les jeunes ou les personnes hautement qualifiées les quittent. La plupart des pays qui connaissent ce phénomène ou qui devraient le connaître sont situés dans la région de la CEE.
4. On note une tendance généralisée à l'étalement urbain, et pas uniquement dans les villes dont la population augmente. Cette tendance pose des problèmes en termes de dynamique sociale et de viabilité environnementale en raison du niveau élevé de dépendance à la voiture, de l'imperméabilisation des sols et des dépenses nécessaires pour maintenir des infrastructures surdimensionnées. Ces problèmes pourraient être exacerbés par les conséquences du vieillissement de la population.
5. Au cours des prochaines décennies, le vieillissement constituera un défi de taille pour l'Europe centrale, orientale et occidentale, ainsi que pour la Fédération de Russie. Le vieillissement de la population et le déclin démographique posent de sérieuses difficultés. La baisse des recettes fiscales locales compromet les services, les transports, le logement et l'accessibilité aux espaces publics. À l'inverse, les pays d'Asie centrale connaissent un accroissement de la population de jeunes, qui pèse sur l'offre d'emploi et de logement.
6. L'ampleur et l'importance des migrations ont augmenté ces 20 dernières années. Les migrants s'installent principalement dans les grandes villes, provoquant une polarisation urbaine, dans la mesure où les villes ou les quartiers les plus performants attirent la population, les jeunes et les activités économiques, laissant les autres zones dans un état de stagnation économique et de déclin démographique qui limite à son tour les possibilités d'interactions sociales positives et de cohésion. La migration encourage les innovations sociales, mais représente également un défi pour la cohésion sociale. Afin d'atténuer les difficultés qu'elle pose pour les villes et pour leur permettre de planifier et de gérer les processus d'urbanisation, les zones rurales dynamiques peuvent jouer un rôle essentiel. Il reste également nécessaire d'examiner la question de l'intégration des migrants.

B. L'économie des villes

7. Une grande partie de la région a connu une transition économique, passant d'une économie centralement planifiée à une économie de marché. Les grandes villes et les capitales ont prospéré, avec un produit intérieur brut (PIB) qui retrouve les niveaux d'avant les années 90, tandis que les villes de taille plus modeste ont moins bien résisté, tant sur le plan économique que physique, environnemental et culturel. Pendant la transition, la restructuration économique a posé d'importants problèmes aux villes industrielles de la région.
8. Si l'industrie manufacturière a décliné dans la région ces 20 dernières années, le secteur manufacturier demeure important. On assiste à une transition vers une production plus propre, plus écologique et moins gourmande en terrains. Ancrée dans la révolution numérique, la montée en puissance de l'économie du savoir en Europe et en Amérique du Nord est à la fois une chance pour les villes et une

source de problèmes. Ces changements exigent en effet des espaces différents, mieux adaptés aux nouvelles conditions de production économique, aux nouveaux besoins sociaux et aux nouvelles institutions culturelles. Si la mondialisation reste tangible, les particularités locales des villes deviennent de plus en plus importantes.

9. La révolution numérique représente à la fois des défis et des opportunités. Les innovations techniques offrent de nouvelles possibilités en matière de planification urbaine, de participation du public aux processus décisionnels et de transparence de la gestion urbaine. Toutefois, la confidentialité, la sécurité et la propriété des données remettent en question la capacité des gouvernements d'utiliser ces innovations techniques dans l'intérêt général.

C. Vivre dans les villes

10. La crise financière mondiale qui a commencé en 2008 a aggravé les inégalités dans la région. Le manque de logements abordables, notamment pour les groupes vulnérables, est une question cruciale qui se solde par des problèmes d'accessibilité à un logement convenable et aggrave la ségrégation spatiale dans les villes. Même si la région est l'une des plus prospères du monde, le sans-abrisme et les implantations sauvages posent problème. Le secteur du logement doit tenir compte de ces changements, réserver des emplacements pour offrir des logements et répondre aux nouvelles attentes, comme l'efficacité énergétique et la conception adaptée à la clientèle, tout en fournissant d'autres services (par exemple pour les personnes âgées, les sans-abris et les migrants).

11. Ces deux dernières décennies ont été marquées par une tendance générale à l'augmentation de l'accès à la propriété et au renforcement des marchés du logement dans la région. Le parc total de logements sociaux dans les économies avancées a diminué, tandis que les anciens logements subventionnés dans les pays en transition ont été en grande partie privatisés. Le secteur du logement a bénéficié d'un engagement limité des autorités nationales, mais d'une participation accrue du secteur privé, d'organisations à but lucratif et non lucratif.

12. La privatisation du logement a été trop rapide pour bon nombre de gouvernements et particuliers (surtout les propriétaires), ce qui leur a laissé peu de temps d'adaptation. Dans la partie orientale de la région, le phénomène des propriétaires pauvres est devenu endémique en raison de la privatisation des logements subventionnés, du manque d'entretien des bâtiments et de leur inefficacité énergétique. Les retards causés par les décisions collectives des propriétaires de grands ensembles de logements, situés dans des quartiers riches ou pauvres, ont entraîné une augmentation des coûts et, souvent, la dégradation des immeubles, notamment en Asie centrale et en Europe orientale.

13. Au cours des 20 dernières années, les interactions sociales dans les villes ont évolué. On observe d'un côté une tendance au développement des communautés fermées et centres commerciaux et de l'autre une réaffirmation du rôle essentiel des espaces publics en tant que cadres d'innovation et d'interaction sociale.

14. Bon nombre des facteurs qui favorisent l'équité dans une ville favorisent également la santé et le bien-être de tous ses habitants. Parmi ces facteurs figurent l'accès au logement, les transports, l'approvisionnement en énergie et en eau, les services publics, la participation du public aux processus décisionnels, l'accès à une nourriture saine, les espaces verts et la réduction des émissions.

D. Environnement et risques de catastrophe

15. La région compte parmi les principaux émetteurs de gaz à effet de serre par habitant, en particulier dans les villes et les zones urbaines. La pollution atmosphérique, les inondations et les vagues de chaleur sont les problèmes environnementaux les plus courants dans la région, et ce sont les villes qui y sont les plus exposées. Les menaces environnementales sont aussi souvent synonymes de menaces sanitaires.

16. La réduction des risques de catastrophe est un problème qui est plus pressant dans certaines parties de la région de la CEE, qui sont davantage menacées par les tremblements de terre, les glissements de terrain, les éruptions volcaniques et les incendies. Ces phénomènes ont des effets négatifs sur la qualité de vie dans les zones urbaines.

17. Les inquiétudes liées aux problèmes environnementaux et à la qualité de vie se multiplient parmi le public et les gouvernements à tous les niveaux. Les villes continuent de s'étendre, utilisant de plus en plus de terres et grignotant les espaces verts. Le développement des réseaux routiers et les embouteillages de plus en plus nombreux ont encore réduit le nombre de terrains disponibles et contribuent aux émissions de

gaz à effet de serre en zones urbaines. Il faut limiter les effets négatifs du logement sur l'environnement et améliorer l'efficacité énergétique du secteur.

E. Gouvernance

18. Depuis la Conférence Habitat II en 1996, les administrations locales jouent un rôle de plus en plus important et, avec elles, les réseaux urbains, l'accès à l'information et la participation du public.

19. Dans certaines parties de la région, la gouvernance urbaine s'est décentralisée, mais il existe une grande diversité de modèles de gouvernance et de structures institutionnelles d'un pays à l'autre. Cette diversité reflète à la fois le contexte local et l'histoire. Dans la partie occidentale de la région, les municipalités bénéficient d'une tradition institutionnelle solide instaurée depuis plusieurs siècles. Les municipalités des pays en transition s'efforcent d'améliorer leur capacité de relever simultanément de multiples défis. Il est souvent impossible de simplement transposer les modes de gouvernance et les structures institutionnelles qui ont fait leurs preuves d'une partie de la région à une autre : le contexte est essentiel.

20. Dans de nombreux pays, le gouvernement national s'attache à formuler des politiques et des lois, à établir des normes, à accorder des subventions pour le logement et les infrastructures, au niveau tant urbain que territorial. La gestion des questions d'urbanisme incombe aux administrations locales, dans le cadre de stratégies territoriales plus larges.

21. La gouvernance urbaine a encore de nombreux défis à relever; elle doit notamment parvenir à limiter l'étalement urbain, créer ou renforcer des quartiers socialement cohérents et culturellement divers, gérer la technologie urbaine dans des conditions de sécurité, résister au changement de cadres institutionnels très fragmentés, harmoniser les normes et définir le rôle des cadres participatifs et des plateformes qui visent à impliquer les habitants dans la gouvernance urbaine. Il apparaît de plus en plus que la gestion des zones urbaines qui s'étendent sur plusieurs divisions administratives peut renforcer l'efficacité et la productivité des processus, grâce à l'action volontaire des autorités concernées ou aux politiques élaborées par les gouvernements nationaux.

22. Le secteur privé joue un rôle important dans le développement et la transformation des zones urbaines, dans le financement et la construction de logements et d'infrastructures urbaines, dans la fourniture de services et même dans la gestion urbaine. Depuis Habitat II, on a généralement observé une érosion de la sphère publique, qui a eu pour effet de multiplier les possibilités et les responsabilités pour le secteur privé.

23. Grâce aux nouveaux services fondés sur les technologies de l'information et des communications (TIC), et en l'absence de politiques consolidées en la matière, le recours à la gouvernance et à la participation en ligne ainsi qu'à l'inclusion numérique s'est accru. La confidentialité, la sécurité et la propriété des données remettent en question la capacité des gouvernements d'utiliser les innovations techniques dans l'intérêt général.

F. Perspectives et tendances futures

24. Les villes de la région sont touchées par la concentration urbaine, l'étalement urbain et le déclin démographique provoqués par le jeu des forces du marché et des événements tels que la récente crise financière. Dans certaines parties, la concentration des villes les plus performantes donne naissance à des zones urbaines ou « super-villes » qui comptent plusieurs millions d'habitants. Dans un contexte de vieillissement et de migration, le fait de favoriser la compacité et non l'étalement n'est pas uniquement une question de gestion pour la ville; il s'agit d'un moyen indispensable pour soutenir l'équité, l'intégration et la cohésion au sein de la société.

25. À travers toute la région, le passage à une économie postindustrielle du savoir et le rôle de plus en plus important des services, qui demandent au marché de l'emploi de fournir des travailleurs toujours plus qualifiés et font peser sur les villes de nouvelles exigences en matière d'espace, modifient la structure et la nature de l'économie. L'économie du savoir et la révolution numérique prospèrent autour des centres d'excellence scientifique et académique et donnent lieu à de nouvelles exigences en ce qui concerne la structure physique des villes.

26. Les TIC jouent un rôle croissant dans le développement de villes intelligentes et durables, par le biais d'initiatives qui ont pour but de préserver et d'améliorer la qualité de vie dans les zones urbaines. La révolution numérique a offert de nombreuses possibilités aux particuliers, aux communautés et aux

entreprises, mais s'est également accompagnée de toute une série de difficultés, notamment dans le domaine de la gestion des données urbaines (confidentialité, sécurité, défense des intérêts publics, etc.).

27. Les inégalités sociales et spatiales se creusent à l'intérieur des villes de la région et entre elles, seuls les plus riches peuvent alors accéder aux zones urbaines de qualité. Cela s'explique par des processus démographiques et économiques et leurs manifestations territoriales et spatiales, comme l'étalement urbain, la concentration urbaine et le déclin démographique. Le vieillissement de la population dans de nombreux pays et la récente vague de migration exacerbent la complexité des inégalités croissantes.

28. Il existe un large consensus en faveur d'une action intergouvernementale dans le domaine de l'environnement et du changement climatique. Les villes de la région tendront à accélérer la lutte contre la pollution et s'efforceront de réduire plus rapidement l'empreinte carbone du développement urbain et de la vie dans les villes. Cela exigera des règlements environnementaux plus stricts et de gros investissements publics et privés.

29. Les normes internationales relatives au logement et au développement international sont l'élément moteur des mesures qui sont prises pour que les villes soient résilientes, connectées, intégrées du point de vue spatial et social et compactes, dans un partenariat équitable avec les zones rurales visant à atteindre les objectifs de développement durable.

30. On observe une tendance à la planification intégrée et axée sur l'être humain à la faveur de l'urbanisme, du processus actif qui permet la conception, le développement et la gestion des villes.

31. Ces objectifs et processus continueront de nécessiter une collaboration, un consensus et des mesures positives de la part des autorités nationales et municipales, des parties prenantes et des communautés qu'ils servent et dirigent. Pour relever ces défis sociaux, économiques et environnementaux toujours plus complexes et rendre l'urbanisation durable, il faudra mettre en place de nouveaux paradigmes et veiller à ce que les systèmes de gouvernance redoublent d'efforts.

I. À propos de la région

A. Portée géographique du présent rapport

32. La région de la CEE s'étend aux quatre coins du monde. Elle comprend la plupart des pays appartenant à ce qu'il est convenu d'appeler le monde du Nord. Les villes de la région vont d'Anchorage à Ankara, d'Archangel à Astana, de Tel Aviv à Tachkent et de Vancouver à Vladivostok et abritent diverses cultures, d'anciennes civilisations urbaines et des villes-États médiévales. Parmi ses 56 États membres, la région compte notamment les grands pays continentaux que sont le Canada, la Fédération de Russie et les États-Unis d'Amérique, ainsi que les micro-États que sont Andorre, Monaco et Saint-Marin. Tous ces pays se situent dans l'hémisphère Nord. Le territoire entoure l'océan Arctique qui constitue un vaste réservoir de ressources naturelles, avec la calotte polaire en son centre et une importante réserve d'eau douce. L'Arctique est le centre mondial du changement climatique, tous les signataires des traités relatifs à l'Arctique appartiennent à la région de la CEE.

33. La partie la plus méridionale de la région touche le tropique du Cancer. À ce jour, elle s'étend sur plus de 36 765 km autour du monde et traverse les océans Atlantique et Pacifique. Toutefois, à la limite nord de la région, à savoir le cercle arctique, la distance est réduite de moitié (17 685 km). La terre se termine au pôle Nord et les distances dans les océans Pacifique et Atlantique diminuent quasiment jusqu'à ce que les continents se touchent : on relève 7 500 km par mer entre Vancouver et Vladivostok, mais le Détroit de Béring entre l'Alaska et la Sibérie ne fait que 85 km.

34. La région abrite environ 1,3 milliard de personnes (Nations Unies, 2015), à savoir 17 % de la population mondiale. Elle compte plus de 263 villes de 500 000 habitants au moins. Le présent rapport couvre la région de la CEE dans son ensemble. Toutefois, par souci de clarté, les analyses et commentaires portent souvent sur quatre sous-régions distinctes :

- a) l'Amérique du Nord;
- b) l'Europe centrale et occidentale (Union européenne, Association européenne de libre-échange (AELE) et micro-États);
- c) la sous-région de l'Europe orientale, qui comprend la Fédération de Russie, le Caucase et l'Asie centrale (EOCAC); et

d) l'Europe du Sud-Est, Israël et la Turquie.

Le présent rapport s'appuie sur les points communs et les différences entre les sous-régions et expose les choses à apprendre et à partager au sein de la région et, plus largement, avec les autres régions du monde.

B. Les sous-régions

35. La région se situe sur deux grandes masses continentales : l'Amérique du Nord et l'Europe centrale et occidentale. Parmi les quatre groupes de pays sous-régionaux, trois s'étendent sur le massif eurasiatique.

36. La sous-région nord-américaine comprend le Canada et les États-Unis d'Amérique. Ces deux pays sont de taille comparable : la surface des États-Unis est d'environ 9 147 millions de km², et celle du Canada est légèrement moindre, à savoir 9 093 millions de km². Ils se situent tous les deux à un niveau continental, entre deux océans (Atlantique et Pacifique et, en ce qui concerne le Canada, entre trois océans avec l'Arctique). Ensemble, ils représentent 41,5 % de la masse terrestre de la région de la CEE (<https://donnees.banquemondiale.org/>). En 2013, les États-Unis comptaient 318,9 millions d'habitants; la population du Canada représentait à peine plus de 10 % de ce chiffre, à savoir 35,5 millions. Plus de 80 % de la population de ces deux pays vit dans des villes (ibid.)¹.

37. L'Union européenne/AELE ou la sous-région de l'Europe centrale et occidentale comprend les 28 pays de l'Union européenne, les 4 membres de l'AELE et 3 micro-États européens (Andorre, Monaco et Saint-Marin). Cette sous-région représente plus de 60 % des États membres de la CEE. L'Europe couvre une zone de plus de 4 millions de km² en Europe centrale et occidentale, avec un total de 520 millions d'habitants. Depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale en 1945, des efforts ont été déployés pour mettre en place une union européenne économique et politique. Le projet s'est accéléré en 1993 et 2007, avec la signature de traités visant à renforcer l'intégration, et grâce au nombre croissant de pays rejoignant l'Union européenne.

38. La sous-région de l'EOCAC comprend 12 ex-pays soviétiques situés en dehors de l'Union européenne. Ensemble, ces pays couvrent un territoire important dans le nord de l'Eurasie, qui représente plus d'un sixième de la surface terrestre du globe. En 2014, sa population totale s'élevait à 287 millions, la Fédération de Russie étant de loin le pays le plus grand en termes de population et de territoire. Depuis 1991, 11 pays de l'EOCAC forment la Communauté d'États indépendants. Il s'agit d'une association régionale intergouvernementale, une forme de coopération entre États égaux et indépendants.

39. Le positionnement géographique de l'EOCAC qui traverse plusieurs zones climatiques offre une grande variété de paysages et de conditions d'habitat. La population n'est pas équitablement répartie, les plus fortes densités se situant autour des grands centres urbains, ainsi que dans les zones ou régions présentant un climat plus tempéré. À la différence de l'Europe, les densités de population sont plus faibles dans cette sous-région, tandis que les distances moyennes entre les villes sont bien plus importantes, ce qui donne lieu à un contexte spatial dans lequel les villes sont relativement dispersées et isolées. Les pays de l'EOCAC partagent une histoire commune héritée de l'Union soviétique et, antérieurement, de l'empire russe.

40. Les pays de l'Europe du Sud-Est comprennent Israël, la Turquie et les Balkans occidentaux (Albanie, Bosnie-Herzégovine, Monténégro, Serbie et l'ex-République yougoslave de Macédoine). Ils ont en commun la proximité géographique, le climat, les côtes sur la mer Méditerranée et un rôle de zone de transition entre l'Europe, le Caucase et les pays arabes. Toutefois, contrairement aux trois autres sous-régions, ils présentent une diversité culturelle. Les Balkans occidentaux partagent une histoire politique comparable, caractérisée par le passage d'une économie de transition vers un système postsocialiste, et sont des États dont la construction est relativement récente, faisant suite à la guerre civile (Bosnie-Herzégovine, Monténégro, Serbie et ex-République yougoslave de Macédoine). L'Europe du Sud-Est s'étend sur 1 005 km² et sa population compte à peine 100 millions de personnes.

¹ Dans l'examen à venir, nous étudierons cet indicateur pour d'autres parties de la région de la CEE et par rapport aux tendances de 1976 et 1996. Nous prévoyons d'illustrer ce point grâce à des graphiques et de déterminer si la littérature soutient l'idée selon laquelle il existe un seuil maximal de population urbaine exprimée en pourcentage de la population.

Figure 1
Carte des sous-régions de la CEE



II. Tendances et modèles d'urbanisation

41. « Pourquoi les gens migrent-ils si rapidement vers les zones urbaines ? De nombreuses raisons expliquent ce phénomène, mais en somme la réponse est : l'opportunité » (États-Unis d'Amérique, Rapport national pour Habitat III).

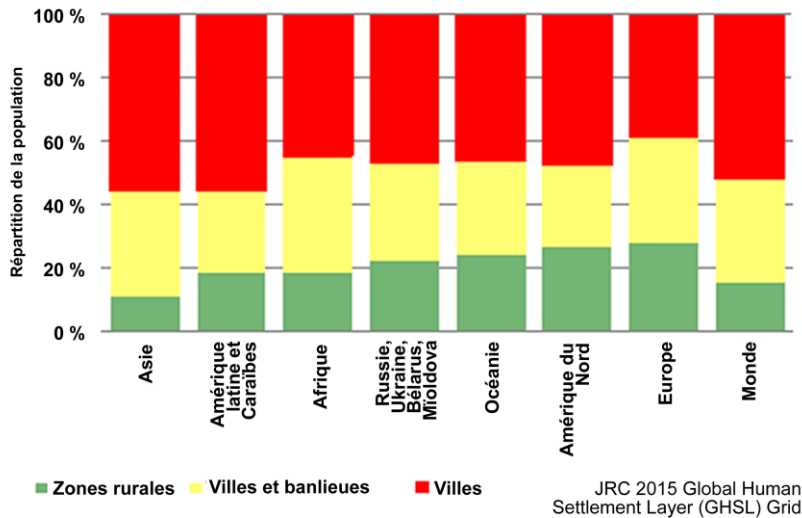
A. Le processus d'urbanisation

42. En 2050, les trois quarts environ de la population mondiale vivront dans des zones urbaines, il s'agira du siècle des villes². La tendance à l'intensification de l'urbanisation apparaît clairement sur tout le territoire, mais les caractéristiques, la nature et le rythme de ce changement varient entre les sous-régions et les États membres.

43. À l'échelle mondiale, les zones urbaines abritent plus de personnes que les zones rurales. En 1950, les personnes vivant dans les zones urbaines représentaient 30 % de la population. En 2050, elles devraient représenter 66 % de la population. Toutefois, ce changement ne s'opère pas uniformément à travers le monde. La région la plus urbanisée du monde est l'Amérique du Nord, dont 82 % de la population vivaient dans des zones urbaines en 2014. L'Europe n'est pas loin derrière, avec 72 %. En revanche, l'Afrique affiche un taux de 40 %. La population rurale mondiale a augmenté lentement depuis 1950 et devrait atteindre au maximum 3 milliards, tandis que dans le même temps, la population urbaine a augmenté rapidement et est passée de 746 millions à 3,9 milliards en 2014 (DAES, 2014). La poursuite de l'accroissement démographique et de l'urbanisation devrait augmenter la population urbaine mondiale de 2,5 milliards de personnes, mais seule une petite partie du phénomène se déroulera au sein de la région de la CEE. Environ 90 % de la population urbaine se situera en Asie et en Afrique (ibid.).

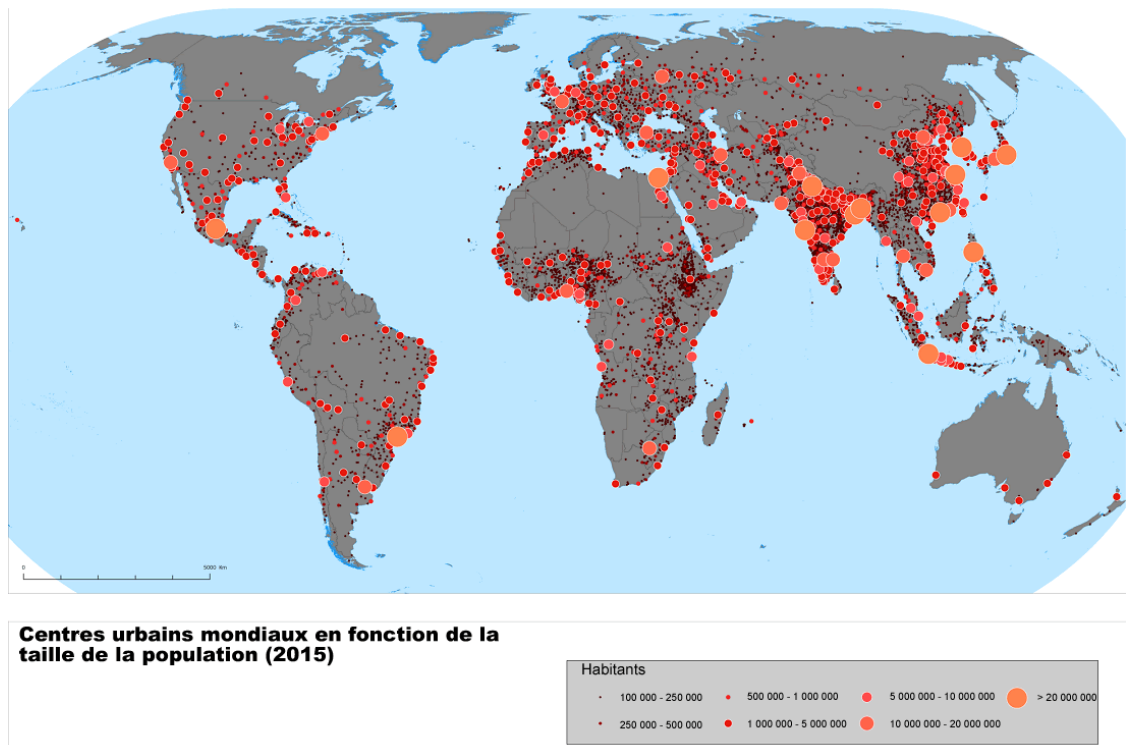
² Phénomène décrit dans plusieurs textes, notamment : www.rockefellerfoundation.org/report/century-of-the-city/ et www.nature.com/news/2010/101020/pdf/467900a.pdf; "The century of the city will change the way we do politics", disponible à l'adresse next.ft.com/content/ee818994-dcb5-11e2-b52b-00144feab7de; et "A century of cities Urban economic change since 1911", Paul Swinney et Elli Thomas, mars 2015, disponible à l'adresse www.centreforcities.org/wp-content/uploads/2015/03/15-03-04-A-Century-of-Cities.pdf.

Figure 2
Répartition de la population en fonction du degré d'urbanisation dans différentes parties du monde (2015)



Source : JRC 2015 Global Human Settlement Layer (GHSL) Grid .

Figure 3
Centres urbains mondiaux en fonction de la taille de la population (2015)



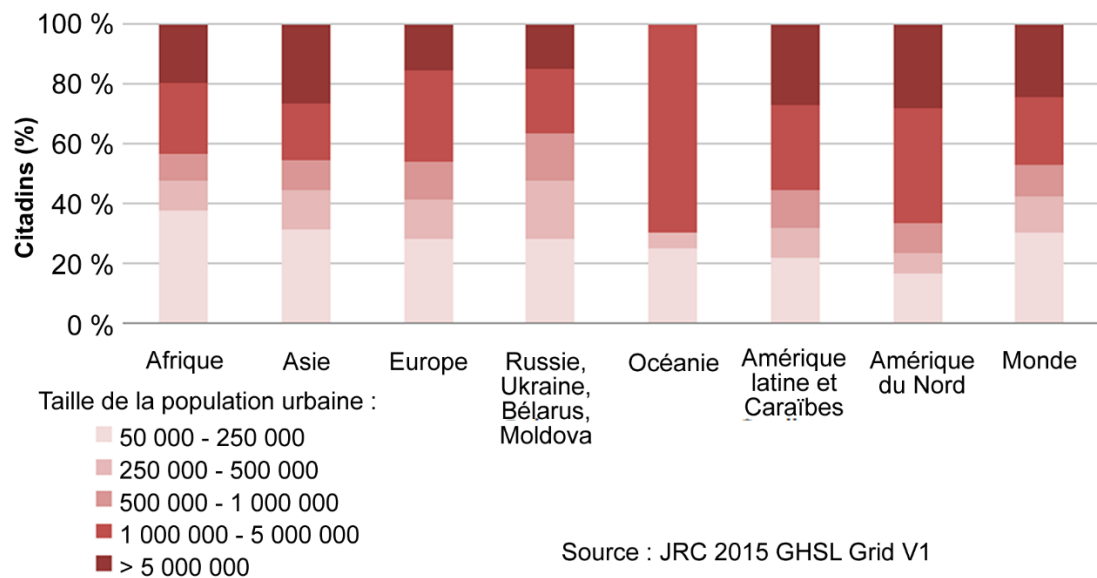
Source : JRC (GHC – POP Global Settlement Model).

44. Dans le siècle des villes, dans le monde du Nord, on observe des villes de grande taille, de taille moyenne et de petite taille. L'histoire de l'urbanisation présente cependant d'autres tendances révélatrices qui sont liées à la concentration urbaine, à la densité et à l'accroissement ou au déclin de la population.

45. Dans l'hémisphère Nord, l'« ère de l'avion » (l'ère des déplacements en avion généralisés) combinée avec l'« ère du Net » (l'ère de l'Internet) a favorisé une tendance à la concentration urbaine (Kasarda et Lindsay, 2012). Depuis l'époque des premières villes dans la vallée du Tigre et de l'Euphrate, les gens ont été habitués à se déplacer une heure, voire deux, pour se rendre au travail³. Toutefois, grâce aux progrès des technologies de la mobilité, la distance parcourue en une heure a largement augmenté, elle est aujourd'hui d'environ 500 km en avion. Tous les jours, la majorité des vols aller-retour parcourent cette distance, de la côte est à la côte ouest des États-Unis, de Moscou à Saint-Petersbourg, et entre les principales capitales européennes. Certaines des villes les plus importantes et les plus performantes du monde font partie de concentrations régionales. La croissance des villes situées à proximité les unes des autres a ainsi été stimulée, ce qui a donné lieu à la formation d'agglomérations urbaines immenses ou de super-villes, de 20 ou 30 millions d'habitants, voire 50 millions aux États-Unis (Banque mondiale, 2014).

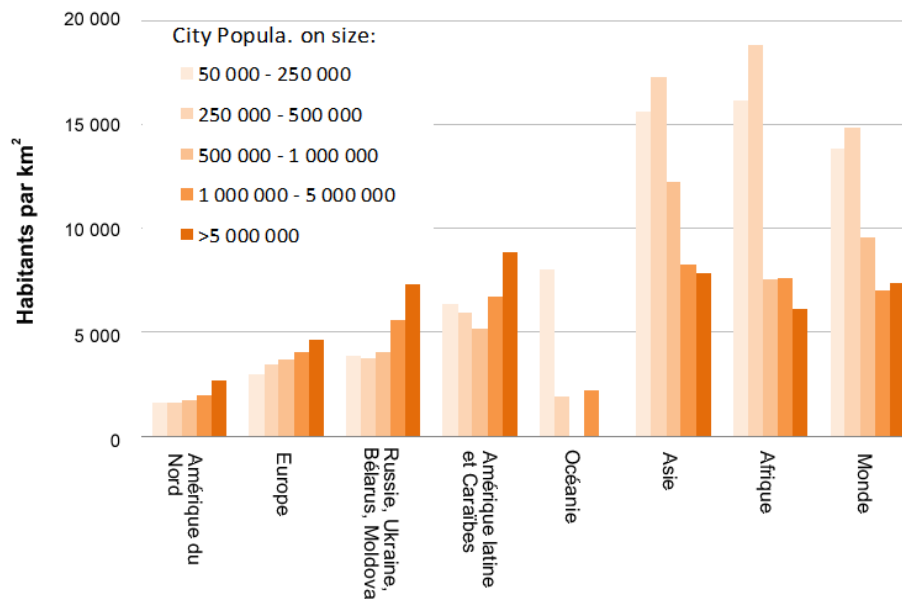
Figure 4

Répartition de la population urbaine en fonction de la taille des villes dans différentes parties du monde (2015)



³ Selon la « Constante de Marchetti », qui tire son nom du physicien Cesare Marchetti, « le temps est fixe, mais l'espace est élastique ». Le principe a été utilisé en France et au Japon pour « réduire » les distances grâce à l'introduction de réseaux de trains à grande vitesse, aujourd'hui très répandus.

Figure 5

Densité de population en fonction de la taille des villes dans différentes parties du monde (2015)

Source : JRC 2015 GHSL Grid V1

46. En 2013, les États-Unis comptaient 318,9 millions d'habitants. La population du Canada représentait à peine plus de 10 % de ce chiffre, à savoir 35,5 millions. Plus de 80 % de la population de ces deux pays vivait dans des villes (Banque mondiale, 2014)⁴. La population des États-Unis devrait augmenter de 80 millions d'habitants d'ici 2050 et 75 % de ces nouveaux citoyens vivront dans des villes (États-Unis d'Amérique, Rapport national pour Habitat III). Aux États-Unis, les villes de New York et Newark constituent la zone métropolitaine la plus peuplée du pays, avec plus de 18 millions d'habitants. La deuxième zone la plus peuplée est celle de Los Angeles, Long Beach et Anaheim (12,15 millions), suivie par la zone de Chicago (8,60 millions) (ibid., p. 2). Toutefois, la plus grande partie de la croissance que l'on observe dans les zones urbaines n'a pas lieu dans les limites de la ville à proprement parler. Partant, les partenariats et organes de gouvernance régionaux sont extrêmement importants pour gérer les conséquences de l'agglomération urbaine.

47. Aux États-Unis (et au Canada), la tendance est aux mégalo-poles, ou super-villes, dans le cadre desquelles les zones métropolitaines se rassemblent en mégalo-poles multimétropolitaines. La plus connue est « BosWash »⁵, la région qui s'étend de Boston à Washington en longeant la côte Atlantique, et regroupe les villes de New York, Philadelphie et Baltimore, avec une population d'environ 50 millions de personnes (environ 16 % de la population nationale) vivant sur moins de 2 % du territoire des États-Unis.

48. En 2010, trois agglomérations urbaines, à savoir « BosWash »; « Chi-Pitt », la région urbaine qui s'étend de Chicago à Pittsburg le long des grands lacs et de l'Ohio; et « San-San », la zone de développement côtière californienne qui s'étend de San Francisco à San Diego, abritaient environ un tiers des habitants des États-Unis. Toutefois, d'autres agglomérations, inconnues dans les années 60 et 70, sont devenues importantes, comme l'agglomération de Houston, Dallas-Fort Worth, San Antonio et Austin au Texas⁶.

49. On observe des différences notables entre ces différentes régions en Amérique du Nord en termes de qualité de vie et de durabilité. L'agglomération de New York est plus durable en termes d'énergie

⁴ Dans l'examen à venir, nous étudierons cet indicateur pour d'autres parties de la région de la CEE et par rapport aux tendances de 1976 et 1996. Nous prévoyons d'illustrer ce point grâce à des graphiques et de déterminer si la littérature soutient l'idée selon laquelle il existe un seuil maximal de population urbaine exprimée en pourcentage de la population.

⁵ La « BosWash » a été nommée ainsi dans les années 60 par le futurologue Herman Kahn, voir www.prb.org/Publications/Articles/2011/us-megalopolises-50-years.aspx.

⁶ M. Mather, coauteur de *PRB's Reports on America: First Results from the 2010 Census*.

consommée par habitant et d'utilisation plus courante des transports publics, mais le coût de la vie y est plus élevé que dans des agglomérations urbaines comme celle du Texas. Les familles qui travaillent doivent ainsi faire un choix difficile. Au Texas, elles peuvent avoir une meilleure qualité de vie mais un style de vie moins durable qu'à New York (Glaeser, 2011).

50. L'expérience des grandes villes d'Amérique du Nord contraste nettement avec celle des plus petites villes. Toutes les villes des États-Unis ne connaissent pas la croissance. De nombreuses zones métropolitaines de taille plus modeste (277 comptent moins de 500 000 habitants) connaissent un déclin rapide. Cela est dû aux changements structurels dans les économies régionales, accélérés par la récession de 2008-2011 (États-Unis d'Amérique, Rapport national pour Habitat III, p. 2). Ces forces économiques ont modifié la carte de la pauvreté aux États-Unis qui, pendant plusieurs décennies, affichait essentiellement une pauvreté et une précarité urbaines qui contrastaient distinctement avec la richesse des banlieues et des zones situées à l'extérieur des villes. La récession a modifié ce paradigme et a donné naissance à une nouvelle forme de pauvreté dans les banlieues (Kneebone et Berube, 2014; et Frey, 2014).

51. En Europe, la proportion de la population vivant dans des zones urbaines s'est stabilisée à environ 72 %, avec un taux d'urbanisation inférieur à 0,5 % par an en moyenne (Division de la population, 2015). La densité moyenne de population en Europe (dans les 28 pays de l'UE) est d'environ 116 habitants par km² (Eurostat). Toutefois, la population n'est pas équitablement répartie sur le territoire. On relève des concentrations plus importantes le long de ce qui a été décrit comme la « banane bleue » ou « dynamique » (Brunet, 1972), à savoir la zone qui s'étend du Nord-Ouest de l'Angleterre au nord de l'Italie, avec d'importantes concentrations d'habitants, de moyens financiers et d'industries. Cette région de super-villes en pleine croissance évoque les régions nord-américaines.

52. La « grappe de raisins » décrit une autre vision spatiale de la « banane bleue » (selon laquelle l'Europe a un centre et une périphérie). Il s'agit d'une Europe plus ouverte, diversifiée et polycentrique, fondée sur la promotion des villes secondaires et des régions urbaines, plus décentralisée, qui présente des réseaux solides de soutien aux régions les moins développées. Ces concepts sont exposés dans le Schéma de Développement de l'Espace Communautaire⁷.

53. Le modèle urbain européen aspire à un réseau dispersé et polycentrique de villes moyennes et compactes à taille humaine favorisant la diversité culturelle, l'intégration sociale, la protection de l'environnement, un secteur économique vital et une gouvernance pacifique et démocratique, tout en offrant des espaces et des services publics de qualité ainsi que des solutions de mobilité non émettrices de carbone. Le principe fondamental sur lequel repose ce modèle est qu'il faut tenir compte de tous les aspects du développement durable de manière intégrée et est souvent décrit comme le modèle de ville compacte (Commission européenne, 2011). Pourtant, la réalité sur le terrain montre de nouveaux défis posés par la pauvreté urbaine, la polarisation sociale, la concentration dans les zones métropolitaines les plus grandes, une structure démographique vieillissante et une diversité culturelle sans précédent, ainsi que des difficultés générées par les dynamiques territoriales comme le développement des banlieues, l'étalement urbain et, dans certaines régions, le déclin de la population urbaine.

54. Les villes en déclin (dont la population diminue) posent problème dans la région de la CEE ainsi que dans d'autres régions. Aujourd'hui, le phénomène se produit essentiellement dans les plus petites villes d'Europe orientale et, dans une moindre mesure, d'Europe occidentale⁸. Environ 40 % des villes européennes comptant au moins 200 000 habitants auraient perdu une partie de leur population (Schlappa et autres, 2013). Dans les villes en déclin, les recettes fiscales diminuent, le chômage augmente, la population en âge de travailler émigre, on observe un excédent de terrains et bâtiments et des infrastructures physiques surdimensionnées. Toutefois, les statistiques sont parfois trompeuses, lorsqu'elles indiquent par exemple que les centres urbains perdent une partie de leur population alors que celle-ci se déplace vers la banlieue. En pareil cas, la zone urbaine dans son ensemble n'est pas nécessairement en déclin.

55. L'étalement urbain pose de nombreuses difficultés, notamment l'imperméabilisation des sols, dans la mesure où de plus en plus de terres agricoles ou naturelles sont couvertes de bâtiments, rues et autres infrastructures, ceci étant souvent dû à une planification et à des systèmes d'exécution insuffisants. De

⁷ Disponible à l'adresse http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/pdf/sum_fr.pdf.

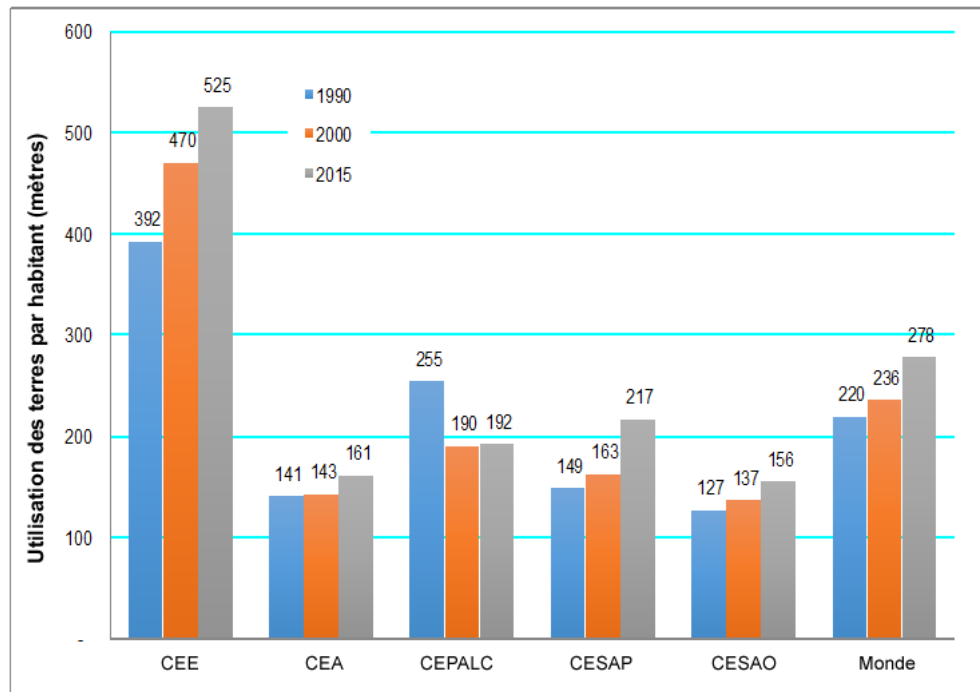
⁸ Joindre la carte du rapport sous-régional de l'Union européenne (les régions en bleu sont en déclin, les régions en orange et rouge connaissent un accroissement de la population).

surcroît, l'étalement exacerbe les difficultés que pose la fourniture de services à une population moins nombreuse répartie sur une grande zone (ONU-Habitat, 2013).

56. Dans le cadre de l'étalement urbain, le calcul de l'évolution de l'utilisation des terres par habitant est un indicateur important de l'efficacité de l'utilisation des terres et un élément essentiel pour l'aménagement du territoire. ONU-Habitat recueille actuellement des informations à ce sujet en ce qui concerne 200 villes et trois dates : 1990, 2000 et 2015. Un sous-ensemble de villes visées par l'étude appartient à la région de la CEE et une analyse de ces villes montre que l'utilisation des terres par habitant est passée de 392 à 525 m² entre 1990 et 2015 (figure 6). Dans la région, l'utilisation des terres par habitant représente presque le double de la moyenne mondiale et plus de trois fois la moyenne pour l'Afrique et l'Asie occidentale, et ces proportions sont restées les mêmes pendant les périodes étudiées⁹.

Figure 6

Utilisation des terres par habitant dans cinq régions relevant de commissions économiques et dans le monde en 1990 (bleu), 2000 (orange) et 2015 (gris)



⁹ ONU-Habitat, programme d'expansion urbaine, 2016, Université de New York, et Lincoln Institute of Land Policy.

Tableau 1

Surface urbaine, population et utilisation des terres par habitant en 1990, 2000 et 2015 dans 10 villes représentatives de la région de la CEE

Région des Nations Unies	Pays	Ville	Surface urbaine (hectares)			Population			Utilisation des terres par habitant (mètres)		
			1990	2000	2015	1990	2000	2015	1990	2000	2015
CEE	Belgique	Anvers	38 395	66 081	76 471	876 047	1 115 040	1 299 581	438	593	588
CEE	Allemagne	Berlin	43 591	75 399	112 496	3 233 943	3 525 184	3 887 889	135	214	289
CEE	Russie	Dzerjinsk	5 787	6 432	7 062	224 374	201 352	176 129	258	319	401
CEE	États-Unis	Houston	202 208	295 035	431 046	2 667 305	3 825 644	5 500 216	758	771	784
CEE	Royaume-Uni	Londres	199 838	243 199	251 683	8 589 501	9 779 157	11 373 390	233	249	221
CEE	Italie	Milan	94 171	209 365	294 890	3 617 970	5 442 785	6 670 371	260	385	442
CEE	France	Paris	203 674	233 286	280 318	9 410 874	10 054 437	11 180 483	216	232	251
CEE	Ukraine	Rivne	3 088	4 066	9 877	206 262	236 360	289 253	150	172	341
CEE	Russie	Tioumen	10 303	13 466	21 105	418 381	461 486	585 833	246	292	360
CEE	Pays-Bas	Zwolle	3 210	3 875	4 351	79 670	92 496	109 904	403	419	396

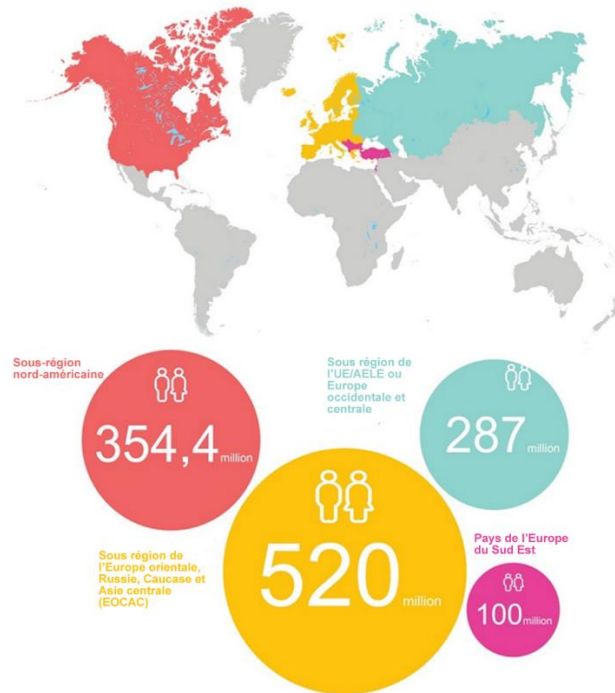
57. Le concept des villes compactes susmentionné vise à lutter à la fois contre les villes qui s'étalent et celles qui sont en déclin. Les tensions entre, d'une part, le déclin et l'étalement et, d'autre part, les villes compactes sont clairement importantes, et pas uniquement en Europe occidentale et centrale (Schlappa et autres, 2013).

58. Dans l'EOCAC, l'époque de l'Union soviétique a été une période de développement économique et d'urbanisation intensifs, au cours de laquelle la plupart des villes contemporaines ont été créées et les villes historiques largement élargies. Par conséquent, les villes des pays appartenant à l'ancienne Union soviétique ont de nombreux points communs s'agissant des systèmes institutionnels, de planification et socioculturels. Bien que l'on observe des variations dans le niveau d'urbanisation des pays de cette sous-région, les villes jouent un rôle clé dans le développement pour chacun d'entre eux. Dans ce groupe de pays, un effet centripète a également engendré une tendance à la concentration, à l'agglomération et à l'étalement qui est plus marquée dans les grandes villes, notamment les capitales qui ont été les grandes gagnantes de la période de transition économique au cours des 25 dernières années, en maintenant l'avantage économique dont ces villes jouissaient pendant la période soviétique du fait d'accueillir les bâtiments et les emplois gouvernementaux (O. Golubchikov et A. Badyina, ONU-Habitat, 2015).

59. Diverses forces influencent l'urbanisation dans les pays appartenant à la sous-région de l'Europe du Sud-Est. Bien que géographiquement rapprochés, Israël, la Turquie et les Balkans occidentaux présentent des processus urbains extrêmement différents. Grâce à Istanbul, la Turquie dispose d'une métropole mondiale croissante qui s'étend sur deux continents en enjambant le Bosphore. Les pays des Balkans occidentaux partagent les difficultés liées au passage d'une économie planifiée à une économie de marché et, à l'exception de l'Albanie, surmontent la guerre civile et l'exode de leur population. Confronté à de nombreuses difficultés, Israël se bat pour des villes florissantes comme Tel Aviv, qui a développé une bonne qualité de vie et une responsabilité environnementale, malgré les problèmes que ses habitants rencontrent en termes d'accessibilité économique. Israël reconnaît néanmoins qu'un nouveau programme pour les villes établissant des politiques et des pratiques doit être mis en œuvre¹⁰.

¹⁰ Mouvement pour l'urbanisme israélien, disponible à l'adresse www.miu.org.il.

Figure 7
Population par sous-région (millions)



B. Tendances démographiques

60. La population de la région connaît un faible accroissement démographique par rapport à d'autres régions du monde comme l'Afrique et l'Asie. Parmi les pays du monde qui sont déjà en déclin ou qui devraient perdre une bonne partie de leur population dans les 20 prochaines années, presque tous sont situés dans la région de la CEE. Ces tendances sont provoquées par le faible taux de fécondité ou l'émigration dans certains pays, associés à une espérance de vie moindre dans d'autres. La population qui vieillit rapidement (en raison de faibles taux de fécondité et d'une espérance de vie plus longue) est plus fréquente en Europe, mais répandue dans la plupart des pays de la CEE, et constituera un défi important dans les décennies à venir.

61. Le vieillissement de la population est généralement défini comme un changement dans la composition de l'âge de la population vers des générations plus âgées, et est la conséquence d'une baisse du taux de fécondité et d'une augmentation de l'espérance de vie établies. Le vieillissement est généralement mesuré par la proportion de la population âgée de plus de 60 ou de 65 ans, selon les pays. Au cours des deux dernières décennies, le vieillissement de la population de la région a augmenté de manière relativement lente, avec un taux de 2,3 % par an, atteignant 14,1 % en 2010. Toutefois, le vieillissement devrait s'accélérer dans les prochaines décennies et atteindre environ 20 % en 2030 et 26 % en 2050 (Fonds des Nations Unies pour la population, 2013, p. 4).

62. Le vieillissement a une incidence directe sur les villes, dans la mesure où il modifie les demandes en matière d'infrastructures (par exemple, le système de transports) et de services sociaux (par exemple, les soins de santé, les risques et l'isolement social), tout en donnant lieu à une réduction des recettes fiscales au niveau local et national, les retraités vivant avec moins d'argent et payant moins d'impôts (OCDE, 2015, p. 49). En outre, le vieillissement démographique va de pair avec une diminution relative de la population active, ce qui réduit d'autant plus le prélèvement d'impôts et exerce des pressions sur l'accessibilité économique du logement. Cela pose potentiellement des problèmes pour tous les segments de la population, en augmentant la demande de logements sociaux ou du fait que les groupes de la population les plus âgés demeurent plus longtemps dans de grands logements¹¹.

¹¹ Voir, par exemple, « Older people “hoard” family homes », disponible à l'adresse <http://www.insidehousing.co.uk/older-people-hoard-family-homes/6518478.article>.

63. Le pourcentage croissant de personnes âgées dans la population représente un défi supplémentaire pour les transports publics urbains en termes d'adaptation et de fréquence. La diminution des recettes locales, des tarifs de transport préférentiels pour les personnes âgées, et des densités plus faibles causées par l'étalement urbain compromettent la possibilité de transports publics abordables pour tous les segments de la population et peuvent, par conséquent, porter atteinte à cet objectif essentiel de développement durable (OCDE, 2015).

64. Dans ce contexte, la nécessité de garantir l'accessibilité de l'espace public pour tous devient évidente. Par conséquent, il est important que les autorités locales et le secteur privé soient prêts à faire face au vieillissement de la population et puissent s'y adapter. La multiplication des espaces piétons dans les villes offre une plus grande mobilité aux personnes âgées, aux personnes vulnérables, et à tous les groupes d'âge. De même, le niveau accru de déplacements à pied et actifs ont eu une incidence importante sur la santé, les populations actives étant en meilleure santé que les populations excessivement sédentaires. Dans de nombreuses parties de la région, les villes et communautés locales ont développé des mécanismes novateurs en matière de logement et de relations sociales pour répondre aux défis susmentionnés.

65. Le vieillissement est plus important en Europe que dans la plupart des autres régions de la CEE et du monde. Depuis les années 60, l'Europe a connu une baisse du taux de natalité qui, associée à une augmentation de l'espérance de vie, a eu pour conséquence une population plus âgée. Ces deux tendances devraient se poursuivre. Selon toutes les prévisions actuelles, les taux de renouvellement sont en déclin, à savoir que les taux de natalité resteront inférieurs aux taux de mortalité, entraînant ainsi les effets du vieillissement (Commission européenne, 2015, p. 14). La population européenne n'a augmenté que de 5 % entre 1996 et 2015, même si la pyramide des âges de la population varie d'une ville à l'autre en Europe. La plupart des capitales attirent une population plus jeune que la moyenne nationale (par exemple, Copenhague et Helsinki). On observe cependant quelques exceptions, comme Bratislava, Lisbonne et Varsovie. En 2012, la plupart des villes présentant un taux de dépendance des personnes âgées d'au moins 35 % se situaient en Allemagne et en Italie. Ensemble, ces deux pays comptaient plus de 100 villes appartenant à cette catégorie (Eurostat).

66. En Amérique du Nord, les évolutions démographiques récentes et prévues rendent de plus en plus indispensable le fait de répondre aux besoins de la population vieillissante, le nombre et la proportion de personnes âgées de plus de 65 ans ayant sensiblement augmenté. Entre 2002 et 2012, le nombre d'Américains appartenant à cette catégorie a augmenté de 21 % (7,6 millions d'individus)¹². D'après les prévisions, ce nombre doublera d'ici 2040 et représentera 20 % de la population¹³.

67. Compte tenu de l'importante augmentation de cette partie de la population aux États-Unis, les besoins en logements adaptés aux personnes âgées grandissent, d'autant plus que la grande majorité des personnes âgées préfèrent « vieillir à domicile ». Elles peuvent ainsi rester chez elles, dans leur communauté, et garder une vie active le plus longtemps possible, sans être placées dans des institutions. Le Gouvernement des États-Unis dispose de plusieurs programmes qui visent à augmenter l'offre de logement pour les personnes âgées à faible revenu et à leur proposer des services afin qu'elles puissent rester plus longtemps chez elles¹⁴.

68. Dans l'EOCAC, on observe également une baisse des taux de natalité, mais qui s'est accompagnée d'une hausse du taux de mortalité depuis les années 90, ce qui a conduit à une diminution de la population¹⁵. Le taux de variation naturelle de la population de la Fédération de Russie n'est devenu positif qu'en 2013, et ce, pour la première fois depuis 1991. Au Bélarus, ce taux était encore négatif en 2014,

¹² United States Administration on Aging, « Highlights », disponible à l'adresse http://www.aoa.acl.gov/Aging_Statistics/Profile/2013/2.aspx (consulté le 6 janvier 2017).

¹³ Ibid., « Future Growth », disponible à l'adresse http://www.aoa.acl.gov/Aging_Statistics/Profile/2013/4.aspx (consulté le 6 janvier 2017).

¹⁴ Parmi ces programmes figure une initiative lancée en 2006 par le Ministère américain de la santé et des services sociaux relative aux innovations communautaires qui permettent de vieillir chez soi. Cette initiative a pour but de soutenir les efforts communautaires visant à permettre aux personnes âgées de conserver leur indépendance et de rester chez elles (États-Unis d'Amérique, Rapport national pour Habitat III).

¹⁵ La différence entre ces deux types de comportement démographique peut également être attribuée aux différents groupes ethniques présents dans les pays. Par exemple, la population russe, en tant que groupe ethnique, a diminué au Kazakhstan dont la population augmentait par ailleurs tandis qu'au sein de la Fédération de Russie, la population des groupes ethniques traditionnellement musulmans (notamment dans le nord du Caucase) a connu un accroissement naturel de la population.

même s'il était remonté de son point le plus bas, à savoir -5,9 % en 2002 à -0,8 % en 2013. Trois pays de cette sous-région ont vu leur population totale augmenter ces dernières années, notamment la Fédération de Russie (depuis 2009), le Bélarus (depuis 2013) et la Géorgie (entre 2009 et 2012 et en 2014)¹⁶. En revanche, l'Arménie, la République de Moldova et l'Ukraine subissent encore une diminution de leur population. Toutefois, après une baisse dans les années 90, l'espérance de vie augmente dans l'ensemble de la sous-région.

69. Les tendances démographiques sont également divergentes. On observe des populations en déclin et plus âgées en Arménie, au Bélarus, dans la Fédération de Russie, en Géorgie, en République de Moldova et en Ukraine, par rapport à une population croissante et plus jeune dans le groupe des pays turcs, même si les différences démographiques entre les membres de ce dernier groupe étaient déjà manifestes pendant la période soviétique.

70. On observe des variations à travers la sous-région. La part de la population âgée de plus de 65 ans varie entre 10 % en Arménie et 15 % en Géorgie et en Ukraine. Pour répondre à ce phénomène, en 2012, l'Arménie a par exemple adopté une stratégie visant spécifiquement à prendre en charge le vieillissement de la population et la protection des personnes âgées (Arménie, Rapport national pour Habitat III). Du point de vue géographique, le phénomène de vieillissement se situe également dans les zones économiquement vulnérables qui connaissent une émigration des jeunes.

71. La concentration de population dans de nombreuses grandes villes de l'EOCAC qui bénéficient des migrations internationales renforce le caractère cosmopolite et la diversité. Toutefois, les processus démographiques entraînent d'autres difficultés au sein de la sous-région. Un afflux rapide des travailleurs migrants les plus pauvres dans certaines grandes villes peut produire des réactions négatives et entraîner ainsi des tensions sociales.

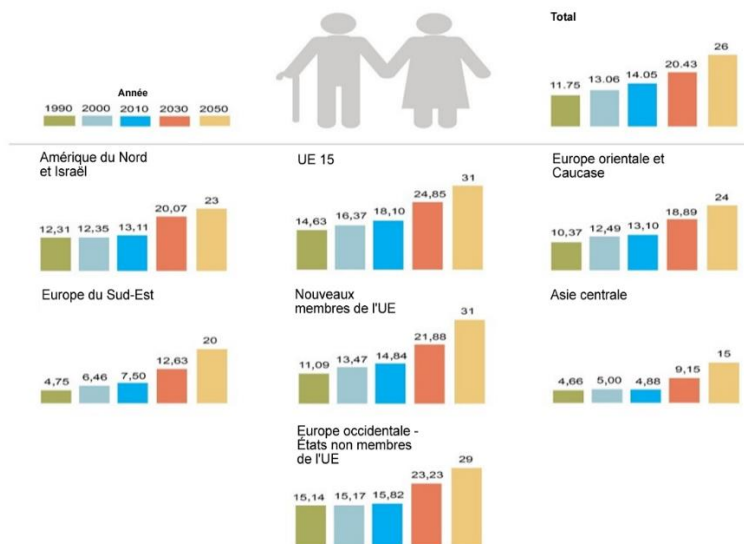
72. Tous les pays des Balkans occidentaux font face à un vieillissement de la population. On estime qu'en 2050, plus de 20 % des habitants de ces pays auront plus de 65 ans.

73. Israël affiche un taux de fécondité plus important que celui de la plupart des autres pays de la région de la CEE, ce qui stimule l'accroissement démographique. Par conséquent, le pays a une population plus jeune, dont 28 % ont moins de 15 ans et 10 % seulement plus de 65 ans, par rapport aux proportions européennes qui sont de 16 % pour ces deux catégories d'âge.

Outre le vieillissement, on observe une tendance générale à l'individualisation du style de vie qui, associée à la diminution des taux de natalité aboutissant à des familles moins nombreuses, a entraîné une augmentation de la surface occupée par personne.

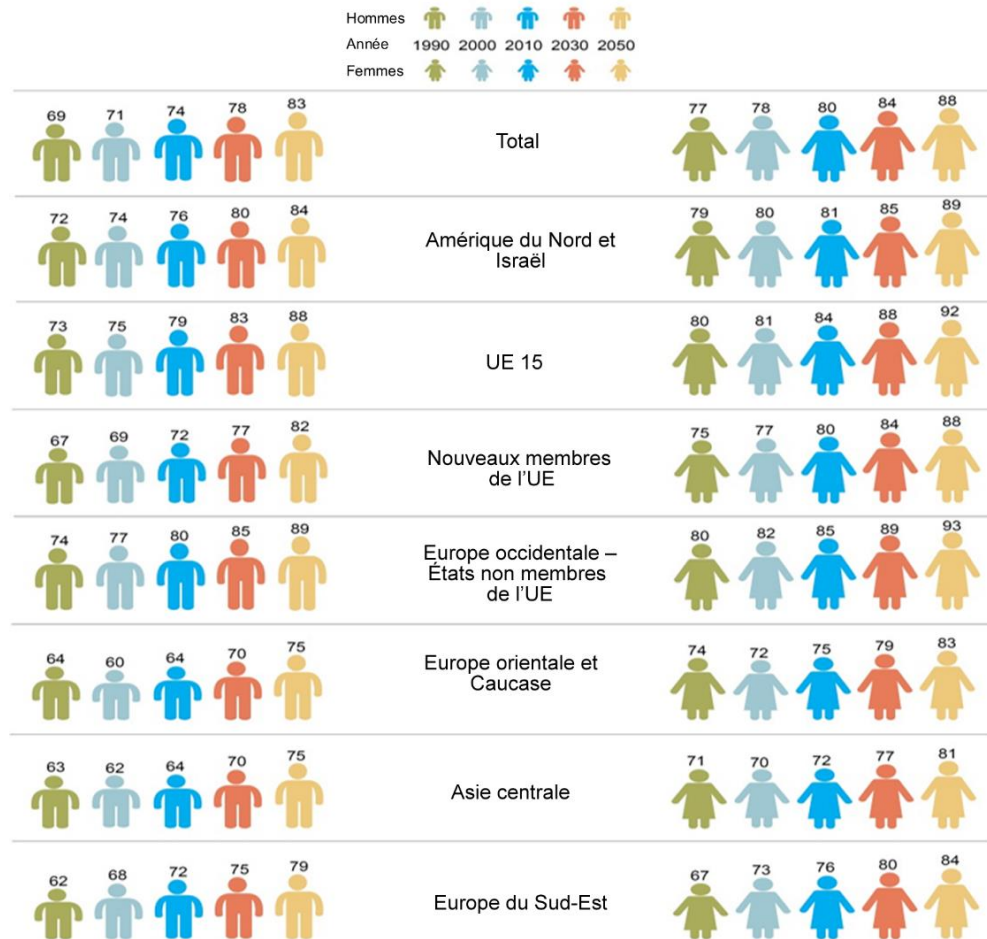
Figure 8

Viellissement dans les sous-régions de la CEE (%)



¹⁶ Conformément aux données de la Banque mondiale.

Figure 9
Espérance de vie dans les sous-régions de la CEE (par âge)



C. Défis et opportunités liés à la migration

74. Ces dernières années, les flux migratoires internationaux ont atteint des niveaux sans précédent depuis la Seconde Guerre mondiale. Les migrations internes et internationales ont sensiblement augmenté dans l'ensemble de la région en raison de la mondialisation, des inégalités croissantes au sein des pays et d'un pays à l'autre, de la suspension du contrôle des mouvements de population dans de nombreux pays de l'Est, et de l'introduction d'une zone de libre circulation dans l'Union européenne.

75. La plus grande mobilité de la population entraîne une polarisation urbaine plus importante, dans la mesure où les villes ou les quartiers les plus performants attirent la population, les jeunes et les activités économiques, laissant les autres zones dans un état de stagnation économique et de déclin démographique qui limite à son tour les possibilités d'interactions sociales positives et de cohésion. Autre effet de la multiplication des mouvements migratoires : de nombreuses villes doivent relever le défi de gérer une plus grande diversité sociale et culturelle. Si une diversité accrue présente de nombreux avantages, elle met également en cause l'identité locale et le consensus social concernant le modèle de développement urbain à suivre.

76. L'Europe est devenue un continent d'immigration. Les principaux flux migratoires se sont produits du sud vers le nord et de l'est vers l'ouest, tant à l'intérieur de l'Europe que pour les migrants originaires d'États non membres de l'Union européenne. En 2014, plus de 50 millions d'étrangers résidaient dans l'Union européenne, parmi lesquels 33,5 millions étaient nés en dehors de l'Union européenne et 17,9 millions dans un État membre de l'Union européenne autre que celui où ils résidaient. Ces tendances devraient se maintenir et s'accroître. Au total, l'immigration nette pour la région devrait augmenter de 20 millions entre 2010 et 2030 (Eurostat).

77. Les autorités locales sont souvent un interlocuteur officiel important pour les immigrants. Si les villes n'ont pas voix au chapitre quant à la réglementation nationale ou européenne relative aux migrations et aux politiques sociales générales ou liées à la vieillesse, certaines villes ont su, mieux que d'autres, intégrer les migrants. À titre d'exemple, un festival culturel pour sensibiliser le public et renforcer la coexistence interculturelle à Bilbao (Espagne); un guichet unique pour offrir aux immigrants entrepreneurs des conseils en matière de gestion de l'entreprise dans différentes langues à Vienne (Autriche); et un projet sur le rôle du maire dans le rassemblement des différentes communautés religieuses afin de créer un espace de dialogue et de médiation communautaire à Marseille (France)¹⁷.

78. En Amérique du Nord, on observe une migration continue vers le nord depuis les pays d'Amérique centrale et du Sud, vers les villes de la côte Est depuis les pays d'Europe orientale et du Caucase, et dans une moindre mesure, la migration qui se poursuit vers les villes de la côte ouest depuis l'Eurasie. Une grande partie de l'accroissement de la population des États-Unis peut s'expliquer par le fait que les immigrants et leurs descendants ont tendance à avoir plus d'enfants que le reste de la population.

79. Dans l'EOCAC, on a observé une migration continue pendant plusieurs décennies, essentiellement de l'est vers l'ouest et des petites villes vers les grandes villes, ainsi que d'un pays à l'autre au sein de la sous-région. L'ampleur des migrations internationales de main-d'œuvre peut, dans une certaine mesure, être évaluée grâce aux fonds envoyés par les émigrés à leur famille, qui constituent aujourd'hui une source importante de revenus pour les économies nationales des pays les plus pauvres, et représentent presque la moitié du PIB du Tadjikistan, un tiers de celui du Kirghizistan, un quart de celui de la République de Moldova et un cinquième de celui de l'Arménie.

80. La crise des Balkans dans les années 90 a provoqué le déplacement d'environ 4 millions de personnes vers l'Autriche, l'Allemagne et la Suisse. Entre 2001 et 2008, le niveau de l'immigration nette dans l'Union européenne était plus élevé qu'aux États-Unis, qui ont traditionnellement été un pays d'immigration (Gebhardt, 2014). L'Europe du Sud-Est a connu la plus grande crise de réfugiés depuis la Seconde Guerre mondiale. Cette crise a beaucoup affecté la communauté rom, qui n'appartient à aucune des ethnies principales des Balkans. En 1995, la région a été marquée par le déplacement de plus de 2 millions de personnes, posant des difficultés sans précédent en termes de logement.

81. Tout au long de son histoire, la Turquie a été touchée par diverses formes de mouvements migratoires et flux de réfugiés, comme l'émigration de main-d'œuvre vers l'Europe occidentale depuis les années 60, la migration de retour vers la Turquie et la migration de transit depuis l'Asie et le Moyen-Orient vers l'Europe. Le pays accueille actuellement plus de 2,5 millions de Syriens à la recherche d'une protection internationale en raison de la guerre civile qui se déroule dans leur pays.

82. Le Rapport *État de la migration dans le monde 2015 – Les migrants et les villes : de nouveaux partenariats pour gérer la mobilité*, le huitième du genre publié par l'Organisation internationale pour les migrations (OIM), étudie comment la migration et les migrants façonnent les villes et comment la vie des migrants est, à son tour, façonnée par les villes et leurs habitants, ainsi que par leurs modes d'organisation et leurs règles. Étant donné qu'en 2050, le nombre de citoyens aura pratiquement doublé, pour se situer à quelque 6,4 milliards de personnes, la planète sera transformée en une ville mondiale. Alors que la mobilité humaine et la migration jouent un rôle important dans ce processus, elles sont pourtant largement absentes du débat sur l'urbanisation et doivent, par conséquent, être intégrées aux discussions relatives au Nouveau Programme pour les villes, en particulier dans le cadre du programme des Nations Unies relatives aux migrants et aux droits. De nombreuses villes et autorités locales n'incluent toujours pas la migration et les migrants dans la planification et la mise en œuvre de leur développement urbain. Le rapport de l'OIM s'emploie à faire reconnaître que la migration doit être prise en compte comme le changement climatique, l'accroissement de la population, l'évolution démographique et les crises économiques et environnementales, pour façonner les villes durables de demain¹⁸.

¹⁷ Maytree Foundation, Toronto, Canada. 2012, disponible à l'adresse www.maytree.com. Voir également http://citiesofmigration.ca/wp-content/uploads/2012/03/Municipal_Report_Main_Report2.pdf.

¹⁸ L'OIM est la principale organisation intergouvernementale dans le domaine des migrations et travaille étroitement avec des partenaires gouvernementaux, intergouvernementaux et non gouvernementaux. L'État de la migration dans le monde 2015 – Les migrants et les villes : de nouveaux partenariats pour gérer la mobilité, est le huitième rapport du genre de l'OIM. Il peut être consulté à l'adresse www.iom.int/fr/etat-de-la-migration-dans-le-monde-2015.

Figure 10
Flux migratoires dans la région de la CEE



D. Conclusions

83. Dans le cadre de l'urbanisation, les tendances les plus importantes qui touchent les villes de la région sont la concentration urbaine, l'étalement et le déclin. La concentration et l'étalement concernent les régions urbaines les plus performantes, tandis que le déclin et l'étalement concernent des villes plus éloignées et isolées et moins performantes.

84. Les deux principales tendances démographiques sont liées au vieillissement, qui concerne toute la région de la CEE, et aux vagues successives de migration à travers l'Eurasie et l'Amérique du Nord.

85. Les tendances observées en matière d'urbanisation et de migration se renforcent et s'accroissent mutuellement, ce qui exerce des pressions toujours plus importantes mais distinctes entre les super-régions urbaines les plus performantes et les villes de plus petite taille qui sont dispersées et isolées.

III. L'économie des villes

A. Tendances globales

86. « Les villes sont les moteurs des économies régionales... malgré les difficultés qu'elle pose, la vie en milieu urbain offre de nombreuses possibilités économiques, éducatives et sociales qui attirent un grand nombre de personnes » (États-Unis d'Amérique, Rapport national pour Habitat III).

87. En 2014, d'après la Banque mondiale, le PIB cumulé (parité de pouvoir d'achat [PPA]) des 56 membres de la CEE s'élevait à plus de 42,5 billions de dollars, soit environ 43,1 % du PIB mondial, répartis comme suit : 24,7 % pour l'Amérique du Nord, 25,3 % pour l'UE/AELE, 3,2 % pour l'EOCAC et l'Europe du Sud-Est et 1,5 % pour la Turquie et Israël (Banque mondiale)¹⁹. Les deux décennies qui se sont écoulées depuis Habitat II ont été marquées par l'incertitude et le ralentissement économiques, largement exacerbés par les crises financières et économiques qui ont commencé en 2008 et qui ont gravement touché les villes, en faisant baisser les revenus des habitants qui paient moins d'impôts en période de chômage et en diminuant la productivité des industries dont l'activité ralentit. Parallèlement, les inégalités se sont aggravées dans les villes de toute la région.

88. Toutefois, les 20 dernières années ont été caractérisées par une transition remarquable dans les économies urbaines et par deux grandes tendances :

- a) Le passage d'une économie centralement planifiée à une économie de marché, essentiellement dans les anciens pays socialistes, mais les pays occidentaux ont également connu une transition qui s'est traduite par la privatisation et la réduction de l'État providence; et
- b) Les changements apportés par le passage à des économies du savoir et du numérique.

¹⁹ Le Liechtenstein, Monaco et Saint-Marin n'ont pas été inclus.

89. Depuis Habitat II, le principal moteur des économies urbaines de la région est l'effet combiné de l'économie du savoir et de la révolution numérique. Cette dernière concerne la production et le commerce du savoir par l'intermédiaire des universités, des entreprises issues de la recherche universitaire, etc. Dans l'ensemble, ces institutions et les « écosystèmes » sur lesquels elles reposent constituent une partie importante des économies d'agglomération et sont concentrés dans les villes. L'économie numérique a connu une croissance explosive au cours des 20 dernières années, et a souligné et amplifié l'importance de l'économie du savoir. Ces aspects de l'économie, c'est-à-dire le savoir et la production, le commerce et la consommation numérique ainsi que leur agglomération, ont remplacé le secteur manufacturier et l'industrie en tant que principaux moteurs du développement économique, et ont définitivement transformé le secteur des services en moteur décisif de l'économie des villes de la région. Ces forces économiques concentrent et renforcent l'importance des villes et de leurs agglomérations, et rendent économiquement indispensable de s'appuyer sur les tendances géographiques et démographiques décrites dans le chapitre I pour faire ressortir la réalité : le XXI^e siècle est le siècle des villes.

Figure 11

Le PIB en PPA par personne dans les sous-régions de la CEE

Sur une moyenne du PIB basé sur les taux de parité des pouvoirs d'achat (PPA) par personne dans les pays des sous régions de la CEE



PIB en PPA dans les États membres de la CEE pour l'année 2013 (Source : Banque mondiale)

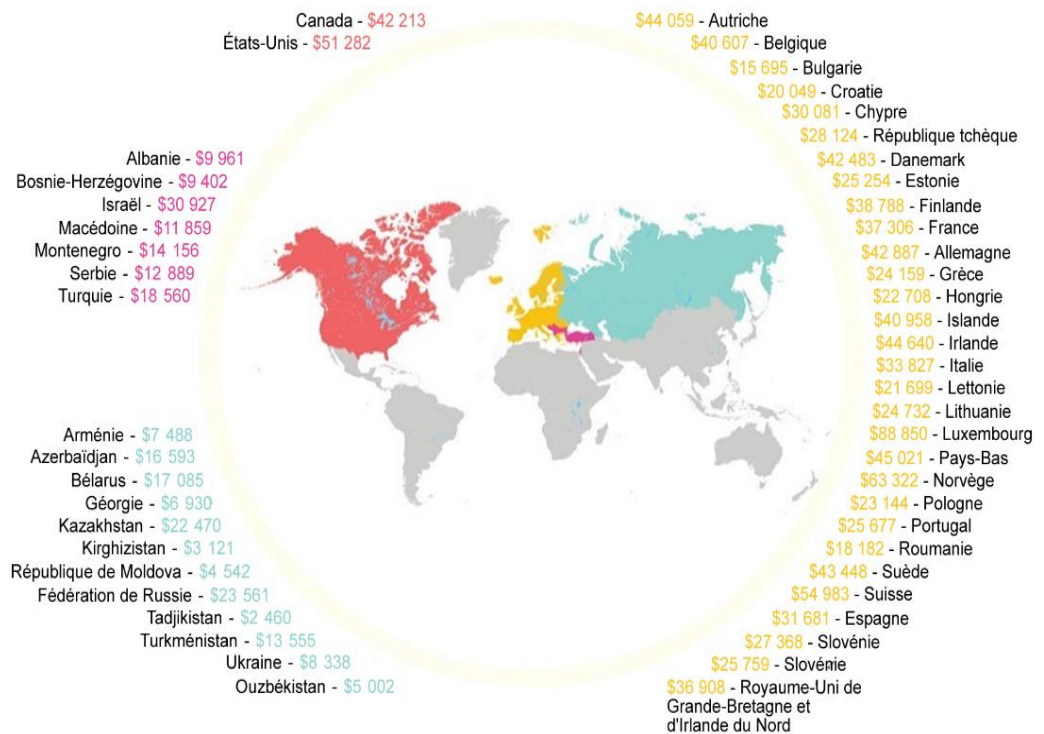


Figure 12
Le PIB en PPA pour la période 1990-2013 dans les sous-régions de l'EOCAC

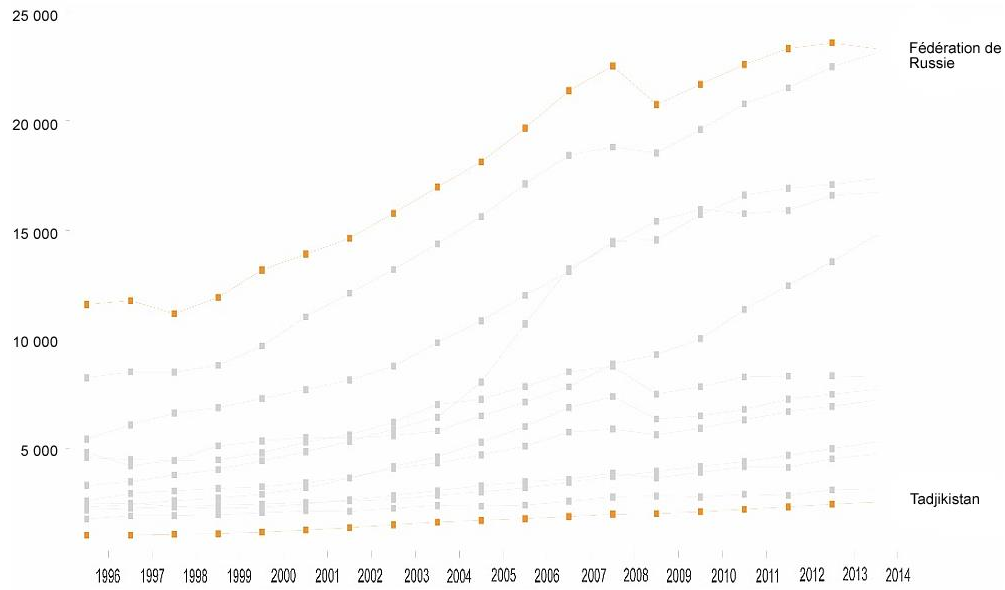


Figure 13
Le PIB en PPA pour la période 1990-2013 dans les sous-régions de l'Union européenne

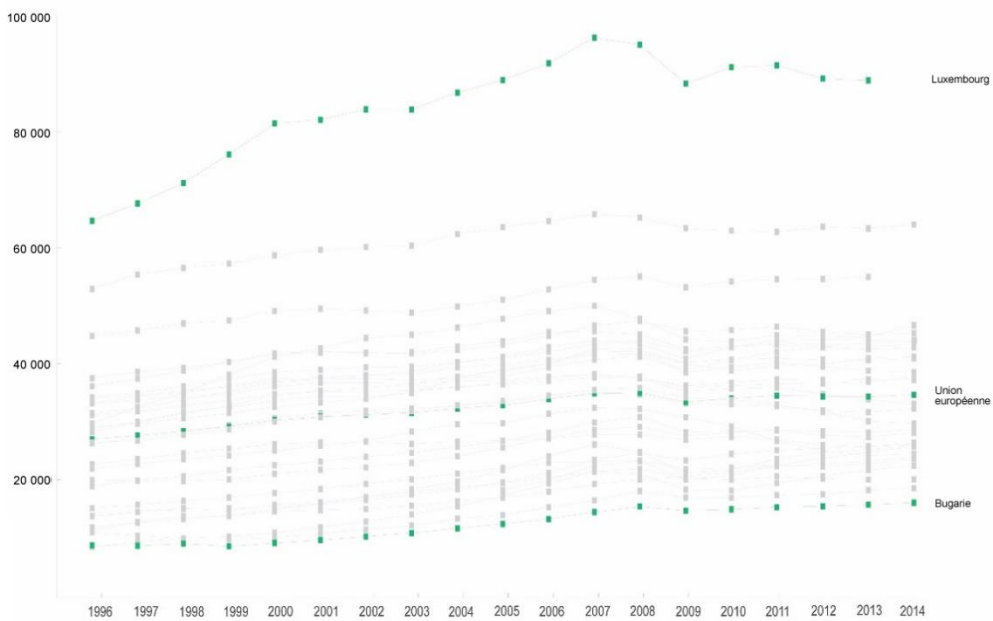


Figure 14

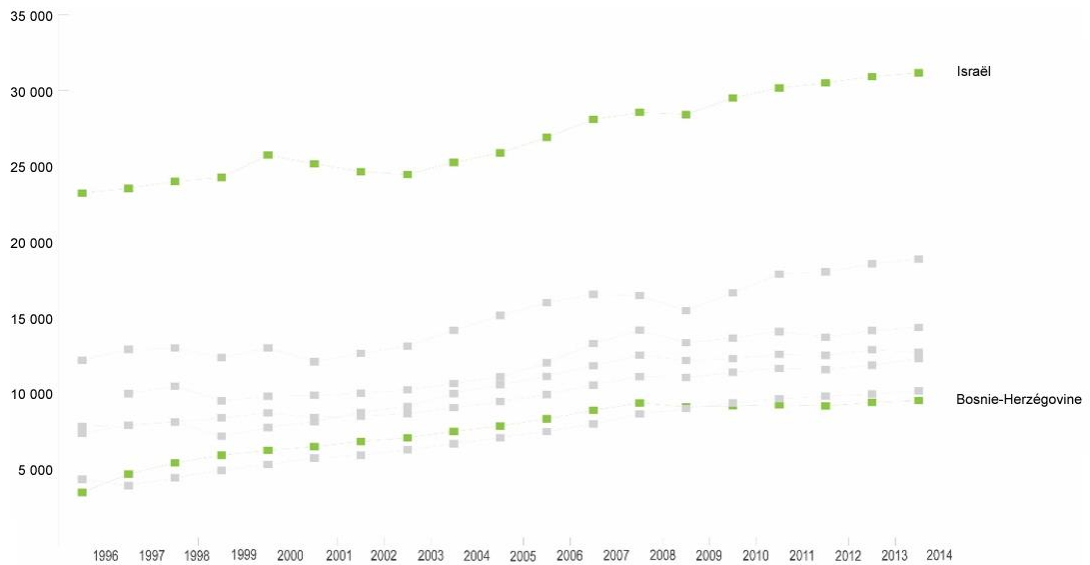
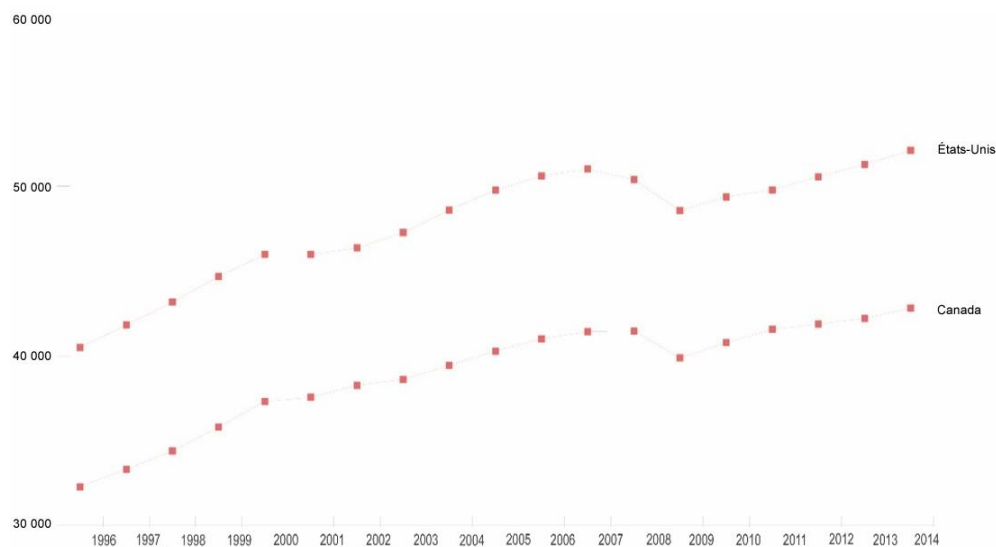
Le PIB en PPA pour la période 1990-2013 dans les sous-régions de l'Europe du Sud-Est

Figure 15

Le PIB en PPA pour la période 1990-2013 dans les sous-régions des États-Unis et du Canada**B. Transition économique : d'une économie planifiée à une économie de marché**

90. Les pays de la région qui étaient précédemment régis par les principes d'une planification économique centrale et de services fournis par l'État ont, au cours des 20 dernières années, été marqués par la transition vers une économie de marché. C'est le cas des anciens pays socialistes de l'EOCAC et des ex-républiques yougoslaves. Au fil des ans, certains de ces pays ont accéléré leur modernisation et transition économique, et ont réussi à devenir membre de l'Union européenne.

91. Ce processus de transition a eu une incidence considérable sur les villes qui ont abandonné la planification centrale et les logements subventionnés, et qui ont limité les investissements dans les transports publics. Les villes ont en outre connu l'exode vers les banlieues qui se sont développées. Parallèlement, les pays appartenant à l'Union européenne élargie ont bénéficié d'investissements directs de l'Union européenne, dans le cadre de programmes de développement d'infrastructures, de réhabilitation et de projets de recherche, visant à encourager les régions les plus pauvres à améliorer leur situation économique et sociale (ONU-Habitat, 2013).

92. Les villes de ces pays ont relevé un double défi ces 20 dernières années : la transition vers une économie de marché et les effets de la crise financière de 2008-2011. Si certaines villes ont prospéré (essentiellement les capitales et les plus grandes villes), les plus petites villes et les villes mono-industrielles ont connu un déclin de la population et de l'activité économique (ibid.).

93. L'effondrement de l'Union soviétique a été le principal facteur des nouvelles configurations spatiales dans l'EOCAC au cours des 25 dernières années. Tous ces pays, qui n'avaient pas connu d'économie de libre marché, contrairement à de nombreux pays de l'Europe occidentale et centrale, ont dû relever le défi de construire une économie de marché, parallèlement aux processus d'édification de la nation et de transitions politiques. Le mécanisme privilégié dans les années 90 pour la réforme structurelle dans certains pays, à savoir la « thérapie de choc », s'est avéré en partie destructeur sur le plan social et économique. La libéralisation rapide des prix et les coupes dans le budget de l'aide sociale ont dévalué l'épargne et les revenus; une petite élite a bénéficié de la richesse nationale grâce à la privatisation; et compte tenu de la libéralisation du commerce international et de l'exposition à la mondialisation, de nombreuses entreprises n'ont guère eu la possibilité de s'adapter au marché. La situation a été aggravée par l'interruption des chaînes de production qui s'étendaient auparavant dans toute l'Union soviétique et au-delà.

94. Par conséquent, toutes les économies qui se trouvaient anciennement dans un système socialiste ont enregistré un recul brutal au début des années 90. Par exemple, à son niveau le plus bas en 1994-1995, le PIB réel de la Géorgie avait diminué de 70 % par rapport à 1990. À leur niveau le plus bas, l'Azerbaïdjan et l'Ukraine avaient perdu presque 60 % de leur potentiel économique, tandis que la Fédération de Russie, le Kazakhstan et le Turkménistan en avaient perdu 40 %. L'Ouzbékistan était le seul à maintenir une perte relativement modeste inférieure à 20 %.

95. On a finalement observé une croissance réparatrice lorsqu'un ordre institutionnel rétabli, une stabilité politique relative, l'accumulation d'apprentissages, l'entrepreneuriat et certaines conditions économiques externes ont permis aux pays et aux économies métropolitaines de renforcer l'esprit d'innovation et d'entreprise.

Encadré 1
Économies de l'EOCAC

Depuis la fin des années 90 et avant la crise financière mondiale de 2008, ces pays ont connu une reprise solide mais inégale. Toutefois, en 2014, les indices du PIB de la Géorgie, de la République de Moldova et de l'Ukraine étaient encore largement inférieurs aux niveaux de 1990. En revanche, les économies de l'Azerbaïdjan, de l'Ouzbékistan et du Turkménistan se sont révélées 2,5 fois plus riches en valeur réelle qu'en 1990, une fois adaptées à la taille de la population et à son pouvoir d'achat (O. Golubchikov et A. Badyina, ONU-Habitat, 2015). Compte tenu de la taille de la population et du PIB basé sur le PPA en valeurs constantes (de sorte que les données sont comparables longitudinalement et par pays), il est clair que la situation du Kirghizistan et du Tadjikistan reste moins bonne qu'en 1990, tandis que l'Arménie, le Bélarus et le Kazakhstan ont obtenu des résultats relativement bons. Fait remarquable, le Kazakhstan a été en mesure de rattraper le niveau de PIB par habitant de la Fédération de Russie en termes de PPA, ce qui est considérable compte tenu de l'exode des personnes hautement qualifiées après l'indépendance, bien que cela s'explique en partie par l'exploitation d'hydrocarbures. L'écart de PIB par habitant entre les pays les plus riches et les pays les plus pauvres de l'ancien système socialiste de la Fédération de Russie, le Tadjikistan et le Kirghizistan, s'est creusé entre 1990 et ces dernières années, le PIB des pays les plus riches étant passé de cinq fois supérieur à 10 fois supérieur à celui des pays les plus pauvres. Tous ces éléments ont exacerbé l'exode.

96. Les réformes du marché ont donné lieu à une profonde polarisation et à de grandes inégalités de développement dans la plupart des pays. On a observé différentes trajectoires de performance économique dans les différentes régions, ce qui a engendré une forte dichotomie entre le centre et la périphérie en termes de résultats économiques. Ces processus de différenciation spatiale ont fini par se reproduire automatiquement et il est devenu difficile de les modifier, en particulier au sein d'une économie de marché.

97. Les effets de l'agglomération ou de la concentration décrits dans le chapitre II sont un élément clé de la différenciation spatiale qui a avantagé les grandes villes, en particulier les capitales. Comme les villes du modèle soviétique, les capitales étaient des endroits attirants où il faisait bon vivre, et qui regroupaient les établissements de recherche, éducatifs, de santé, culturels et autres services sociaux, y compris les systèmes de transport. Ces villes ont également reçu une plus grande partie des investissements publics. Par exemple, la ville de Minsk, au Bélarus, a bénéficié d'un cinquième du budget de construction de la

république dans la deuxième moitié du vingtième siècle (rapport national sur les établissements humains en République du Bélarus pour Habitat III). Aujourd'hui, les capitales, ainsi que quelques autres grands centres métropolitains, disposent d'une concentration des fonctions d'administration publique, comme les principaux centres d'imposition, les bureaux d'entreprises nationales et étrangères et les services financiers et d'information. Elles jouent un rôle clé dans le commerce, l'entrepreneuriat, les technologies modernes et l'innovation, et jouissent d'économies diversifiées et rassembleuses, qui offrent une meilleure qualité de vie et la possibilité de s'y épanouir. Elles obtiennent en outre une part importante des fonds du budget national et attirent donc une grande partie de la richesse et des investissements nationaux, ainsi que des migrants nationaux et internationaux (Golubchikov, 2006; Golubchikov, Badyina et Makhrova, 2014).

98. On a observé une nette augmentation de la concentration de la population dans la capitale du Bélarus (Minsk), de la Fédération de Russie (Moscou), de la République de Moldova (Chisinau) et de l'Ukraine (Kiev), qui contraste avec le déclin des populations nationales. Ces villes ont ainsi augmenté leur importance démographique relative. Au Kazakhstan, l'ancienne capitale et la ville la plus grande du pays, Almaty, ainsi que la nouvelle capitale, Astana, se développent très rapidement. Depuis qu'elle a obtenu son nouveau statut de capitale, la population d'Astana a triplé et est passée de 275 000 habitants en 1997 à 853 000 en 2015. Dans ces cinq pays, les villes les plus importantes accueillent aujourd'hui plus de 10 % de la population nationale. Si l'on tient compte de leurs banlieues, ces régions urbaines accueillent au moins 20 % de la population nationale, même dans la Fédération de Russie. Les principales villes continuent d'attirer la population dans leurs sphères d'influence, aboutissant ainsi à la création de zones périurbaines élargies favorisant les déplacements quotidiens.

99. Si la majorité des pays ne possède aucune ville autre que la capitale qui compte plus d'un million d'habitants, la Fédération de Russie et l'Ukraine en possèdent. En Ukraine, d'autres villes sont en déclin au profit de la croissance de Kiev, mais les villes de la Fédération de Russie de plus d'un million d'habitants connaissent un accroissement démographique depuis la moitié des années 2000, essentiellement dû aux migrations internes. Statistiquement, le nombre de villes concernées dans la Fédération de Russie est passé de 13 en 1990 à 15 fin 2012. De même, la majorité des villes de plus de 500 000 habitants dans la Fédération de Russie et de plus de 250 000 habitants au Bélarus ont connu un accroissement de population, surtout depuis la deuxième moitié des années 2000. Une partie de la croissance de ces villes a été attribuée à l'intégration de territoires adjacents dans la zone métropolitaine. Toutefois, la tendance à la concentration de la population est incontestable.

100. Bien qu'économiquement performantes, les plus grandes zones métropolitaines rencontrent d'importantes difficultés pour le développement, notamment des contraintes liées aux terres et à l'environnement, la pollution, des infrastructures onéreuses et inefficaces, une surévaluation du prix des logements, la polarisation sociale, le manque d'investissements dans les transports publics et la congestion du trafic.

101. Parallèlement, la performance économique des villes plus petites et secondaires dépend désormais de la possibilité qu'elles ont de tirer parti de certains avantages compétitifs (parfois aux dépens de villes voisines de taille similaire) et d'établir de nouvelles relations grâce aux capitaux provenant d'investissements externes. Bon nombre de ces villes se sont senties vulnérables dans le cadre de la nouvelle économie. Les conditions favorables aux crises sont particulièrement présentes dans les villes monofonctionnelles qui s'appuient sur une entreprise ou un groupe d'entreprises relevant d'une industrie. À l'époque soviétique, l'établissement de nouvelles villes s'inscrivait dans le cadre de grands programmes industriels, comme la création de nouvelles villes dans les régions et les grands programmes industriels liés à la production d'énergie et aux ressources minérales. Afin d'attirer le capital humain, ces villes offraient de bons salaires et des biens de consommation facilement accessibles. Ces villes étaient étroitement intégrées dans les chaînes de production soviétiques, plutôt que de faire partie des économies locales élargies. En raison de la désintégration économique et de la diminution des chaînes de production au début de la transition économique il y a 20 ans, bon nombre de ces villes n'étaient plus compétitives. Elles connaissent d'importants niveaux de chômage et des problèmes sociaux, en particulier si les principaux employeurs industriels de la ville éprouvent des difficultés (Golubchikov et Makhrova, 2013). Par conséquent, ces villes perdent la partie la plus dynamique de leur population (rapport national sur les établissements humains en République du Bélarus pour Habitat III). Toutefois, dans certains cas, elles constituent l'essence même des économies émergentes. En 2012, dans la Fédération de Russie riche en minéraux, les trois quarts du total des exportations du pays étaient dus à quelques-uns des plus importants produits d'exportation : pétrole brut (34,4 %), produits pétroliers (19,7 %), gaz naturel (11,8 %), métaux

ferreux (4,3 %), charbon (2,5 %), produits chimiques inorganiques (1,5 %) et aluminium brut (1,2 %)²⁰. Ces exportations de minéraux et métaux, ainsi que de nombreux autres produits, sont presque exclusivement produites dans des petites villes et des villes monofonctionnelles. Dans toute la sous-région, ces villes qui se spécialisent dans des économies axées sur de telles exportations avec de simples chaînes de production ont été économiquement avantagées (Golubchikov et autres, 2015). Par exemple, en Azerbaïdjan, dans la Fédération de Russie, au Kazakhstan et au Turkménistan, les villes existantes se sont développées et de nouvelles villes ont été établies dans les régions d'extraction de pétrole et de gaz. Toutefois, les actifs générés grâce à ces programmes ont été accumulés dans les capitales nationales et régionales, dans des paradis fiscaux et dans des centres financiers mondiaux plus éloignés, mais pas dans les villes elles-mêmes.

102. Parmi les autres économies urbaines relativement performantes dans la sous-région figurent celles qui s'appuient sur la substitution des importations : les ports, les transports et le commerce transfrontalier; les villes plus petites attirantes pour les loisirs ou des pèlerinages; et les zones urbaines autour des plus grands centres. Les grandes villes étant devenues d'importantes destinations en soi, la proximité est déterminante pour les villes et territoires plus petits. Un groupe spécifique de villes relativement performantes, en grande partie grâce à un capital humain hautement qualifié, est composé d'anciennes « villes scientifiques ». Par exemple, en Ukraine, parmi les villes qui connaissent un accroissement de la population (en dehors de Kiev), 5 sur 10 sont des villes dotées d'une centrale nucléaire (Rudenko, 2013).

103. La prospérité à long terme des villes plus petites n'est cependant pas uniquement une question économique. Elle dépend également de l'importance des atouts physiques, environnementaux et culturels, et des possibilités éducatives qui permettront aux gens de s'y sentir bien sur le long terme, en particulier dans le contexte de la post-industrialisation et du style de vie et des aspirations qui y sont associés.

104. Si cette tendance a été observée essentiellement dans l'EOCAC et dans les Balkans occidentaux, la deuxième grande tendance économique des 20 dernières années, à savoir l'émergence d'une économie du savoir et la révolution numérique, concerne l'ensemble de la région de la CEE.

C. L'émergence de l'économie du savoir

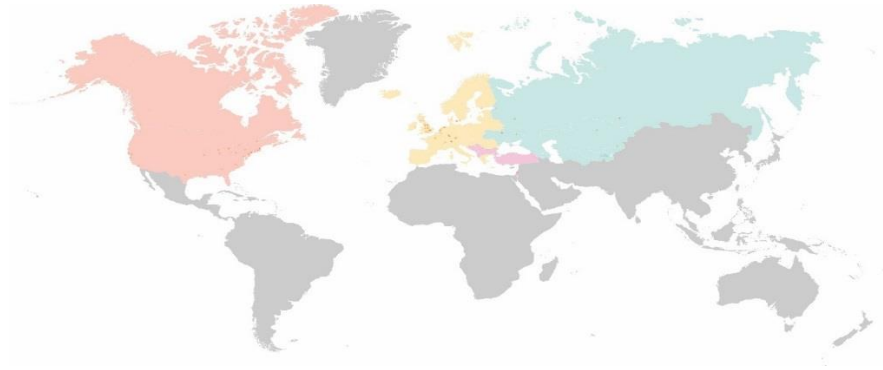
105. Les villes d'Europe et d'Amérique du Nord ont prospéré pendant l'ère de l'industrialisation, mais l'industrie manufacturière est aujourd'hui en déclin²¹ et il est possible, ou du moins probable, qu'après une période exceptionnelle de prospérité, la croissance de ces économies urbaines reste faible à l'avenir, à tout le moins dans les conditions actuelles d'accroissement démographique très faible (Piketty, 2014). Toutefois, malgré cette tendance, la montée de l'économie du savoir dans ces zones, fondée sur une révolution numérique basée sur Internet et sur des ordinateurs performants et connectés, ouvre de nombreuses perspectives tout en créant des défis pour les villes de la Région de la CEE.

106. L'économie du savoir succède à l'économie industrielle. Cette dernière a refaçonné les villes et les régions lors d'importantes vagues de développement et de redéveloppement, créant ainsi son propre espace qui se distinguait radicalement des économies précédentes basées sur l'agriculture et le commerce. Les industries manufacturières ont réorganisé l'accès aux matières premières et aux marchés, créé et contrôlé des réseaux de transport, attiré un grand nombre de travailleurs dans les villes et mis en place des habitudes de travail immuables, qui font sentir leurs effets sur le mode d'organisation spatiale et sociale. L'économie du savoir devrait imposer ses propres critères spatiaux et refaçonner la ville industrielle sous de nouvelles formes adaptées aux nouvelles conditions de production économique, exigences sociales et institutions culturelles (Madanipour, 2011). Les expressions spatiales de l'économie du savoir serviront probablement de modèle pour les villes dans un avenir prévisible.

²⁰ Chiffres calculés à partir des données de Rosstat (2013) *Torgovlya v. Rossii* [Trade in Russia]. Moscou, disponible à l'adresse www.gks.ru/bgd/regl/b13_58/Main.htm.

²¹ L'industrie manufacturière n'a contribué qu'à hauteur de 15 % au PIB de l'Union européenne en 2014 (Commission européenne, 2014).

Figure 16
Les viviers de créateurs dans la région de la CEE



107. L'économie du savoir a modifié la nature des produits dont nous avons besoin. L'émergence du savoir en tant que capacité productive n'impose pas d'autre critère spatial que la proximité des parties intervenant dans sa production et une nouvelle division du travail. Ces critères changent la nature des sites de production et de consommation dans les villes, où de nouveaux pôles d'activité sont formés pendant que d'autres sont dissous ou dispersés. Les nouveaux espaces de production sont les espaces du savoir : les universités, les pôles scientifiques et les quartiers culturels, qui sont créés parallèlement aux nouveaux espaces de consommation et à de nouveaux schémas d'inégalités sociales (ibid.).

108. L'économie du savoir a modifié la dynamique des économies urbaines, favorisé la croissance des agglomérations et accentué l'importance des espaces de rencontre et leur rôle dans l'innovation sur les sites de la Silicon Valley aux États-Unis, Cambridgeshire en Angleterre et Kirkstra en Finlande. Il s'agit de nouvelles formes de viviers économiques, créés par des politiques publiques ou des particuliers et des entreprises, y compris des universités, des pôles scientifiques et technologiques, des viviers économiques de créateurs, des bureaux et travailleurs à domicile. Le regroupement des entreprises du savoir a renforcé les effets de la concentration urbaine décrits dans le chapitre II et les économies d'agglomération qui se développent dans les super-villes. On ne sait pas précisément si ces regroupements répondent aux besoins de l'économie du savoir ou aux demandes de l'industrie du développement, ou aux deux, mais ils sont souvent situés aux portes de la ville et autour des aéroports, et ont ainsi davantage fragmenté l'espace urbain et contribué aux effets de l'étalement décrit dans le chapitre précédent (Kasarda et Lindsay, 2012).

109. Dans les premières années de l'économie du savoir, il est ressorti de nombreuses conclusions que le lieu n'avait plus d'importance : tout ce dont les citoyens du monde avaient besoin était une bonne connexion pour rendre le monde facilement accessible. On a alors dit que cette abolition de la distance aurait pour conséquence de remplacer les villes composées de rues, de parcs, de gares, de magasins et de restaurants par des « villes morcelées », à savoir des villes virtuelles avec un schéma de rues constitué d'autoroutes numériques de l'information (Mitchell, 1995). C'est en fait l'inverse qui s'est produit. De nouvelles idées et solutions innovantes naissent grâce à une communication intensive et des échanges de savoir avec des tiers. La proximité des gens est très importante. Il est plus logique pour les travailleurs du savoir de passer dans le bureau d'un collègue que de travailler sur un nouveau projet en envoyant des courriers électroniques à un inconnu à l'autre bout de la planète (Saxenian, 1994).

110. Les gens ont encore besoin de contacts physiques avec les autres, non seulement dans le cadre de leur travail, mais aussi pendant leur temps libre. Or, les villes, avec une économie basée sur l'expérience des cafés, restaurants, cinémas, galeries, lieux de rencontre et centres commerciaux, offrent tous ces services à la demande. Cela explique pourquoi des villes innovantes comme Barcelone, Dublin, Louvain, Munich, Stockholm et Toulouse se sont épanouies dans l'économie du savoir (Madanipour, 2011).

111. En fait, le développement du savoir, la mondialisation et les villes « authentiques » se renforcent mutuellement. Dans la mesure où l'économie du savoir s'implante à la fois dans les pays développés et les pays en transition de la région de la CEE, les villes qui peuvent s'adapter rapidement aux nouvelles exigences économiques pourront également tirer un profit maximal de leurs particularités locales, la situation (le poids croissant des particularités, de l'authenticité et de l'identité) devenant aussi importante que les processus de mondialisation (Cooke et Morgan, 1998). L'émergence de l'économie du savoir a révélé une contradiction évidente entre les villes et la mondialisation, appelée le « paradoxe mondial/local » : dans un monde de plus en plus intégré, les villes doivent s'appuyer sur leurs

caractéristiques locales, qui constituent selon certains leur « authenticité » (Hospers). Ces caractéristiques uniques permettent de déterminer les domaines d'excellence d'une ville, et la manière dont elle peut se distinguer par rapport aux autres villes. Dans le cadre de l'économie européenne du savoir et du paradoxe mondial/local qui y est associé, les villes rivalisent, comme par le passé, pour attirer les habitants, les entreprises et les visiteurs. Chaque ville retire des avantages en attirant des travailleurs du savoir et des activités à forte intensité de savoir et, par conséquent, obtient un avantage compétitif.

112. Dans la région homogène et prospère qui se situe entre Londres et Milan (la « banane dynamique » de l'Europe) ou la région de la côte Nord-Est des États-Unis (BosWash), les villes ont fini par se ressembler de plus en plus. Une telle convergence a d'importantes conséquences. Des petits détails, comme l'image de la ville, peuvent être déterminants pour les entreprises ou les particuliers qui cherchent un endroit où s'établir ou à visiter. Afin de maintenir et d'améliorer leur attrait pour les travailleurs du savoir et d'autres groupes cibles, les villes doivent réfléchir au genre de profil qu'elles doivent présenter et bon nombre d'entre elles ont élaboré à cette fin une stratégie de compétitivité. Ainsi, la concurrence entre les villes pour attirer le savoir et l'innovation leur impose d'être « créatives » (ibid.).

113. La créativité est essentiellement la capacité d'imaginer des solutions originales pour régler des problèmes quotidiens, et les villes qui ont réussi à exploiter ce développement économique sont celles qui disposent d'un accès aux principaux établissements universitaires au sein d'une concentration urbaine, cet accès étant un gage de diversité et de flexibilité. L'innovation est à long terme un moteur clé de compétitivité et de productivité. Les universités sont au cœur des « écosystèmes de l'innovation », à savoir les réseaux d'institutions publiques et privées qui, dans le cadre de leur activité, lancent, importent, modifient et diffusent de nouvelles technologies.

114. Compte tenu de l'effet de l'agglomération dans les régions métropolitaines, ces réseaux aboutissent à une meilleure productivité économique. Les universités favorisent également une plus forte croissance économique en encourageant l'innovation de différentes manières, notamment grâce à des partenariats de recherche avec des entreprises, des transferts de technologie, des entreprises issues de la recherche universitaire et les activités entrepreneuriales des étudiants, diplômés et facultés. Au Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, de nombreuses entreprises de capital-risque ont interrompu les relations avec les départements universitaires chargés des transferts de technologie. La disponibilité des financements, notamment du capital privé et du capital-risque, est essentielle, et les fonds seront accordés aux personnes et aux entreprises qui proposeront les idées les plus prometteuses et lucratives. Il est important de noter que les universités ont souvent un lien historique profond avec leur ville, tandis que d'autres sources de croissance économique, comme les habitants, les travailleurs, les entreprises et les investisseurs, sont plus mobiles. Toutefois, pour attirer des particuliers, des entreprises et des investissements, les villes tirent profit des universités solides, et les universités retirent des avantages quand l'économie métropolitaine prospère et offre une qualité de vie attirante²².

Encadré 2

Commission de la croissance des villes – Royaume-Uni

Au Royaume-Uni, la Commission de la croissance des villes a étudié comment les entreprises et le Gouvernement pouvaient favoriser une meilleure croissance dans les plus grandes régions métropolitaines du pays, et ce, afin d'attirer des investissements à long terme, de créer des emplois et favoriser une productivité économique globale. Un élément essentiel de cette stratégie est la contribution des principales institutions de l'économie du savoir ; les universités qui sont principalement concentrées dans les villes. La formation universitaire est une activité économique importante pour les zones métropolitaines. Au Royaume-Uni, il s'agit d'une des industries les plus importantes qui a connu la croissance la plus rapide ces dernières décennies. Toutefois, l'impact des universités sur les économies métropolitaines est bien plus significatif et est renforcé par un long précédent historique. De nombreuses universités ont été créées afin de contribuer à l'économie locale (Torrens et Thompson, 2012). Au Royaume-Uni, les universités, notamment Cambridge et Oxford, ont donné naissance à des regroupements locaux dans des domaines comme la biotechnologie et les équipements médicaux. L'École d'art et de design de Hull a alimenté la croissance d'industries de la création dans la ville, tandis que l'Université de Lincoln travaille avec Siemens pour développer son nouveau département d'ingénierie. L'Université de Bristol a recruté du personnel à temps partiel conjointement avec Toshiba, accélérant ainsi le transfert de connaissances. Aux États-Unis, des regroupements industriels essentiellement axés sur la technologie ont fonctionné grâce à des chercheurs, des diplômés et des universitaires, surtout dans la région de Boston et de Raleigh-Durham.

²² Trois des quatre principaux facteurs déterminants pour aider les entreprises multinationales à choisir un endroit où s'établir sont liés au secteur universitaire (BIS 2009).

D. La révolution numérique

115. L'économie numérique dirige désormais de nombreux aspects de l'économie mondiale, notamment la banque, la vente au détail, l'énergie, les transports, l'éducation, l'édition, les médias et la santé. Les TIC transforment les interactions sociales et les relations personnelles avec des réseaux fixes et mobiles de radiodiffusion qui convergent, et des appareils et objets de plus en plus connectés pour former l'« Internet des objets ». La fabrication des TIC et des services qu'elles offrent stimule l'économie mondiale. Le commerce de services liés aux TIC entre l'Ouest et l'Est a été l'un des principaux moteurs de l'économie mondiale au cours des 20 dernières années. Les marchés du haut débit se développent, avec une multiplication des abonnements aux connexions à haut débit sans fil, lesquels atteignent près d'un milliard dans la zone de l'Organisation de Coopération et de Développement Économique (OCDE), ce qui entraîne une diminution de la téléphonie fixe (Résumé analytique OCDE).

116. Le développement de l'économie numérique a été un moteur de la croissance économique ces dernières années. Cette économie connaît une croissance rapide et transforme la société dans son ensemble (OCDE, 2013a). Elle est omniprésente dans l'économie mondiale, y compris dans la vente au détail (commerce électronique), les transports (véhicules automatisés), l'éducation (apprentissage en ligne), la santé (dossiers électroniques et médecine personnalisée), les interactions sociales et les relations personnelles (réseaux sociaux). Les TIC font partie intégrante de la vie professionnelle et personnelle; les particuliers, les entreprises et les gouvernements sont de plus en plus interconnectés grâce à une série d'appareils à domicile et au travail, dans les espaces publics et lors des déplacements. Ces échanges sont acheminés grâce à des millions de réseaux individuels, allant des réseaux résidentiels de consommateurs à des réseaux qui couvrent le monde entier. La convergence des réseaux fixes et mobiles de radiodiffusion, et le recours à la communication entre deux appareils, au « cloud », à l'analyse de données, à des capteurs, des actionneurs et des personnes ouvrent la voie à l'apprentissage automatique, au contrôle à distance, et à des appareils et systèmes autonomes. Les appareils et objets sont de plus en plus connectés à l'Internet des objets, ce qui donne lieu à une convergence entre les TIC et l'économie, et ce, à grande échelle.

117. Des informations sur l'environnement actualisées, exactes, faciles à trouver et géo-référencées peuvent également permettre aux fonctionnaires, entrepreneurs, travailleurs et consommateurs de prendre des décisions éclairées qui ont une incidence sur leur environnement urbain et leur bien-être personnel. Si le gouvernement en ligne, les données ouvertes et autres initiatives semblables ont établi une tendance vers une plus grande ouverture en matière d'information, des difficultés persistent quant à l'accès du public aux informations sur l'environnement, et ces difficultés peuvent porter atteinte à la protection de l'environnement et entraver le développement durable des zones urbaines.

118. Les villes sont les mieux placées pour maximiser les opportunités qu'offre l'économie numérique, et ces économies d'échelle renforcent en outre les tendances urbaines dans la région de la CEE, comme la concentration urbaine décrite dans le chapitre II. De plus, le secteur manufacturier se situant désormais largement sur d'autres continents, les villes de la région sont particulièrement bien placées pour combiner les effets de la proximité, de l'enseignement supérieur et de l'innovation et accélérer ainsi la croissance de l'économie du savoir grâce à la révolution numérique. Les regroupements de jeunes entreprises numériques dans la Silicon Valley, à Londres, à Stockholm, à Stuttgart et dans de nombreuses autres villes de la région de la CEE explorent les nouveaux modèles d'affaires fondés sur des méthodes de production collaboratives, comme les plateformes de financement communautaire et l'« économie du partage », qui remettent en cause la réglementation en vigueur des marchés établis et peuvent finir par imposer des réponses politiques équilibrées pour permettre d'innover tout en protégeant l'intérêt public (OCDE).

119. La révolution numérique a été l'un des changements les plus importants depuis Habitat II et sera un moteur constant pour les 20 prochaines années. On observe parmi les principales évolutions le passage de la surveillance d'Internet par le Gouvernement des États-Unis à une communauté Internet mondiale plus étendue (OCDE). Les Nations Unies ont lancé le Programme de développement durable à l'horizon 2030, qui prévoit des objectifs de développement durable. Ces objectifs comprennent un accès amélioré aux TIC et à Internet pour créer une économie numérique inclusive et mondiale.

120. La possibilité d'une utilisation encore plus efficace est importante pour les particuliers. Des activités comme l'envoi de courriers électroniques, la recherche d'informations sur des produits ou le réseautage social diffèrent peu parmi les pays de l'OCDE, mais on observe d'importantes divergences en ce qui concerne les activités associées à un niveau supérieur d'éducation, comme le gouvernement en ligne, le commerce électronique et les opérations bancaires en ligne. L'activité sur Internet des titulaires

d'un diplôme de l'enseignement supérieur est en moyenne 58 % plus importante que celle des personnes ayant poursuivi des études secondaires ou d'un niveau inférieur (OCDE, 2014a).

121. De nombreux pays adoptent des stratégies numériques nationales, et admettent que le gouvernement peut agir en tant que moteur de l'économie numérique. Cela est particulièrement visible dans le cadre d'initiatives sur les données ouvertes, qui permettent au secteur public de stimuler l'innovation basée sur des données en révélant des informations du secteur public, notamment différents types de données, et en facilitant l'accès aux informations sur l'environnement pour toutes les parties prenantes. Les initiatives de gouvernement en ligne sont également utilisées pour stimuler l'adoption de toute une série d'applications nécessaires pour la santé et le commerce en ligne. Les gouvernements s'appuient sur des technologies numériques pour passer d'une approche axée sur le citoyen à une démarche déterminée par le citoyen, et visent à transformer le secteur public grâce aux TIC, ce qui suppose que le public et les entreprises définissent leurs propres besoins et y répondent en partenariat avec les autorités publiques.

122. Certaines stratégies numériques nationales ont une dimension internationale. Elles portent notamment sur la gouvernance de l'Internet, le changement climatique et la coopération pour le développement. Le Programme numérique de l'Allemagne pour la période 2014-2017 reconnaît le manque de confiance des personnes âgées dans les TIC et a prévu d'étudier les possibilités d'améliorer leurs compétences et leur confiance. Il prévoit l'implication de multiples parties prenantes aux questions abordées dans le Programme, et leur participation active aux débats politiques internationaux organisés par l'Union internationale des télécommunications, le Forum sur la gouvernance d'Internet et l'OCDE. Le Programme de l'Allemagne aborde également des questions de coopération pour le développement, comme la nécessité de renforcer les capacités informatiques et les capacités en matière de cybersécurité dans les pays en développement.

Encadré 3

Éléments clés des stratégies relatives à l'économie numérique

La liste suivante fait apparaître les piliers de nombreuses stratégies numériques nationales en vigueur, la plupart d'entre elles soulignant les objectifs liés à la demande [points c) à h)] :

- a) Continuer à développer les infrastructures de télécommunication (par exemple, l'accès au haut débit et aux services de télécommunication) et préserver un internet libre;
- b) Promouvoir le secteur des TIC, notamment son internationalisation;
- c) Renforcer les services de gouvernement en ligne, notamment l'accès aux informations et données du secteur public (y compris les données ouvertes du gouvernement);
- d) Renforcer la confiance (identités numériques, vie privée et sécurité);
- e) Encourager l'adoption des TIC par les entreprises, en particulier de petite et moyenne taille, en centrant les efforts sur des secteurs clés comme les soins de santé, les transports et l'éducation;
- f) Faire progresser l'intégration dans la société de l'information, en particulier de la population vieillissante et des groupes sociaux défavorisés;
- g) Promouvoir les compétences liées aux TIC, qu'il s'agisse de compétences de base ou spécialisées;
- h) Relever les défis mondiaux comme la gouvernance de l'Internet, le changement climatique et la coopération pour le développement.

Encadré 4

L'économie du partage

Les entreprises de l'économie du partage sont des plateformes qui offrent, par exemple, la location d'espace à court terme, essentiellement de maisons. Bien que les échanges de maisons ne soient pas nouveaux, la rapidité et l'échelle à laquelle les plateformes ont fait du partage de maisons une pratique courante sont sans précédent. Cette tendance s'est accompagnée d'une mobilité urbaine. Les options de mobilité partagée vont de la location de voitures entre particuliers, de trajets et de places de parking à la location de voitures et de motos mobiles ou rattachées à un endroit précis. Ces services connaissent un grand succès auprès des utilisateurs, même si leur impact sur la mobilité urbaine doit être pleinement déterminé dans les années à venir (OCDE, chapitre 3). Le marché des applications pour la santé et le bien-être mobiles s'est développé rapidement ces dernières années. Le nombre d'applications a plus que doublé en deux ans et demi seulement, pour atteindre plus de 100 000 (Research2guidance, 2014). En 2012, 69 % des propriétaires de téléphones intelligents aux États-Unis ont indiqué suivre au moins un indicateur de santé, comme le poids, les régimes ou l'exercice physique (Fox et Duggan, 2013). Un certain nombre d'applications et de ressources en ligne ont également été mises au point pour fournir aux consommateurs des informations supplémentaires sur les substances chimiques dans les produits et autres informations sur l'environnement, et leur permettre de faire des choix environnementaux éclairés.

E. L'Internet des objets

123. Si l'utilisation d'Internet en tant que plateforme numérique a permis la création de l'économie du partage, la possibilité de connecter tout appareil ou objet intelligent à un autre a permis la création de l'Internet des objets. Ce phénomène aura un impact profond sur de nombreux secteurs de l'économie et de la vie urbaine, notamment l'autonomisation de l'industrie, l'approvisionnement énergétique et les transports. L'Internet des objets comprend une série d'éléments d'importance égale : la communication entre deux appareils, l'informatique en nuage, l'analyse d'un grand nombre de données, les capteurs et les actionneurs. Leur combinaison permet l'apprentissage automatique, le contrôle à distance et, en fin de compte, des appareils et systèmes autonomes, dont l'adaptation et l'utilisation se perfectionneront.

124. Certains gouvernements ont introduit des réglementations qui dépendent de l'Internet des objets et visent des objectifs politiques. Par exemple, l'Internet des objets permet aux gouvernements de gérer les espaces publics plus efficacement ou de différentes façons. Le contrôle à distance des feux de signalisation ou des systèmes d'alimentation en eau leur permet d'optimiser la gestion de la circulation ou de mieux comprendre les risques d'inondation. Ces mécanismes leur permettent également d'atteindre des objectifs politiques en adoptant de nouvelles mesures. Par exemple, réduire les embouteillages en utilisant la tarification routière, calculée en fonction de l'heure et de la distance parcourue, est possible grâce au GPS et à la communication mobile, mais plus difficile en utilisant les moyens conventionnels. De même, les compteurs intelligents ouvrent la voie à des marchés de l'énergie décentralisés et permettent aux consommateurs de mieux connaître leur consommation d'énergie. Les analystes et les gouvernements attendent beaucoup des appareils de santé en ligne qui permettront de contrôler les patients à distance, à domicile ou au travail. Toutefois, seul un nombre limité de ces appareils est disponible sur le marché, ce qui serait dû non pas au manque de recherches ou d'implication gouvernementale, mais à des difficultés de mise en œuvre qui doivent encore être résolues (OCDE).

125. Chaque personne a le droit de chercher, recevoir et communiquer toutes sortes d'informations ou d'idées sur Internet. Dans son rapport présenté lors de la dix-septième session du Conseil des droits de l'homme (A/HCR/17/27), le Rapporteur spécial sur la promotion et la protection du droit à la liberté d'opinion et d'expression a souligné le caractère unique et le pouvoir transformateur de l'Internet, pour permettre aux individus d'exercer leur droit à la liberté d'opinion et d'expression ainsi qu'un large éventail d'autres droits humains, et pour promouvoir le progrès de la société dans son ensemble. Quarante-six pays et l'Union européenne sont parties à la Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement (Convention d'Aarhus), qui leur impose de veiller à ce que les autorités publiques, aux niveaux national, infranational et local, possèdent et tiennent à jour les informations sur l'environnement qui sont utiles à l'exercice de leurs fonctions, et à ce que les informations sur l'environnement deviennent progressivement disponibles dans des bases de données électroniques auxquelles le public peut avoir facilement accès par le biais des réseaux de télécommunications publics (par exemple, l'Internet). Les exigences quant à l'accessibilité au public des informations sur l'environnement sont détaillées dans le Protocole sur les registres des rejets et transferts polluants (RRTP) à la Convention et les recommandations relatives à une utilisation plus efficace des

outils d'information électronique pour garantir au public l'accès aux informations sur l'environnement, adoptées dans le cadre de la décision II/3 de la Réunion des Parties à la Convention²³.

F. Conclusions

126. Une grande partie de la région a connu une transition économique ces 20 dernières années en passant d'économies centralement planifiées à des économies de marché et on a observé des gagnants et des perdants parmi les villes ayant connu la transition. En général, les grandes villes et les capitales en ont bénéficié et leur PIB a retrouvé le niveau d'avant 1990. Les villes de plus petite taille ont moins bien réussi que les grandes villes, dans la mesure où la transition économique impose un changement économique, physique, environnemental et culturel et où elles sont moins bien équipées pour affronter ces changements en raison de facteurs multiples, notamment la géographie et l'exode.

127. L'industrie manufacturière a connu un déclin dans toute la région depuis Habitat II. Toutefois, l'émergence de l'économie du savoir en Europe et en Amérique du Nord, qui exploite la révolution numérique fondée sur l'Internet, des ordinateurs rapides et le réseautage, ouvre de nombreuses perspectives tout en créant des défis pour les villes.

128. L'économie du savoir façonne les villes industrielles sous une nouvelle forme adaptée aux nouvelles conditions de la production économique, aux exigences sociales et aux institutions culturelles. L'émergence du savoir en tant que capacité productive impose peu de critères spatiaux et change la nature des sites de production et de consommation dans les villes. De nouveaux pôles d'activité sont formés pendant que d'autres sont dissous ou dispersés. Les espaces du savoir comprennent les universités, les pôles scientifiques et les quartiers culturels, qui sont créés parallèlement aux nouveaux espaces de consommation et à de nouveaux schémas d'inégalités sociales.

129. L'économie du savoir a modifié la dynamique des économies urbaines, renforcé la croissance des économies d'agglomération et accentué l'importance des espaces de rencontre et de l'innovation. Elle a également renforcé l'importance du lieu. L'abolition de la distance et le remplacement des villes composées de rues, de parcs, de gares, de magasins et de restaurants par des « villes morcelées », à savoir des villes virtuelles avec un schéma de rues constitué d'autoroutes numériques de l'information n'étaient pas fondées et c'est l'inverse qui s'est finalement produit. De nouvelles idées et solutions innovantes naissent grâce à une communication intensive et des échanges de savoir avec des tiers. La proximité des gens est très importante.

130. Le développement du savoir, la mondialisation et les villes « authentiques » se renforcent mutuellement. Dans la mesure où l'économie du savoir s'implante à la fois dans les pays développés et les pays en transition de la région de la CEE, les villes qui peuvent s'adapter rapidement aux nouvelles exigences économiques pourront également tirer un profit maximal de leurs particularités locales, la situation (le poids croissant des particularités, de l'authenticité et de l'identité) devenant aussi importante que les processus de mondialisation.

131. L'économie du savoir et l'économie numérique dirigent désormais de nombreux aspects de l'économie mondiale, notamment la banque, la vente au détail, l'énergie, les transports, l'éducation, l'édition, les médias et la santé. Les TIC transforment les interactions sociales et les relations personnelles avec des réseaux fixes et mobiles de radiodiffusion qui convergent, et des appareils et objets de plus en plus connectés pour former l'Internet des objets.

132. Les villes sont bien placées pour maximiser les opportunités qu'offre l'économie numérique, et les économies d'échelle dont elles disposent renforcent les tendances urbaines, comme la concentration urbaine (décrite dans le chapitre II). De plus, le secteur manufacturier se situant désormais largement sur d'autres continents, les villes de la région de la CEE sont bien placées pour combiner les effets de la proximité, de l'enseignement supérieur et de l'innovation et accélérer ainsi la croissance de l'économie du savoir grâce à la révolution numérique. La révolution numérique a été l'un des changements les plus importants depuis la Conférence d'Habitat II et sera un moteur constant pour les 20 prochaines années.

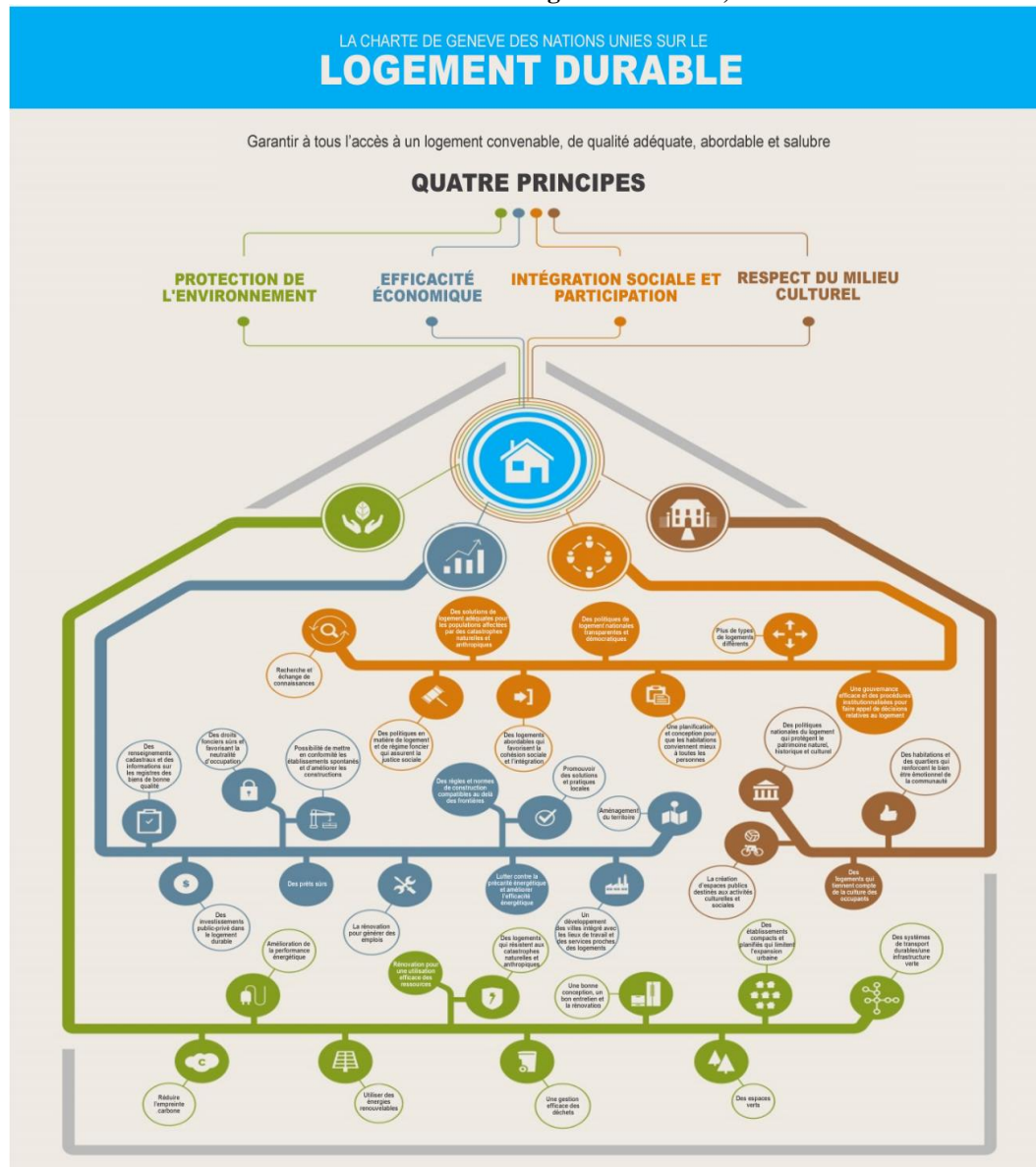
IV. Vivre dans les villes

133. « Le logement durable joue un rôle primordial dans la qualité de vie » (La Charte de Genève des Nations Unies sur le logement durable [E/ECE/1478/Rev.1]).

²³ Document ECE/MP.PP/2005/2/Add.4, disponible à l'adresse www.unecce.org/env/pp/mop2/mop2.doc.html#.

Figure 17

La Charte de Genève des Nations Unies sur le logement durable, 2015



A. Introduction

134. Le présent chapitre porte sur de nombreux aspects de la vie dans les villes, dont le « logement convenable, de qualité adéquate, abordable et salubre » (éléments clés du logement durable conformément à la Charte de Genève des Nations Unies sur le logement durable) qui constitue le fondement d'une vie saine, de villes solides et adaptées et d'économies nationales florissantes. Par rapport au secteur du logement en Asie, en Afrique, en Amérique latine et dans les Caraïbes, celui de la région de la CEE fonctionne relativement bien (ONU-Habitat, 2011, p. vii). La proportion de taudis non desservis est très faible²⁴. L'urbanisation atteint des niveaux très élevés et la population urbaine restera relativement stable (chapitre II). La qualité moyenne des logements est relativement bonne. Toutefois, les difficultés liées au logement résultent du caractère de l'urbanisation et de l'accessibilité économique des logements, qui sont moins répandus dans d'autres régions du monde.

²⁴ CEE (2009) montre que 50 millions de personnes vivent dans des implantations sauvages et illégales. Toutefois, il ne s'agit pas de taudis non desservis, mais essentiellement de logements bénéficiant de services construits sans autorisation ou sans respecter la réglementation locale en matière de planification (ONU-Habitat, 2011, p. vi).

135. La Charte de Genève des Nations Unies sur le logement durable (E/ECE/1478/Rev.1) a souligné que le développement d'un habitat durable dans la région de la CEE se heurtait à de nombreuses difficultés résultant essentiellement d'un jeu complexe de tendances liées à la mondialisation, aux changements démographiques, aux changements climatiques et à la crise économique. En raison de la crise financière mondiale qui a commencé en 2008, ces préoccupations ont augmenté l'attention portée au manque de logements abordables et limité l'accès à des logements décents et salubres, ce qui a aggravé les inégalités et la ségrégation sociale en milieu urbain (CEE, 2015). La Charte de Genève est conforme au programme des Nations Unies qu'elle a inspiré et qui a été publié en 2015, et qui place le logement au cœur du Nouveau Programme pour les villes (ONU-Habitat, 2015).

136. L'étude menée par la CEE (CEE, 2015) a souligné que dans la région, au moins 100 millions de personnes à faibles et moyens revenus dépensaient plus de 40 % de leurs revenus disponibles pour se loger. Cette surcharge du coût du logement limite les ressources pour d'autres besoins fondamentaux, comme la nourriture, la santé, les vêtements et les transports. Plus fondamentalement, le coût élevé du logement par rapport aux revenus multiplie les difficultés matérielles, augmente la pauvreté et, dans les cas extrêmes, le sans-abrisme. L'existence de logements sociaux a souvent rompu le lien entre pauvreté et mauvaises conditions de logement. Toutefois, ce secteur a connu une baisse sensible au cours des 20 dernières années.

137. Les systèmes de logement dans la région sont variés et dépendent du contexte, même s'ils partagent certaines caractéristiques. Dans quasiment tous les pays, les personnes qui n'ont pas les moyens de se loger bénéficient d'un soutien. Bien que chaque pays définisse un logement social et abordable différemment, ce type d'habitation fait partie intégrante du système de logement conçu pour satisfaire aux demandes émanant des personnes qui n'ont pas les moyens d'acheter ou de louer un logement décent sur le marché privé. Lorsque les secteurs des logements occupés par leur propriétaire et de la location souffrent, comme dans le cadre de la récente crise, la demande de logements abordables augmente (CEE, 2015, p. 12). Lors de la crise financière des dernières années, le chômage a augmenté, les revenus ont chuté, et les ménages ont réduit les dépenses non essentielles et facultatives afin de limiter la dette à un niveau gérable et de pouvoir rembourser leur prêt et faire face aux dépenses courantes. Ce phénomène a entraîné une baisse de la consommation et a accentué le ralentissement économique.

138. Conformément aux politiques du logement généralisées avant la crise financière, la propriété est le mode d'occupation le plus courant. La croissance économique qui a précédé la crise a permis de privilégier ce mode d'occupation tout en réduisant les investissements dans le logement social. Toutefois, la crise a modifié le fonctionnement des systèmes de logement, tout en augmentant sensiblement le besoin de logements sociaux et abordables. Même dans les pays avec une forte tradition de logement social et des financements prévus à cet effet, les listes d'attente ont atteint des records historiques.

139. La crise financière a également limité l'offre de logement indépendamment du mode d'occupation. Ce phénomène a été observé dans les zones où les demandes de logements sont les plus fortes, à savoir dans les grandes zones métropolitaines. En outre, les besoins de logement se sont diversifiés au sein des groupes traditionnellement considérés comme vulnérables, tels que la population à faibles revenus ou sans revenus, les réfugiés et les sans-abris, et d'autres catégories de la population ont aujourd'hui besoin de logements abordables, comme les personnes âgées, les jeunes, les travailleurs clés et les ménages de classe moyenne.

140. Le manque de logements abordables incite les personnes aux revenus les plus faibles à chercher des logements moins chers qui sont souvent de qualité moindre. Cela peut alors entraîner et perpétuer la ségrégation dans les villes et les régions. La dégradation des conditions de vie due à un manque d'entretien des logements et à une inefficacité énergétique engendre également d'autres problèmes de logement. Bien que les données disponibles soient limitées, on estime que dans l'Union européenne, plus de 52 millions de personnes ne peuvent pas suffisamment chauffer leur logement, et plus de 40 millions ont du mal à payer leurs factures. Le manque d'entretien des logements et les mauvaises conditions de logement ont une incidence majeure sur la santé et une étude récente de l'Organisation mondiale de la Santé (OMS) montre que la santé physique et mentale des personnes est directement influencée par la qualité de leur logement et la sécurité de leur mode d'occupation (OMS, 2011).

141. Les villes doivent répondre à ces besoins en garantissant une offre suffisante de logements, en s'adaptant à la nouvelle dynamique des marchés du logement et en satisfaisant les nouvelles attentes, notamment en termes d'efficacité énergétique. La CEE a conclu que la plupart de ses États membres cherchaient des solutions innovantes tout en réévaluant leurs politiques du logement. La Charte de Genève

des Nations Unies sur le logement durable a un rôle important à jouer pour faire du logement un élément essentiel du programme urbain dans les pays de la CEE : il est important d'attirer l'attention sur le logement et de le placer au cœur des programmes urbains internationaux, nationaux et locaux.

Encadré 5

Le logement en tant que droit de l'homme

L'accès à un logement décent et abordable est un besoin humain fondamental et un droit de l'homme. La Déclaration universelle des droits de l'homme (1948) énonce ce qui suit à l'article 25-1 : « Toute personne a droit à un niveau de vie suffisant pour assurer sa santé, son bien-être et ceux de sa famille, notamment pour l'alimentation, l'habillement, le logement, les soins médicaux ainsi que pour les services sociaux nécessaires ». Le droit au logement est reconnu comme un droit de l'homme en raison de son impact multidimensionnel sur la vie. Le document publié par la CEE en 2015 (CEE, 2015) souligne que le logement présente une dimension sociale, environnementale et économique, ces trois dimensions étant étroitement liées. Par conséquent, il ne s'agit pas seulement de fournir aux gens un endroit où ils peuvent vivre. Le logement favorise l'intégration et a une incidence importante sur la qualité de vie et, plus fondamentalement, sur la santé physique et psychologique des personnes, leur sécurité économique et énergétique, leur accès aux transports, à l'éducation et à l'emploi. L'endroit où se situe le logement abordable par rapport aux autres fonctions de la ville peut permettre une cohésion spatiale, tandis que l'absence de logement abordable peut aboutir à une polarisation spatiale et reproduire les inégalités en milieu urbain (CEE, 2015, p. 101; voir également Rosenfeld, 2014).

Encadré 6

Aperçu des caractéristiques essentielles du logement dans la région de la CEE : tendances et défis principaux

- a) La région de la CEE possède un parc immobilier relativement vieux. La plupart des logements ont été construits après la Seconde Guerre mondiale, période à laquelle l'urbanisation se développait (ONU-Habitat, 2011);
- b) Dans la plupart des pays de la CEE, un pourcentage relativement élevé du parc immobilier historique (préalable à la Seconde Guerre mondiale) est utilisé par rapport à d'autres régions du monde;
- c) Aux frontières orientales de la région de la CEE, le type de logements dominant est l'habitat à grande échelle qui abrite des ménages multiples dans des zones urbaines. Il y a aujourd'hui un besoin urgent de moderniser ces logements (ONU-Habitat, 2011, p. 30; voir également ONU-Habitat, 2013);
- d) La technologie de construction d'immeubles est l'une des plus avancées au monde. Les solutions de construction et technologiques sont exportées et convoitées dans d'autres régions du monde. La qualité globale du logement est bonne, même si l'on observe d'importantes disparités entre les pays ainsi que des différences au sein de chaque pays (ONU-Habitat, 2011, p. viii);
- e) La construction de nouveaux logements est limitée et ne répond pas à la demande de logement observée dans les trois principaux modes d'occupation (propriété, location privée et logement social) (CEE, 2015). Ce manque (entre autres facteurs) entraîne une augmentation du prix du logement dans les marchés du logement très dynamiques que l'on retrouve dans les grandes villes et les capitales, et un manque d'accès à des logements décents et abordables;
- f) Dans la région de la CEE, on relève au moins 100 millions de personnes pour lesquelles le coût du logement représente une surcharge et qui dépensent plus de 40 % de leurs revenus pour se loger (CEE, 2015);
- g) Le nombre de taudis non desservis est très faible. Toutefois, le nombre de personnes qui vivent dans des établissements desservis, même s'il s'agit d'implantations sauvages et illégales qu'elles ont elles-mêmes construites, atteint plus de 50 millions (CEE, 2009);
- h) Les principaux défis du parc immobilier dans la région de la CEE consistent à améliorer la qualité et l'efficacité énergétique du parc existant, augmenter l'offre de nouveaux logements indépendamment du mode d'occupation dans les villes convoitées et améliorer l'accès à un logement décent et abordable pour tous.

Sources : CEE, 2015; ONU-Habitat, 2011; ONU-Habitat, 2013.

B. La relation entre l'évolution de l'urbanisation et le logement

142. La plupart des pays de la région de la CEE sont fortement urbanisés et la proportion de taudis non desservis est très faible²⁵. Dans les prochaines décennies, l'urbanisation et l'accroissement de la population resteront relativement faibles par rapport à d'autres régions du monde (ONU-Habitat, 2011, p. 30).

La plupart des pays devraient connaître un accroissement de la population relativement faible (voire un déclin) au cours de prochaines décennies (CEE, 2015; voir également ONU-Habitat, 2011 et DAES, 2014). Les pays affichent un nombre élevé de logements par habitant, voire « le nombre de logements par millier d'habitants » le plus élevé pour certains²⁶. La Finlande et la France arrivent en tête, avec plus de 500 logements pour 1 000 habitants, suivis de très près par la Grèce, le Portugal et la Suède. Les pays à économie en transition affichent des taux légèrement inférieurs, mais tout de même relativement élevés. Par exemple, 318 pour 1 000 en Slovaquie, suivie par la Pologne avec 314 pour 1 000. Le taux le plus faible a été relevé en Albanie (254 pour 1 000) (ONU-Habitat, 2011, p. 2).

143. Toutefois, les tendances supranationales et nationales masquent la complexité des tendances en matière de logement et de l'évolution urbaine dans les villes et les régions. Le mouvement de population vers les grandes villes et les zones métropolitaines a engendré une très forte demande de logements dans certaines zones, alors qu'elle est faible dans d'autres régions. La forte demande de logements (qui donne lieu à ce que l'on appelle des « zones de pression » ou « marchés dynamiques ») et la faible demande de logements (dans ce que l'on appelle les « zones en déclin ») coexistent souvent au sein d'un même pays (CEE, 2015, p. xvi). Cela signifie que l'on peut observer des pénuries de logements dans une ville et des biens inoccupés dans une autre.

144. Par conséquent, la région doit relever deux défis. Premièrement, gérer les zones où la demande est faible (à savoir les zones ou les villes en déclin), dans lesquelles le nombre de logements inoccupés augmente et le prix du logement baisse; et deuxièmement, offrir plus de logements en général, et de logements abordables en particulier (CEE, 2015; voir également ONU-Habitat, 2011) dans les marchés dynamiques, dans la mesure où la réussite économique et la migration de personnes à la recherche d'un emploi se poursuivent, notamment dans des villes comme Londres, Moscou, New York, Paris, San Francisco, Vancouver et Tel Aviv, où le prix du logement continue d'augmenter de manière disproportionnée par rapport aux revenus locaux moyens, portant ainsi atteinte à l'accessibilité économique du logement. Si ces villes sont des contributeurs clés au PIB national, elles génèrent des problèmes de polarisation à l'intérieur des métropoles, ainsi qu'au niveau régional et national. Des craintes s'installent alors en ce qui concerne les entreprises, dans la mesure où un accès restreint à des logements abordables limite la mobilité de la main-d'œuvre.

145. La présence de zones à faible et forte demande de logements souligne la complexité des besoins en matière de logement, ainsi que la nature variée de ces besoins sur le marché du logement au sein des villes et au sein de chaque pays (CEE, 2015, p. xvi). Les pénuries de logements sont souvent localisées et associées à la rareté de certains types de logements, modes d'occupation, situations géographiques et qualités, plutôt qu'à une pénurie absolue et générale. La fragmentation des marchés nationaux souligne l'importance des villes et des régions urbaines à l'avenir, et la nécessité de définir des politiques du logement plus précises et adaptées au contexte local pour influencer les tendances actuelles et futures du marché du logement, tout en étant compatible avec une urbanisation durable et en la soutenant.

C. Aperçu du parc immobilier et de l'offre de logement

146. Dans la région, le parc immobilier existant est relativement ancien²⁷. Il ressort des données disponibles que la majorité du parc immobilier a été construite après la Seconde Guerre mondiale. La partie la plus ancienne, construite avant 1919 en Europe occidentale, représente environ 20 % du parc immobilier total, dont 50 % environ se situent en Espagne, Finlande et Grèce. Dans la plupart des pays à économie en transition, le parc construit avant 1919 ne représente qu'environ 4 à 5 % du logement, d'importants programmes d'investissements ayant été mis en place pendant la période du communisme. Une grande partie du parc immobilier qui existe aujourd'hui dans les villes d'Asie centrale et d'Europe

²⁵ CEE (2009) montre que 50 millions de personnes vivent dans des implantations sauvages et illégales. Toutefois, il ne s'agit pas de taudis non desservis, mais essentiellement de logements bénéficiant de services construits sans autorisation ou sans respecter la réglementation locale en matière de planification.

²⁶ ONU-Habitat utilise le ratio général de logements par millier d'habitants comme indicateur de base pour évaluer la suffisance de l'offre de logement (ONU-Habitat, 2011, p. viii).

²⁷ Section tirée d'ONU-Habitat, 2011, p. 25 et 26.

orientale a été construite entre 1960 et le milieu des années 80. Les seules exceptions sont la Pologne, la République tchèque, la Roumanie et la Slovénie, où un plus grand nombre de logements a été construit entre 1946 et 1970. Depuis les années 90, la construction de logements a augmenté le parc immobilier de moins de 10 % dans la plupart des pays en transition. Ailleurs en Europe, des pays comme Chypre, l'Espagne et l'Irlande se démarquent, avec des taux élevés de construction ayant augmenté de plus de 15 % le parc immobilier depuis les années 90.

147. La crise financière de 2008-2011 a limité l'offre de logement. Si des logements peuvent être disponibles au niveau national, les données du recensement à l'échelle des villes indiquent que de nombreuses capitales et grandes villes connaissent une pénurie de logements et une surpopulation, un manque de logements sociaux et abordables et un besoin de diversification des possibilités et choix de logement en fonction des nouvelles tendances démographiques.

148. Le document de la CEE (2015, p. 100) montre qu'il y a une insuffisance considérable dans l'offre de logement en raison de la crise financière, et d'une tendance à plus long terme à proposer une offre insuffisante. Ce manque est manifeste notamment dans les villes en Finlande, France, Irlande, Royaume-Uni et Suède. On observe également une pénurie dans les nouveaux États membres de l'Union européenne, comme la Pologne et la Slovaquie. Dans de nombreux pays de l'EOCAC, la construction de logements n'a pas encore atteint 50 % des niveaux atteints dans les années 80, et il ressort des rapports nationaux pour Habitat III qu'il existe une pénurie de logements au Bélarus, dans la Fédération de Russie, en Israël, en Turquie et en Ukraine. En Turquie, la pénurie a été grandement réduite au cours des 10 dernières années, même si l'urbanisation, l'accroissement de population et la reconstruction ininterrompus dans les zones sujettes aux catastrophes génèrent en permanence de nouveaux besoins. L'offre limitée de logements a été liée à de nouvelles augmentations du prix du logement dans des zones à forte demande, et à un accès limité à des logements décentes et abordables (même pour les populations à revenus moyens et moyens à élevés).

149. Il convient de souligner que les investissements dans les logements sociaux occupaient une place importante dans les programmes de redressement d'un certain nombre de pays en Europe et en Amérique du Nord, en réponse à la crise financière de la fin des années 2000. Ces investissements n'ont cependant pas été suffisants pour compenser la baisse de l'offre de logements sociaux et la réduction du nombre de logements sociaux depuis les années 80. Après les premiers investissements, le financement du secteur du logement social a diminué ou est actuellement réévalué en fonction des mesures d'austérité et des réformes de la protection sociale (CEE, 2015, p. 43; voir également *Housing Europe*, 2015).

150. De façon générale, la qualité du parc immobilier dans la région est meilleure que dans d'autres régions du monde (CEE, 2015 et ONU-Habitat). Par exemple, le niveau d'accès à l'eau et à un système d'assainissement adéquat est l'un des plus élevés du monde, avec une moyenne de 94 % pour l'eau et 93 % pour le système d'assainissement. Il ressort des données disponibles que la qualité des nouveaux logements est parmi les plus élevées du monde, avec des normes de durabilité de haut niveau, notamment dans l'Union européenne et en Amérique du Nord²⁸. Toutefois, compte tenu de l'âge de la plus grande partie du parc immobilier existant, ainsi que du rythme relativement faible de construction de nouveaux immeubles, la question de la qualité et de l'entretien du parc reste une question sensible (CEE, 2015, p. 85).

151. La qualité du parc immobilier varie entre les pays et au sein des pays et on relève deux préoccupations majeures : l'efficacité énergétique suffisante des nouveaux logements et du parc existant (dans l'ensemble de la région), et l'entretien du parc existant (principalement, mais pas exclusivement, en ce qui concerne les immeubles d'habitation, voir encadré 7) (CEE, 2013). L'entretien est une source de préoccupation, dans la mesure où la qualité du parc immobilier a une incidence directe sur les habitants et influence, entre autres, leur santé, leur productivité au travail ou à l'école et leur consommation d'énergie (CEE, 2015, p. 85).

152. L'efficacité énergétique des logements existants est un sujet de préoccupation pour deux raisons : l'inefficacité énergétique des logements engendre de fortes émissions de carbone (en moyenne, 20 à 30 % des émissions totales viennent du secteur résidentiel) (CEE, 2012, p. xiii); et augmente la consommation d'énergie et donc les dépenses par ménage. L'inefficacité énergétique des logements, associée à la hausse

²⁸ ONU-Habitat, 2011. Voir l'annexe pour des données sur les services de base (bain/douche, eau courante, chauffage central) dans les 56 pays de la région de la CEE.

des prix de l'énergie pose d'importantes difficultés et engendre des dépenses excessives en énergie pour les familles à faible revenu qui, dans des cas extrêmes, tombent dans la pauvreté énergétique (CEE, 2015).

153. Des investissements dans l'entretien et la rénovation des logements existants, et l'imposition de normes pour les nouvelles constructions, sont essentiels pour réduire la demande et le coût énergétiques liés au logement. En l'absence de telles mesures, les conséquences peuvent se faire sentir sur les problèmes de santé liés au logement de mauvaise qualité, et la ségrégation dans les espaces urbains perdurera. Les logements de bonne qualité et abordables ont partiellement brisé le lien entre les mauvaises conditions de logement et la pauvreté. Toutefois, au cours des deux dernières décennies, le nombre de logements sociaux dans les pays occidentaux de la région a diminué en raison de la privatisation, de la réduction de l'offre et de démolitions. Dans les pays orientaux de la région, la quantité de logements sociaux financés par l'État a également sensiblement diminué en raison de la privatisation.

Encadré 7

Les immeubles d'habitation à plusieurs étages : un enjeu politique

Les immeubles d'habitations multiples préfabriqués posent d'importantes difficultés dans un certain nombre de pays à économie en transition (ONU-Habitat, 2011, p. 27; voir également ONU-Habitat, 2013). Il a été constaté que ces structures vieillissaient prématurément, que l'entretien et les réparations n'étaient pas assurés et qu'elles ne répondaient pas aux critères actuels d'efficacité énergétique. La privatisation rapide des logements sociaux depuis les années 90 n'a pas été accompagnée d'une gestion et d'un entretien suffisants après la vente. ONU-Habitat signale que ces structures se sont considérablement détériorées, et que l'absence de réparation aboutit à des problèmes structurels dans plus de 40 % des logements. Les réparations et l'amélioration énergétique de ce parc immobilier peuvent être bénéfiques pour la santé des occupants et réduire les dépenses des ménages en énergie (ainsi que la demande énergétique nationale). La gestion et l'entretien des immeubles d'habitation à plusieurs étages constituent l'une des principales préoccupations dans les pays qui disposent d'un grand nombre de logements de ce type.

D. Aperçu des tendances en matière de mode d'occupation

154. Les systèmes de logement des pays de la CEE sont variés et dépendent du contexte. On relève trois modes d'occupation dominants²⁹ : la propriété, la location privée et le logement social³⁰.

155. En application des politiques du logement en vigueur avant la crise financière, la propriété est le mode d'occupation dominant. À la fin des années 90 et au début des années 2000, l'Europe et l'Amérique du Nord ont connu la plus longue période sans interruption de croissance économique générale et d'expansion du marché du logement. L'accès facile à l'emprunt permettait de devenir facilement propriétaire et a alimenté l'essor du marché du logement. Pendant la même période, les pays à économie en transition ont également connu une croissance soutenue (BERD, 2010). Les pays candidats à l'Union européenne, les pays d'Europe orientale et d'Europe du Sud-Est et les pays d'Asie centrale ont atteint des niveaux record de propriété grâce à la privatisation massive des logements subventionnés. Ces tendances économiques ont été assorties de politiques du logement privilégiant la propriété comme mode d'occupation.

156. Au cours de la même période, le nombre de logements sociaux a été réduit. Dans les pays dont le secteur du logement social était développé, on a observé une tendance à limiter le nombre de logements sociaux en modifiant les subventions, ce qui a réduit l'offre, les logements existants ayant été vendus aux locataires ou démolis. Dans les pays avec un secteur du logement social émergent, de nouvelles initiatives soutenues par l'État sont aux premières étapes de développement ou de mise en œuvre, ou ont une portée limitée. L'étude menée par la CEE a montré que la plupart des États membres utilisaient un modèle d'allocation résiduelle de plus en plus axé sur l'offre de logements sociaux pour les groupes vulnérables (voir CEE, 2015 pour plus de précisions).

²⁹ Au-delà de ces trois types, d'autres formes d'occupation existent, comme les coopératives, le partage de capitaux et les initiatives de gestion des logements par la communauté, entre autres. Le cadre de ce chapitre ne permet pas un examen plus approfondi de ces formes d'occupation.

³⁰ Le « logement social » n'a pas de définition unique. Chaque pays le définit en ses propres termes. Pour une discussion approfondie sur la terminologie du logement social et ses définitions dans la région de la CEE, voir CEE, 2015.

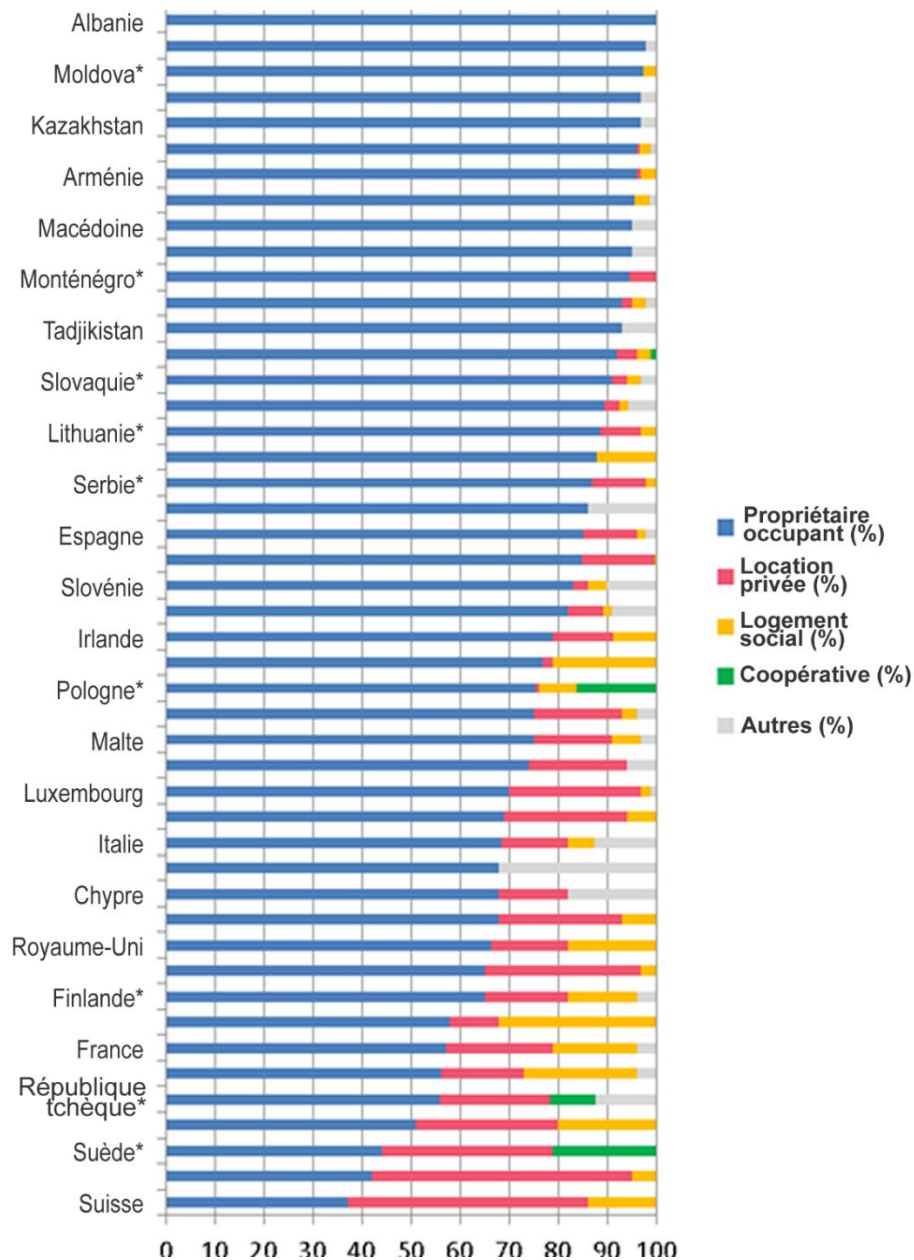
157. Le statut d'occupation privé a généralement été négligé dans les déclarations de politique nationale. La Banque mondiale a souligné que si un pourcentage important de la population louait son logement dans la plupart des pays, le parc locatif avait rarement été considéré comme faisant partie d'une stratégie nationale en matière de logement (Peppercorn et Taffin, 2013, p. xv).

158. Comme pour d'autres indices du logement, les chiffres concernant le mode d'occupation au niveau national masquent la réalité à l'échelle urbaine et locale. La propriété est le principal mode d'occupation dans la plupart des pays de la CEE. Les données à l'échelle de la ville présentent une tendance différente, faisant figurer la location privée en tête (statistiques de l'Union internationale de locataires, 2015). Par exemple, à Bruxelles, quelque 57 % des logements sont loués, tandis qu'il ressort des statistiques nationales de la Belgique dans son ensemble un taux de propriété de plus de 68 %. L'Allemagne a 58 % de propriétés privées au niveau national, mais Berlin et Hambourg affichent 86 % et 80 % respectivement de biens dans le secteur locatif. Le contraste le plus frappant entre le niveau national et les villes s'observe sans doute aux États-Unis, avec 65 % de propriétés privées à l'échelle nationale. Toutefois, à New York, le secteur locatif est prédominant avec 65 %, taux que l'on retrouve presque à Los Angeles et San Francisco, avec 62 %.

159. La crise financière de 2008-2011 a modifié le fonctionnement des systèmes de logement et a mis en évidence les difficultés inhérentes à la promotion de la propriété pour tous. Avec la saisie de biens et le resserrement de crédits observés dans de nombreux pays, la demande de logements sociaux et locatifs a considérablement augmenté (Peppercorn et Taffin, 2013, p. xv). La propriété a incontestablement bénéficié à ceux qui pouvaient y accéder et la conserver (Peppercorn et Taffin, 2013, p. 11). Il a été constaté que le fait de s'appuyer sur un seul modèle d'occupation et de le soutenir de manière disproportionnée n'était pas viable à long terme, ne tenait pas compte de la volatilité du marché local et exposait aux fluctuations du marché financier national et international. La réalité des villes montre que différents modes d'occupation sont nécessaires dans les zones métropolitaines, afin de s'adapter à la dynamique du travail dans les domaines qui sont essentiels pour la croissance économique nationale.

160. Ces tendances remettent en question l'avenir des politiques nationales du logement en termes d'équilibre entre les différents modes d'occupation, par rapport aux besoins à l'échelle régionale et municipale.

Figure 18
Répartition des modes d'occupation dans les pays de la CEE

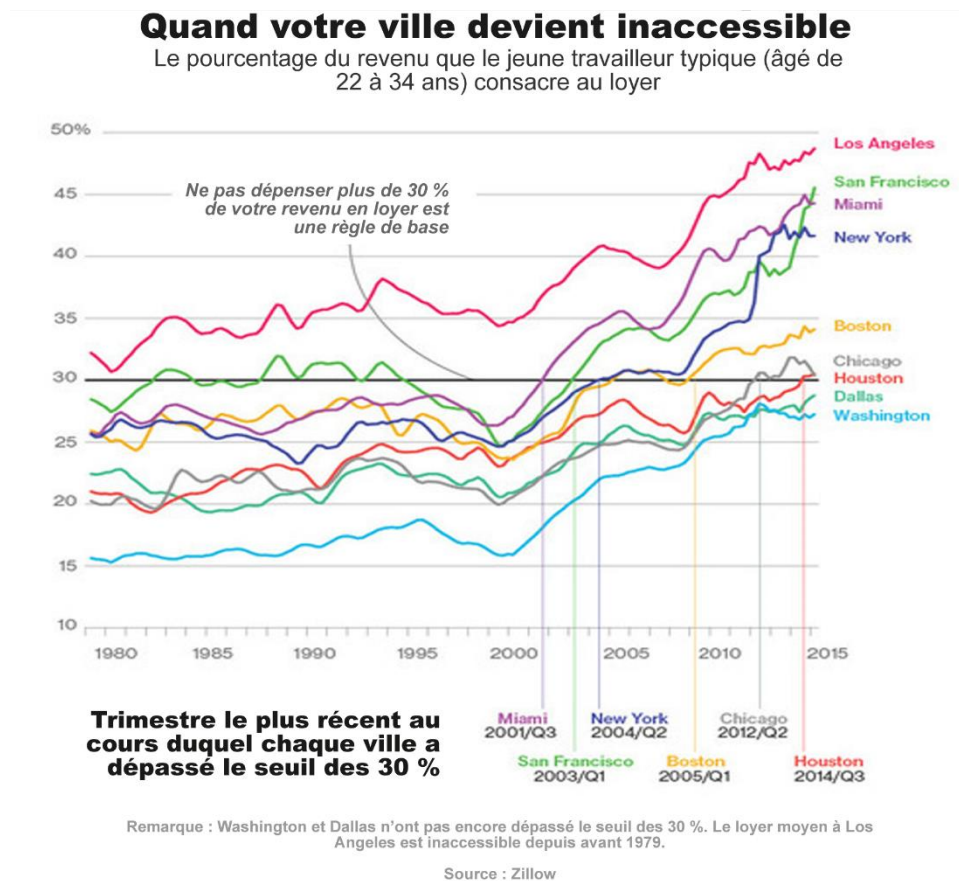


E. Nouveaux besoins en matière de logement

161. Le manque de logements abordables affecte de plus en plus une grande partie de la population. L'inégalité croissante de revenus est un facteur important. Bien qu'il y ait des différences considérables entre la nature de l'expression des besoins en matière de logement dans la région, il existe aussi des sources de préoccupation communes, comme un besoin généralisé de logements sociaux, une augmentation du nombre de sans-abris et un manque d'accessibilité au logement dû à la surcharge du coût des logements. Les politiques passées qui favorisaient l'accès à la propriété et limitaient l'offre de logements sociaux, phénomène aggravé par la crise financière, ont entraîné une hausse du chômage et du sous-emploi et, par conséquent, une augmentation des besoins en matière de logement et de la surpopulation (CEE, 2015, p. 52).

Figure 19

Le coût de la location privée par rapport au revenu moyen de la population âgée de 22 à 34 ans aux États-Unis



Source : Bloomberg Business, 2015.

162. Dans ce contexte, quelques exemples précis sont utiles. Par exemple, en 2014, plus d'1,8 million de ménages attendaient un logement social en Angleterre (selon le Gouvernement du Royaume-Uni, 2014), et la France comptait 1,7 million de demandes³¹. Les États-Unis connaissent une pénurie de 5,3 millions de logements abordables³² et en Irlande, le besoin de logements sociaux³³ a augmenté de 75 % depuis 2008³⁴. Ces dernières années, les fonds affectés au secteur du logement social ont diminué ou sont réévalués en fonction des mesures d'austérité et des réformes de la protection sociale. D'après les membres de l'organisation Housing Europe (2015), la construction de nouveaux logements sociaux a diminué dans la plupart des pays européens entre 2009 et 2012, notamment en Autriche, au Danemark, en Espagne, en Irlande, en Italie, aux Pays-Bas et au Royaume-Uni.

163. Aujourd'hui, le besoin de logements sociaux en tant que possibilité de logement abordable semble être plus critique dans les grandes zones métropolitaines, où le marché du logement est en surchauffe compte tenu de la demande. Près de 550 000 personnes ont été inscrites sur liste d'attente dans l'agglomération parisienne (Île de France) en 2013³⁵. En 2012, 354 000 foyers (environ 900 000 personnes) étaient inscrits sur liste d'attente dans l'agglomération londonienne (Fisher, 2012).

³¹ Données fournies par le représentant de l'Union sociale pour l'Habitat, interrogé dans le cadre de cette recherche.

³² D'après le Joint Center for Housing Studies de l'Université de Harvard (JCHS, 2013a).

³³ En Irlande, on parle de « logements gérés par les autorités locales ».

³⁴ D'après le Parlement européen (Braga et Palvarini, 2013).

³⁵ D'après la Direction Régionale et Interdépartementale de l'Hébergement et du Logement en Île-de-France (DRIHL) et le Préfet de la région Île-de-France (DRIHL, 2014).

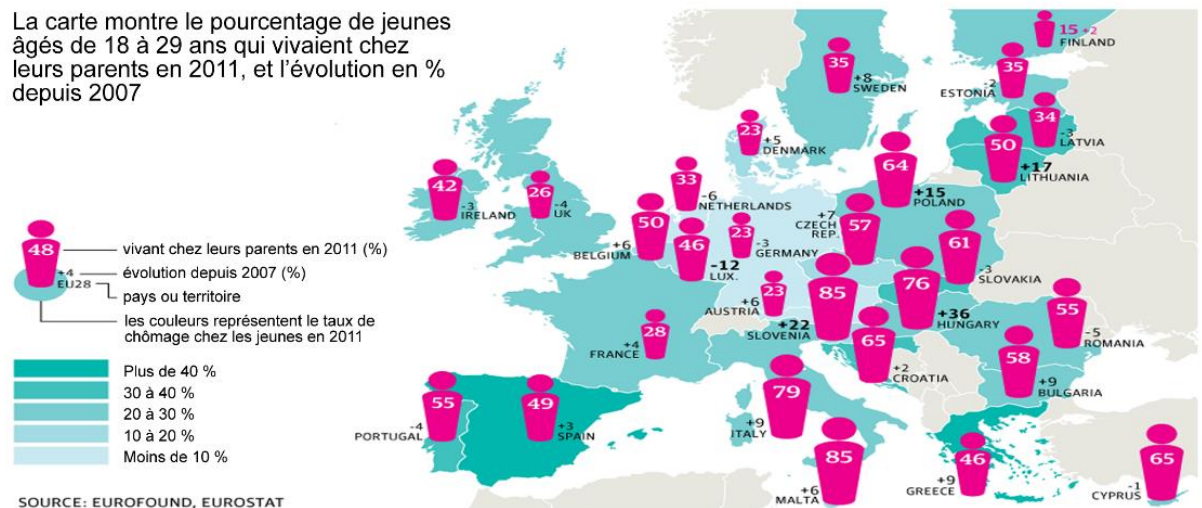
À New York, plus de 347 500 foyers étaient sur liste d'attente pour un logement social^{36,37}. La principale difficulté dans ces marchés en surchauffe est la diminution du nombre de logements abordables, non seulement pour les ménages à faible revenu, mais aussi pour les foyers à revenu moyen et appartenant à la classe moyenne (CEE, 2015, p. 44 et 45).

164. L'impact du sans-abrisme a augmenté dans toute la région, et a été exacerbé par la crise financière et la récession qu'elle a entraînée. La tendance la plus troublante est l'augmentation du nombre de jeunes adultes et de familles avec enfant qui sont sans-abri³⁸. La France a connu une hausse du sans-abrisme, qui aurait augmenté de 50 % entre 2001 et 2011. Le Danemark a fait part d'une augmentation de 16 % entre 2009 et 2013 et l'Allemagne d'une augmentation de 21 % (Observatoire européen sur le sans-abrisme, 2015, p. 10). Les Pays-Bas ont connu une augmentation de 17 % entre 2010 et 2012 et la Suède a signalé une augmentation de 29 % des personnes vivant dans la rue et utilisant les services proposés aux sans-abris³⁹. En janvier 2014, on comptait chaque nuit plus de 550 000 personnes sans-abri aux États-Unis (Ministère des États-Unis chargé du logement et du développement urbain, 2014). Tout comme l'Union européenne, les États-Unis ont enregistré une augmentation du nombre de jeunes et d'enfants sans-abri. Si des programmes d'accueil existent dans de nombreux pays d'Amérique du Nord et d'Europe, le sans-abrisme est de plus en plus érigé en infraction dans les régions et les villes⁴⁰. Il est difficile d'estimer le sans-abrisme en Asie centrale, en Europe orientale et en Europe du Sud-Est en raison de l'absence de données fiables. Dans la plupart des pays de ces régions, les statistiques relatives au sans-abrisme ne sont pas communiquées, il est donc difficile de fournir des estimations.

Figure 20

Pourcentage de jeunes adultes vivant chez leurs parents

La carte montre le pourcentage de jeunes âgés de 18 à 29 ans qui vivaient chez leurs parents en 2011, et l'évolution en % depuis 2007



Source : Droit d'auteur Guardian, illustrations par Paul Scruton.

³⁶ Ce nombre comprend 247 262 familles (plus d'un demi-million de personnes) qui attendent d'obtenir ce que l'on appelle un « logement conventionnel subventionné par l'État » et 121 999 familles qui attendent un « logement relevant de la Section 8 » (21 663 candidats sont sur les deux listes d'attente). Pour des précisions sur la définition locale de ces deux types de logements sociaux, voir NYCHA, 2014.

³⁷ D'après l'autorité du logement de la ville de New York (NYCHA, 2014).

³⁸ La définition du sans-abrisme varie selon les pays. Le Rapporteur spécial sur la promotion du droit à un logement convenable définit le « sans-abrisme à la fois comme une privation grave de l'accès au logement et comme une forme extrême d'exclusion sociale, de discrimination et de perte de dignité ».

³⁹ Il convient de noter que la Suède a récemment élargi la définition du sans-abrisme.

⁴⁰ « Des villes, des régions voire certains pays en Europe [et en Amérique du Nord] utilisent le système de justice pénale pour réduire la visibilité des personnes sans-abri. Certaines administrations locales sont incitées à le faire en raison des frustrations exprimées par les entrepreneurs, habitants et hommes politiques qui estiment que les sans-abris mettent en danger la sécurité et la qualité de vie dans leur ville. Ce sentiment a incité les administrations à prendre des mesures formelles et informelles et à établir des politiques d'application de la loi pour « limiter les endroits où les sans-abris peuvent se rassembler et sanctionner ceux qui se livrent à des activités de survie ou des activités humaines naturelles dans des espaces publics » (Fernández-Evangelista et Jones, 2013, p. 15).

F. Difficultés liées à l'accessibilité économique du logement

165. On a observé une augmentation du prix des logements dans tous les pays de la CEE depuis Habitat II. Cette augmentation est disproportionnée par rapport à l'évolution des revenus, et est assortie d'une hausse des factures d'électricité et autres services. L'augmentation des prix du logement lors de la première décennie du XXI^e siècle, ainsi que l'amplification des écarts de revenus sont des facteurs importants qui rendent les logements de moins en moins abordables. Les listes d'attente pour les logements sociaux et le nombre estimé de personnes sans-abri ne représentent qu'une partie des besoins en matière de logement. Conformément à l'étude menée par la CEE, plus de 100 millions de personnes vivant dans le monde du Nord subissent une surcharge due au coût du logement et dépensent 40 % ou plus des revenus du ménage pour se loger⁴¹.

166. La surcharge due au coût du logement est dangereuse. Elle touche de plus en plus de personnes. Selon la définition précise utilisée, le « logement⁴² » représente généralement le plus important poste de dépense des ménages. Certains ont également avancé que les coûts liés au logement (emprunt/loyer et électricité/services) se distinguaient d'autres types de dépenses des ménages, dans la mesure où ils sont élevés et où les sanctions imposées en cas de non-paiement ou défaut de paiement sont souvent sévères, même si elles ne sont pas toujours immédiates (Stone, 2006, cité dans JRF, 2013). Une des tendances les plus importantes depuis 1996 est l'augmentation de la « pauvreté due au coût du logement », qui comprend la pauvreté énergétique, un parc immobilier de faible qualité sans accès à l'eau ni à l'assainissement, et l'incapacité d'acheter des produits de base comme des vêtements ou de la nourriture une fois que les frais liés au logement sont payés.

167. Dans la région de la CEE, il n'existe pas de définition unique de l'accessibilité économique du logement⁴³. L'indicateur traditionnellement utilisé pour le définir est le pourcentage du revenu des ménages dépensé pour le logement. En Europe et en Amérique du Nord, le logement est jugé abordable lorsqu'une famille ne doit pas dépenser plus de 30 % de ses revenus disponibles pour obtenir un logement décent et adapté. Cela comprend l'emprunt (pour les propriétaires), le loyer (pour les locataires) et parfois les factures.

168. D'après la dernière enquête de l'agence American Community Survey, aux États-Unis, 42,3 millions de ménages (37 %) avaient dépensé plus de 30 %⁴⁴ de leurs revenus avant impôt pour se loger en 2011, tandis que 20,6 millions en avaient dépensé plus de 50 %⁴⁵. Aux États-Unis, les ménages qui dépensent plus de 50 % de leurs revenus pour se loger sont considérés comme subissant une surcharge due au coût du logement⁴⁶. Il a également été signalé que 25,2 % des ménages dépensaient plus de 30 %⁴⁷ de leurs revenus disponibles pour se loger⁴⁸.

⁴¹ Il est admis que dans certaines circonstances, les ménages peuvent décider de dépenser 40 % de leurs revenus pour se loger afin d'accéder à un logement d'une certaine qualité et dans un quartier bénéficiant d'un certain prestige. Ces cas ne sont pas pris en considération dans le présent débat.

⁴² Cela étant, le « coût du logement » ne tient pas toujours compte du « coût global du logement », qui comprend les factures d'électricité et autres services, lesquelles peuvent également représenter un objet de dépense important (comme le montre la section précédente).

⁴³ Section tirée du document CEE, 2015, p. 46 à 49.

⁴⁴ D'après le United States Census Bureau, les 30 % des revenus du ménage que ce dernier peut traditionnellement consacrer aux dépenses liées au logement avant d'être considéré comme surchargé, ont évolué depuis la loi nationale sur le logement de 1937 (United States National Housing Act). La loi a créé le programme de logements subventionnés, qui a été conçu pour les « familles appartenant au groupe au revenu le plus faible ». S'il existe de nombreuses normes de souscription, aucune n'a été inscrite dans le lexique des politiques publiques comme celle des 30 % des revenus qui caractérise l'accessibilité économique du logement (Schwartz et Wilson, 2006).

⁴⁵ D'après le Joint Center for Housing Studies de l'Université de Harvard, JCHS, 2013a, p. 27.

⁴⁶ Ibid.

⁴⁷ La Société canadienne d'hypothèques et de logement dit d'un ménage qu'il éprouve des « besoins impérieux en matière de logement si son habitation n'est pas conforme à au moins une des normes d'acceptabilité (qualité, taille ou abordabilité) et si 30 % de son revenu total avant impôt serait insuffisant pour payer le loyer médian des logements acceptables (répondant aux trois normes) situés dans sa localité » (Société canadienne d'hypothèques et de logement, 2011b).

⁴⁸ Enquête nationale auprès des ménages canadiens. Buchanan, 2013.

169. En 2010, 10,1 % des ménages européens (environ 50 millions de personnes) et 36,9 % des ménages avec un revenu inférieur à 60 % du revenu médian⁴⁹, ont dépensé plus de 40 % de leurs revenus disponibles pour se loger⁵⁰. Au lieu de montrer des signes de redressement, la surcharge due au coût du logement en Europe a augmenté.

170. Le coût des factures d'électricité et autres services préoccupe de plus en plus les ménages dans l'ensemble de la région (CEE, 2015). Ces dernières décennies, le paiement de ces factures représente une part de plus en plus importante des dépenses des ménages. Trois facteurs expliquent cette tendance : une augmentation de la consommation d'électricité à usage domestique, une augmentation du prix de l'électricité et la hausse des inégalités sociales.

171. Dans les nouveaux pays candidats à l'Union européenne, en Europe du Sud-Est, en Europe orientale et en Asie centrale, les préoccupations liées à l'accessibilité économique du logement sont en grande partie dues à l'augmentation du coût des services publics (USAID, 2007, p. ix et x). La moyenne des dépenses liées à l'électricité et aux services a considérablement augmenté depuis le début de la transition dans les pays de l'EOCAC et de l'Europe du Sud-Est⁵¹. Dans les années 90, le paiement des services publics représentait 3 % des dépenses totales du ménage, tandis qu'à la fin des années 2000 il dépassait les 12 % et depuis, le prix de ces services n'a pas cessé d'augmenter. En 2007, une étude de l'Agence des États-Unis pour le développement international a souligné que le pourcentage de services abordables était élevé en Bulgarie, en Hongrie et en Slovaquie et, dans une moindre mesure, en Pologne, en République de Moldova et en Serbie.

172. Les 10 % les plus pauvres de la population de la région⁵² ont lutté pour payer les factures d'électricité et d'eau. Les groupes les plus vulnérables semblent être les personnes âgées et celles qui reçoivent des prestations sociales (Fankhauser et Tepic, 2005, p. 3). Les frais d'électricité des ménages représentent une part importante des dépenses et les taux d'intérêt des prêts étant encore relativement élevés, l'ensemble des coûts soulèvent d'importantes questions quant à la capacité des nouveaux acheteurs d'accéder pour la première fois à la propriété. Bien que les données disponibles soient limitées, il ressort d'un examen récent des indicateurs de pauvreté énergétique que dans l'Union européenne, plus de 52 millions de personnes ne peuvent pas suffisamment chauffer leur logement, et plus de 41 millions ont du mal à payer leurs factures (Bouzarovski, 2011). Pour faire face au coût élevé des services publics, de nombreux locataires réduisent leur consommation en baissant le chauffage, en utilisant moins d'eau chaude et en réduisant les dépenses liées à l'alimentation ou à la santé (Union internationale de locataires, 2012). Ces mesures aboutissent à la pauvreté énergétique⁵³.

⁴⁹ Le revenu équivalent médian se définit comme le revenu disponible total d'un ménage divisé par sa « taille équivalente », pour tenir compte de la taille et de la composition du ménage, et est attribué à chaque membre du ménage. Les ménages dont le revenu est inférieur à 60 % du revenu équivalent médian (niveau national) sont considérés comme menacés de pauvreté.

⁵⁰ Eurostat, 2014b, 2014c.

⁵¹ Dans les pays candidats à l'Union européenne, en Europe du Sud-Est, en Europe orientale et en Asie centrale, le pourcentage élevé de propriétaires a été atteint grâce à la privatisation et non aux prêts hypothécaires. Compte tenu des taux d'intérêt élevés et de la difficulté d'obtenir un prêt, le recours à ce produit financier est relativement faible. Par conséquent, les estimations relatives aux logements abordables (la règle des 30 %), qui partent du principe que les ménages payent un loyer, ou remboursent plus fréquemment un prêt dans le cadre des dépenses liées au logement, ne sont pas facilement applicables. En revanche, dans ces pays, les préoccupations liées à l'accessibilité économique du logement sont en grande partie dues à l'augmentation du coût des services publics (Hegedüs, 2009).

⁵² La « région » renvoie aux 27 pays baltes et de l'Europe centrale (les nouveaux États membres de l'Union européenne), de l'Europe du Sud-Est (les trois candidats à l'Union européenne et les pays des Balkans occidentaux) et à la Communauté d'États indépendants (BERD, 2005, p. 2).

⁵³ La pauvreté énergétique est la situation dans laquelle se trouvent des particuliers qui sont dans l'incapacité de chauffer leur logement en raison de revenus insuffisants ou de mauvaises conditions de logement (Pittini, 2012, p. 8).

Tableau 2
 Pourcentage par pays de logements équipés d'une salle de bains et de chauffage dans les États membres de la CEE

Pays	Année	Bain/douche	Eau courante	Chauffage central
<i>Europe occidentale et Amérique du Nord</i>				
Allemagne	2002	s.o.	100,0	90,8
Autriche	2003	98,3	100,0	90,0
Belgique	2001	96,0	100,0	73,0
Canada	2001	97,0	100,0	s.o.
Chypre	2001	99,0	s.o.	27,3
Danemark	2005	95,0	100,0	98,2
Espagne	1999	99,0	39,7	9,4
États-Unis	2001	96,0	100,0	s.o.
Finlande	2002	99,0	100,0	92,3
France	2002	98,0	92,0	91,0
Grèce	2001	97,8	s.o.	62,0
Irlande	2002	94,0	s.o.	89,0
Italie	2004	99,2	99,6	94,7
Luxembourg	2001	94,2	98,0	92,3
Malte	2000	100,0	92,9	3,3
Pays-Bas	2002	100,0	s.o.	90,
Portugal	2001	65,5	s.o.	3,8
Royaume-Uni	2001	99,0	100,0	94,0
Suède	2005	100,0	100,0	100,0
<i>Europe centrale et orientale</i>				
Albanie	2002	55,1	55,1	1,0
Bosnie-Herzégovine	2002	22,0	73,7	3,3
Bulgarie	2001	81,1	81,1	16,8
Croatie	2001	92,8	93,7	3,6
Estonie	2002	67,1	s.o.	59,0
Ex-République yougoslave de Macédoine	2001	59,8	85,6	8,6
Hongrie	2001	87,2	88,0	52,9
Lettonie	2003	67,3	75,2	65,2
Lituanie	2003	69,6	58,4	71,6
Pologne	2002	87,0	83,0	77,8
Roumanie	2001	53,0	53,0	25,9
Serbie	2001	85,0	89,4	21,2
Slovaquie	2001	92,8	90,5	74,3
Slovénie	2004	92,3	s.o.	79,1
Tchéquie	2001	95,5	95,1	81,7
<i>Communauté d'États indépendants</i>				
Arménie	2002	86,0	98,0	81,0
Azerbaïdjan	2000	s.o.	78,0	s.o.
Bélarus	2000	s.o.	100,0	s.o.
Fédération de Russie	2001	64,0	74,0	75,0
Géorgie	2000	s.o.	78,0	s.o.
Kazakhstan	2000	s.o.	90,0	s.o.
Kirghizistan	2001	24,0	40,0	29,1
Ouzbékistan	1997	13,3	36,5	19,5
République de Moldova	2002	30,9	6,5	0,8
Tadjikistan	2000	s.o.	60,0	s.o.
Turkménistan	1999	30,0	53,0	30,5
Ukraine	2000		98,0	15,4

Source : ONU-Habitat, 2011 (p. 23 et 24).

s.o. = sans objet.

G. Répartition de la surcharge due au coût du logement

173. La surcharge due au coût du logement est inégalement répartie entre les différents revenus et dans l'espace. Elle touche bien plus les personnes à revenus faibles et moyens que les personnes mieux loties. L'analyse du taux de l'Union européenne, en pourcentage de la population selon le niveau de pauvreté, montre sans surprise que la surcharge due au coût du logement touche de manière disproportionnée les Européens qui sont menacés de pauvreté, ce qui donne naissance à une tendance à la pauvreté au travail, tant en Europe qu'en Amérique du Nord.

174. Les différences de prix du logement entre les villes et les régions ont une incidence considérable sur la part du revenu des ménages nécessaires pour couvrir le loyer ou le remboursement du prêt. Cette tendance aboutit à une concentration de la pauvreté (ainsi qu'à une pauvreté due au coût du logement) dans les plus grandes zones métropolitaines, et à une concentration de l'inactivité professionnelle⁵⁴ et de la pauvreté dans les zones à faible demande. Dans les marchés en surchauffe, même les personnes qui ont des revenus relativement élevés peuvent avoir du mal à payer un logement suffisamment grand pour tous les membres du ménage. Les loyers élevés dans les grandes villes et les capitales incitent les personnes qui travaillent à temps plein à partager des appartements. À Paris, plus de deux tiers des personnes qui cherchent un appartement travaillent à temps plein. Dans les zones populaires, même les personnes à revenu moyen peuvent être menacées de pauvreté du fait que le prix des logements est excessivement élevé par rapport aux revenus locaux.

1. Logement et santé

175. Seul un très faible pourcentage du futur parc immobilier dans les villes est, ou sera, constitué de constructions nouvelles. La réhabilitation et la rénovation des logements existants peuvent ainsi affecter les conditions de vie et le développement urbain, et ce, bien plus que la construction de nouveaux quartiers résidentiels. Les mauvaises conditions de logement ont un impact important sur la santé, et provoquent ou aggravent la prévalence d'un grand nombre de maladies et problèmes de santé (comme les problèmes respiratoires et cardiovasculaires, l'asthme, les maladies infectieuses, les blessures, les intoxications et les symptômes de maladie mentale).

176. Les immeubles utilisent environ 32 % de l'énergie totale consommée par les zones urbaines⁵⁵. Des campagnes de rénovation urbaine à grande échelle sont en cours dans de nombreux pays de la CEE, et sont essentiellement axées sur l'amélioration de l'efficacité énergétique et la réhabilitation du parc immobilier. Il est indispensable d'intégrer les questions liées à la santé dans de tels projets urbains et de réhabilitation du parc immobilier pour maximiser les effets bénéfiques des politiques de logement durable et atténuer les effets du changement climatique. Les règles de construction et les exigences en termes d'emplacements doivent davantage tenir compte des questions de santé, tant en termes de construction que d'entretien (OMS, Bureau régional de l'Europe, 2011; et OMS, 2011).

⁵⁴ L'inactivité professionnelle est difficile à définir, mais renvoie souvent aux personnes sans emploi et économiquement inactives. La population sans emploi correspond aux « personnes qui n'ont pas de travail, qui en veulent un, qui en ont activement cherché un au cours des quatre dernières semaines et qui sont prêtes à commencer à travailler dans les deux prochaines semaines ou qui sont sans travail, mais en ont trouvé un qu'elles débiteront dans les deux prochaines semaines ». Les personnes économiquement inactives sont « celles qui sont sans travail, qui n'en ont pas activement cherché au cours des quatre dernières semaines ou qui ne sont pas disponibles pour en débiter un dans les deux prochaines semaines » (Publication Hub 2009a; 2009b, disponible sur le site du Bureau des statistiques nationales du Royaume-Uni, à l'adresse suivante : www.ons.gov.uk/.../worklessness.../worklessness-topic-profile-.pdf).

⁵⁵ Agence internationale de l'énergie, « Energy Efficiency », disponible à l'adresse <http://www.iea.org/aboutus/faqs/energyefficiency/>.

Encadré 8

Préoccupations en matière de **santé : pérennisation des effets de la pauvreté due au coût du logement**

« La qualité des logements existants et futurs est une question essentielle. Elle a un impact direct sur la santé et le bien-être des habitants, lesquels sont des éléments qui influencent notamment leur productivité à l'école et au travail » (Agence internationale de l'énergie, « Energy efficiency », disponible à l'adresse <http://www.iea.org/aboutus/faqs/energyefficiency/>). Cela signifie non seulement que le coût du logement peut entraîner des ménages vers la pauvreté temporaire ou permanente et vers le sans-abrisme, mais aussi qu'en raison de son impact sur la santé, il peut pérenniser le cycle de pauvreté.

Les analyses menées par l'OMS quant à certains risques précis que comportent les conditions de logement en matière de santé et leur impact sur le nombre de morts ou de personnes qui souffrent d'un problème de santé (OMS, 2011), indiquent que les problèmes de santé provoqués par de mauvaises conditions de logement, des modes d'occupation précaires (en raison de l'incapacité de payer le loyer ou de rembourser le prêt), et des difficultés à maintenir un logement chauffé (propre et ventilé), peuvent entraîner de nombreuses maladies, comme de l'asthme chronique chez les enfants (problèmes d'humidité); des cancers du poumon (concentration de radon); des problèmes de développement cognitif, neurologiques, comportementaux et cardiovasculaires (concentration de plomb); des intoxications au monoxyde de carbone (utilisation inadaptée du gaz et du charbon); et des décès prématurés en raison de l'exposition à des mauvaises conditions de logement et à l'incapacité de chauffer le logement.

Des investissements dans l'entretien et la rénovation des logements existants, et l'imposition de normes pour les nouvelles constructions, sont essentiels pour réduire les problèmes de santé liés au logement de mauvaise qualité, au même titre qu'un accès amélioré à des logements abordables grâce à une meilleure offre de logements sociaux et abordables.

2. Santé et équité urbaine

177. Les zones urbaines affichent les inégalités les plus marquées en termes de conditions environnementales, santé et mortalité, les différents quartiers offrant des conditions de vie extrêmement variables.

178. En Europe, les inégalités environnementales les plus fortes dans les établissements urbains sont liées à des facteurs socioéconomiques et à la pauvreté. On les observe en ce qui concerne l'eau et l'assainissement, les conditions de logement (surpopulation, humidité, confort énergétique et thermique), les accidents de la route et l'environnement urbain (pollution atmosphérique, bruit et accès à des espaces verts). S'agissant de certains risques environnementaux, les groupes vulnérables ou défavorisés peuvent y être exposés quatre à cinq fois plus que le reste de la population.

179. Il est nécessaire d'adopter des outils d'urbanisme équitables et des approches axées sur les quartiers qui tiennent compte des groupes défavorisés et vulnérables. Des mécanismes efficaces de gouvernance, visant l'intégration et la transparence, peuvent également permettre de répartir les risques urbains de manière plus équitable (OMS, Bureau régional de l'Europe, 2012; OMS/ONU-Habitat, 2010; OMS, 2010).

180. Aujourd'hui, un des facteurs les plus importants en ce qui concerne l'équité dans les villes est l'accès aux transports et leur effet sur la santé. Dans l'environnement urbain actuel, les voitures, les poids lourds et les motos se partagent l'espace avec les transports publics, les piétons et les cyclistes, afin de répondre à la demande croissante de transports routiers. Cette augmentation rapide des transports routiers a eu des effets sur la santé et l'environnement en raison des embouteillages, des accidents de voiture, de la pollution atmosphérique et du bruit. La santé des personnes peut largement être améliorée grâce à des choix de transports plus sains et plus durables, comme le vélo, la marche et les transports publics, tout en réduisant la dépendance aux véhicules privés motorisés. Cet argument est soutenu, entre autres, par les éléments suivants :

a) Parmi les personnes qui meurent dans un accident de la route dans la région européenne, 43 % sont des utilisateurs vulnérables de la route (piétons, cyclistes et utilisateurs de véhicules motorisés à deux ou trois roues);

b) Le transport routier est une importante source de pollution atmosphérique. L'exposition aux matières particulaires, dont les transports constituent une source majeure, en particulier dans les zones urbaines, réduirait l'espérance de vie de neuf mois en moyenne et serait responsable de 482 000 décès prématurés par an en Europe;

c) Le manque d'activité physique serait à l'origine d'environ 900 000 décès par an dans la région européenne, dans laquelle environ 20 à 30 % des adultes seraient obèses. La marche et le vélo pourraient aider à intégrer une activité physique dans la vie quotidienne, et les modes de transport urbain y contribueraient;

d) Le bruit des transports dans les villes de l'Union européenne réduit chaque année de 1,6 million le nombre d'années de vie en bonne santé.

181. En intégrant les questions de santé et de transports dans la planification urbaine, des avantages mutuels peuvent être obtenus grâce à la diminution des embouteillages et des émissions de carbone, et grâce à une transition vers une économie à faible émission de carbone et plus efficace d'un point de vue énergétique, vers une augmentation de l'activité physique et, par conséquent, une meilleure santé pour tous. En matière de transport, les pratiques suivantes sont les plus intéressantes pour la santé, les plus faciles à intégrer dans des projets d'interventions et de politiques et à mettre en œuvre grâce à une coopération intersectorielle :

a) Promouvoir la santé en améliorant les infrastructures qui permettent de se déplacer à pied ou à vélo en toute sécurité et réduire ainsi les accidents de la route, la pollution atmosphérique, les nuisances sonores et les embouteillages;

b) Promouvoir le développement durable en réduisant la pollution atmosphérique et les émissions de gaz à effet de serre provoquées par les transports, tout en améliorant l'efficacité énergétique et en opérant une transition vers une économie à faible émission de carbone;

c) Réduire les inégalités en offrant des infrastructures de transport qui permettent à tous les segments de la société de participer aux activités de transport (intégration sociale) et en centrant les efforts sur les groupes à haut risque, notamment les enfants et les personnes âgées, pour réduire les inégalités en ce qui concerne les effets des transports sur la santé.

182. Il est essentiel d'intégrer les questions de santé dans la planification des transports et dans l'urbanisme pour maximiser les avantages des politiques de transports durables, et de centrer les efforts sur la réduction des besoins en matière de transport et des distances grâce à l'aménagement urbain, la promotion de transports publics et actifs au sein des villes, et la réduction des niveaux de pollution due aux transports (OMS, 2011; OMS, Bureau régional de l'Europe, 2014).

H. Espace public

183. Les villes de la région, en particulier les villes historiques dans les Balkans, en Europe, en Amérique du Nord et dans la Fédération de Russie, sont connues pour leur centre compact et la présence de parcs, rues et jardins publics qui sont considérés comme représentatifs de l'aménagement urbain, comme les *piazze* en Italie, les fronts de mer en Europe du Nord et les parcs et jardins dans de nombreuses villes. Depuis l'époque médiévale, ces espaces sont utilisés pour les rassemblements publics, les marchés et les loisirs. Toutefois, ils subissent aujourd'hui des pressions croissantes en raison du développement des banlieues et du vieillissement de la population.

184. Les espaces publics sont « tous, en principe mais pas nécessairement dans les faits, des zones ouvertes et accessibles à tous les membres du public de la société » (Orum et Neal, 2010, p. 1). Ils constituent un élément important de l'« avantage urbain » (Saliez, 2015). Pourtant, en temps d'urbanisation et de changements urbains rapides, les espaces publics sont sous pression pour de nombreuses raisons. Dans des régions avec des taux d'urbanisation élevés, l'espace en soi diminuera, menaçant ainsi la quantité d'espaces publics offerts et la qualité de vie des habitants. Toutefois, dans le monde du Nord, les difficultés découlent principalement du déclin et du vieillissement des villes, ainsi que de phénomènes comme l'étalement urbain, qui entraînent des modifications du rôle et de l'utilisation des espaces publics (ONU-Habitat, 2013).

185. Les espaces publics sont essentiels pour la prospérité urbaine. Non seulement ils augmentent et soutiennent la productivité économique des zones urbaines, mais ils favorisent également la cohésion et l'intégration sociales, et peuvent être l'expression d'une identité, et tous ces éléments améliorent la qualité de vie de citoyens (Saliez, 2015).

186. Pour ces raisons, on a observé ces 20 dernières années une tendance croissante à l'amélioration de la qualité des espaces publics dans les villes. Cette tendance s'explique d'un point de vue esthétique, environnemental, économique et social. En général, les espaces publics de qualité sont recherchés, car s'ils ont bien conçus, ils profitent à tous les habitants de la ville. Ils visent ainsi le pluralisme et font de la ville bien plus qu'une simple agglomération d'individus. De beaux espaces publics participent à l'esthétique de la ville et profitent à toutes les composantes de la population, indépendamment de l'âge, du sexe, de la richesse et de la culture. Les programmes favorisant les espaces publics soulignent l'avantage concurrentiel pour l'économie que représentent les villes qui cherchent à exploiter l'économie du savoir et la révolution numérique pour attirer les travailleurs du savoir décrits au chapitre III.

Encadré 9

Espaces verts urbains et santé

Il ressort de récentes études épidémiologiques que plus les espaces verts urbains sont disponibles et accessibles, plus les effets s'en font sentir sur la santé, comme la réduction du stress, l'amélioration du bien-être et de l'humeur, un meilleur sommeil, l'amélioration de l'issue des grossesses, la réduction du nombre de maladies cardiovasculaires et de la mortalité.

Les effets bénéfiques pour la santé susmentionnés se manifestent notamment par une amélioration du bien-être psychologique découlant de l'observation de l'environnement naturel, une multiplication des activités physiques et l'amélioration des caractéristiques environnementales, comme la réduction des niveaux de nuisance sonore et de pollution atmosphérique et l'atténuation des effets des îlots thermiques urbains.

Différents types d'espaces verts, comme les arbres le long des rues, la verdure dans les terrains de jeux et les jardins et des parcs permettant l'activité physique peuvent être bénéfiques pour la santé et le bien-être de différents sous-groupes de la population (par exemple, les enfants, les adolescents et les adultes).

Il est indispensable d'évaluer la disponibilité et l'accessibilité des espaces verts urbains de manière comparable et consistante pour formuler des politiques visant à optimiser les pratiques en matière d'utilisation des terres, améliorer la santé et réduire les inégalités en matière de santé au sein des populations urbaines, qui sont liées à l'environnement (OMS, Bureau régional de l'Europe, 2010, 2013; Annerstedt van den Bosch et autres, 2015).

187. Les Nations Unies intègrent les espaces publics dans l'objectif de développement durable n° 11 qui est de « faire en sorte que les villes et les établissements humains soient ouverts à tous, sûrs, résilients et durables » et qui contient une cible visant, d'ici à 2030, à « assurer l'accès de tous, en particulier des femmes et des enfants, des personnes âgées et des personnes handicapées, à des espaces verts et des espaces publics sûrs »⁵⁶. Toutefois, l'indicateur actuellement proposé pour mesurer les résultats de la cible ne tient pas compte de la question de la qualité des espaces publics, mais porte essentiellement sur la quantité exprimée en part moyenne des zones urbaines construites (ONU-Habitat, 2015a).

Encadré 10

Le forum Future of Places

Le forum Future of Places (<http://futureofplaces.com/>), soutenu par ONU-Habitat, met en valeur le rôle des espaces publics et encourage leur intégration dans la Conférence Habitat III. Dans le cadre de divers séminaires, le forum a diffusé huit messages à l'intention des responsables politiques sur la stratégie idéale en matière d'espaces publics :

- a) Les espaces publics imposent une méthode de planification axée sur l'être humain pour garantir leur développement et leur utilisation durables;
- b) Ils doivent être ouverts à tous, en particulier aux groupes vulnérables, pour stimuler les activités intergénérationnelles, sociales et économiques, et profiter pleinement de leurs effets inclusifs;
- c) Ils doivent avoir une dimension humaine et respecter les comportements et les modèles d'utilisation;
- d) Un réseau urbain de rues et espaces publics connectés, axé non seulement sur l'espace, mais aussi sur la forme, la fonction et la connectivité, est nécessaire;
- e) La productivité économique des espaces publics doit être garantie, du fait qu'ils favorisent l'économie locale à petite échelle et génèrent des recettes fiscales;
- f) Le marché ne peut pas en soi offrir une variété d'espaces publics et privés ouverts. Il convient de garantir un juste équilibre et de permettre l'accès à ces espaces;

⁵⁶ Disponible à l'adresse <https://sustainabledevelopment.un.org/topics>.

- g) Les espaces publics et les immeubles environnants doivent être durables d'un point de vue social, économique et environnemental;
- h) Pour enrichir l'identité des espaces publics, leur conception doit être suffisamment flexible et adaptée à la géographie, au climat, à la culture et à l'héritage locaux, et prévoir une dimension culturelle et artistique.

188. Pour les villes consolidées et en déclin de la région, les principales stratégies en matière d'espaces publics doivent consister à en augmenter le nombre tout en les redynamisant et en redéfinissant leur rôle (Saliez, 2015). Le guide pratique sur les espaces publics mondiaux, élaboré par ONU-Habitat, offre un ensemble d'exemple et de mesures qui établissent un lien entre les principes mondiaux applicables aux espaces publics et les bonnes pratiques pour les dirigeants de municipalités et de zones urbaines⁵⁷. Il est fondamental de comprendre que l'espace public n'est pas un concept statique et monolithique, mais qu'il est étroitement lié à d'autres aspects de la vie et du développement urbains, allant de l'environnement et des transports à la vie sociale et à l'économie. Par conséquent, l'amélioration des espaces publics doit être menée parallèlement à d'autres initiatives, en tenant compte des liens existants avec tous les autres aspects des processus urbains, comme les transports et la revitalisation des zones défavorisées, ce qui offrira la possibilité de faire changer la perception de certains quartiers voire certaines villes dans leur intégralité, comme ce fut le cas pour le Millennium Park à Chicago (American Planning Association, 2015).

189. On a cependant observé une tendance contraire avec la privatisation de certains espaces publics (Vasagar, 2012). Certains pays ont par exemple limité l'accès à d'anciens espaces publics une fois rachetés par des organismes privés de développement (Garrett, 2015). Compte tenu de leur rôle essentiel dans la vie et l'économie urbaines, les gouvernements municipaux, régionaux et nationaux doivent surveiller cette tendance, tout en améliorant les espaces verts publics afin d'en exploiter pleinement le potentiel.

Encadré 11

Le rôle des rues

Par définition, les rues sont les artères de toute agglomération urbaine. Elles relient les quartiers, les entreprises et les individus. Elles donnent vie à la ville et permettent leur développement ou parfois même le déterminent.

Cela étant, le rôle des rues s'adapte également à l'évolution des tendances démographiques, à savoir le vieillissement, la taille des familles et les structures urbaines dans la région de la CEE (ONU-Habitat, 2013). L'étalement urbain affaiblit l'importance des rues en termes d'image publique d'une ville, dans la mesure où elles perdent leur rôle d'espace urbain beaucoup plus rapidement et radicalement que dans les centres urbains à forte densité (ibid.). Le forum Future of Places considère les rues comme des « réseaux multimodaux d'échanges sociaux et économiques, formant le cadre urbain d'espaces publics interconnectés » (Future of Places, 2015). Afin de concrétiser cette vision, les rues doivent être reconnues et valorisées en tant que « l'élément constitutif le plus important de la structure urbaine » (Porta, 2014).

ONU-Habitat observe une tendance croissance en Europe, en Amérique du Nord et en Océanie à rendre les rues moins adaptées aux voitures mais plus accueillantes pour les piétons et les cyclistes (ONU-Habitat, 2013). Copenhague en constitue un exemple marquant. Seul un quart des déplacements quotidiens vers le lieu de travail se font en voiture (Gehl, 2013, p. 64). En 50 ans et après quatre phases de développement, la ville a réussi à transformer un lieu en proie à la circulation en un lieu favorisant les individus, et a été qualifiée de ville la plus agréable au monde en 2013 (ibid., p. 71). Des progrès impressionnants dans une direction semblable peuvent également être observés dans des villes plus connues pour la prédominance des transports individuels : Moscou (ibid., p. 44 *et suiv.*) et New York (ibid., p. 38 *et suiv.*).

Le réaménagement des rues répond à de nombreux défis urbains, comme le rôle et l'utilisation des espaces publics, l'amélioration des infrastructures, la stimulation de l'économie, les problèmes environnementaux et les émissions de gaz à effet de serre. Les exemples donnés sont prometteurs et montrent qu'il est possible de réorienter le rôle des rues vers une approche davantage axée sur l'être humain, et qui finit par améliorer la qualité de la vie urbaine. Il faut espérer que ces exemples seront de plus en plus suivis, car « sans des rues fonctionnelles, la ville ne pourra jamais fonctionner » (Porta, 2014).

⁵⁷ Voir UN-Habitat Global Public Space Toolkit, disponible à l'adresse <http://unhabitat.org/wp-content/uploads/2015/10/Global%20Public%20Space%20Toolkit.pdf>.

I. Conclusion

190. Le présent chapitre donne un aperçu des principaux facteurs qui influencent l'équité dans les villes actuelles, notamment l'accessibilité du logement, y compris économique, les espaces publics, les transports et leurs effets sur la santé.

191. Il a souligné l'importance de remédier aux principales défaillances du marché du logement faisant suite à la crise financière de 2008–2011. Il a montré que le manque de logements abordables rendait très difficile l'accès à un logement décent, sain et adapté. Les logements de bonne qualité et abordables ont, à tout le moins partiellement, brisé le lien entre les mauvaises conditions de logement et la pauvreté. Toutefois, au cours des deux dernières décennies, le nombre de logements sociaux dans les pays occidentaux de la région de la CEE a diminué en raison de la privatisation, de la réduction de l'offre et de démolitions. Dans les pays orientaux de la région, la quantité de logements sociaux financés par l'État a également sensiblement diminué en raison de la privatisation. Le manque d'accès à un logement adapté et abordable fait du tort aux quartiers, à l'économie et au futur, et contrecarre les objectifs de développement durable établis par les Nations Unies⁵⁸.

192. De nouvelles approches en matière de logement sont nécessaires pour faire face à ces défis. La fragmentation des marchés nationaux souligne l'importance d'une collaboration entre les villes et les régions pour développer des politiques du logement répondant aux besoins locaux.

193. La diversité des groupes de population ayant besoin d'un logement montre une multiplication des besoins en matière de logement, l'importance de répondre aux nouvelles tendances démographiques et la nécessité de modifier les politiques du logement (CEE, 2015).

194. Les pays de la CEE doivent résoudre le problème du renouvellement des anciennes politiques de logement qui étaient en vigueur avant la crise financière et le début du XXI^e siècle, en apportant des solutions innovantes pour satisfaire aux besoins émergents et diversifiés. Le présent rapport vise à soutenir les efforts déployés en ce sens en soulignant l'importance du logement et son lien avec le tissu urbain environnant, notamment en termes de santé et d'espaces publics.

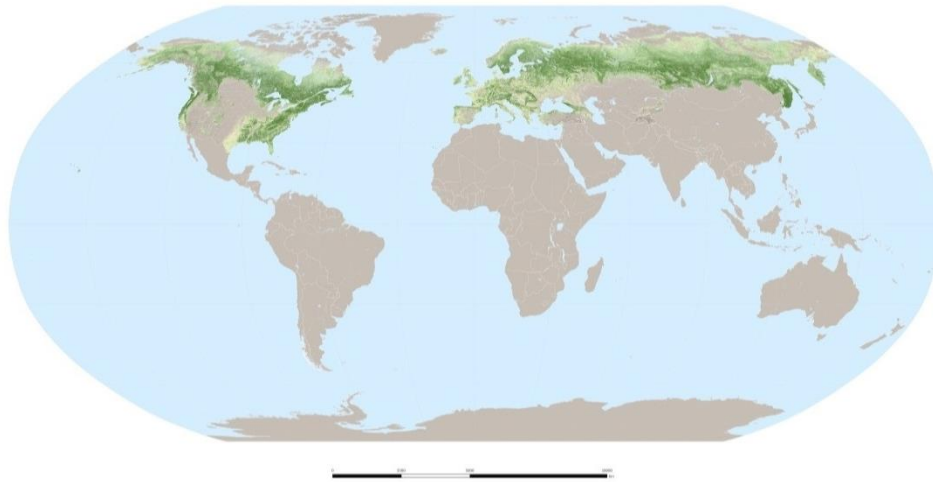
V. Environnement et risques environnementaux

A. Contexte environnemental

195. La région de la CEE s'étend pratiquement dans tout l'hémisphère Nord. Située entre le tropique du Cancer et le Cercle arctique, elle présente des caractéristiques géographiques qui vont du permafrost et de la taïga dans le Grand Nord aux déserts et au bassin méditerranéen dans le Sud. La région compte deux tiers des grands lacs du monde (23 sur 35) et la moitié des plus grands fleuves (27 sur 54). Les grands réseaux fluviaux du Mississippi-Missouri, du Rhin-Danube et du Don-Volga, et les grands lacs aux États-Unis et au Canada, soutiennent d'importantes agglomérations urbaines. Une telle abondance d'eau douce a des conséquences essentielles, non seulement pour la qualité de vie dans ces villes, mais également pour les difficultés environnementales qu'elles rencontrent.

⁵⁸ Les principales sources utilisées pour élaborer ce chapitre sont les suivantes : CEE, 2015; Observatoire européen sur le sans-abrisme, 2015; Commission européenne, 2015; Fernández Evangelista et Jones, 2013; JRF, 2013; Housing Europe, 2015; Ministère des États-Unis chargé du logement et du développement urbain, 2014; One-Europe, 2014; OCDE, 2013 et 2015; DAES, 2014; CEE, 2009; CEE, 2015a; La Charte de Genève des Nations Unies sur le logement durable (E/ECE/1478/Rev.1); ONU-Habitat, 2011 et 2013a.

Figure 21
Carte des forêts dans la région de la CEE



B. Des sous-régions différentes du point de vue environnemental

196. Les pays de la région font face à de nombreuses difficultés environnementales à des degrés divers, le changement climatique étant la plus commune. La région reste une des zones du monde émettant le plus de gaz à effet de serre par habitant, et est responsable d'un pourcentage très élevé des émissions mondiales. Traditionnellement, l'opinion publique accorde de l'importance à la protection de l'environnement et à la qualité de vie dans les villes. Même si cet intérêt n'est pas homogène dans la région, de nombreuses initiatives ont été prises à l'échelle municipale pour préserver l'environnement urbain et atténuer les effets du changement climatique. La mise en œuvre de politiques liées à l'environnement et au climat au cours des 20 dernières années a apporté des avantages considérables, notamment la réduction des émissions de gaz à effet de serre générées par les combustibles fossiles, et une baisse importante de la pollution de l'eau et atmosphérique. Les fleuves urbains et les fronts de mer ont été réhabilités et les bords de cours d'eau restaurés. Les transports non motorisés se sont multipliés, grâce par exemple à l'introduction de systèmes de location de vélos, et les transports publics ont été développés dans de nombreux pays⁵⁹.

197. La périurbanisation et l'étalement urbain accentuent les pressions sur l'environnement et la santé humaine. La pollution sonore, ainsi que la perte de biodiversité, la dégradation des sols et l'imperméabilisation des sols sont des sources de préoccupations permanentes⁶⁰. L'augmentation de la circulation explique les niveaux nocifs de pollution atmosphérique et sonore, ainsi que l'augmentation des émissions de gaz à effet de serre générées par le secteur des transports (Agence européenne pour l'environnement, 2015; rapport sous-régional de l'Europe du Sud-Est; rapport sous-régional des États-Unis; rapport sous-régional de l'EOCAC). Dans certaines zones, la pollution de l'eau, due à la détérioration des systèmes d'approvisionnement en eau, de la gestion des eaux usées et des capacités de recyclage, est un problème de plus en plus grave (ibid.).

198. La région a enregistré une multiplication des phénomènes météorologiques extrêmes. Outre les inondations et les vagues de chaleur, ces phénomènes comprennent la sécheresse, qui peut provoquer des incendies, dans toute la partie méridionale de la région. D'autres risques de catastrophes sont enregistrés sur la côte ouest des États-Unis, en Europe méridionale et dans le Caucase, à savoir des tremblements de terre et des glissements de terrain. Les États-Unis sont également durement touchés par les ouragans et les tornades et, parfois, des tempêtes de verglas et des éruptions volcaniques⁶¹.

⁵⁹ Rapport sous-régional des États-Unis.

⁶⁰ Les revêtements avec du béton ou de l'asphalte ne présentant aucune porosité limitent la rétention d'eau et multiplient les ruissellements. Cela augmente les risques d'inondation et les effets d'îlot thermique.

⁶¹ La carte des dangers sismiques dans le monde, disponible à l'adresse <http://gmo.gfz-potsdam.de/>; et le Rapport d'évaluation mondiale sur la réduction des risques de catastrophe concernant les risques liés aux cendres volcaniques, disponible à l'adresse <http://www.preventionweb.net/english/hyogo/gar/2015/en/bgdocs/risk->

199. Dans l'ensemble de la région, le pourcentage de la population sans accès au réseau d'électricité est très faible. Toutefois, une énergie propre et efficace est un défi majeur, au même titre que les questions d'équité, en termes d'accessibilité économique, de sécurité et de fiabilité de l'approvisionnement. Les pays de la CEE sont bien placés pour envisager de nouveaux systèmes énergétiques et opérer une transition des combustibles fossiles vers de nouvelles technologies vertes.

200. Les politiques environnementales et les gains d'efficacité obtenus grâce à la technologie n'ont jusqu'à présent pas été suffisants pour atteindre la transition systémique recherchée vers une économie verte (Agence européenne pour l'environnement, 2015). Dans certains pays, les progrès relatifs à la protection de l'environnement ont été intégrés dans la législation, mais n'ont pas encore été intégralement mis en œuvre sur le terrain. Tel est particulièrement le cas des pays en pleine transition économique, dans lesquels les politiques environnementales et leur mise en œuvre ne sont que deux des problèmes rencontrés. Il n'en reste pas moins que des progrès importants ont été réalisés dans de nombreux endroits, même si le style de vie actuel basé sur la consommation et la recherche de la richesse grâce à la croissance n'est pas favorable à l'environnement (rapport sous-régional de l'EOCAC).

Encadré 12

Investir dans une croissance et des infrastructures vertes et les favoriser – Banque d'investissement verte du Royaume-Uni

Afin de réduire ses émissions de carbone d'ici à 2050 et d'augmenter la production d'électricité grâce à des ressources renouvelables d'ici à 2020, le Royaume-Uni estime qu'il devra investir entre 200 milliards et un billion de livres au cours des 20 prochaines années (www.publications.parliament.uk/pa/cm201011/cmselect/cmenvaud/505/505.pdf). Dans la mesure où les sources traditionnelles ne financeront qu'une partie de ces investissements, le Gouvernement devait combler le déficit de financement et encourager une économie plus verte.

C'est ainsi qu'est née la « première banque d'investissement au monde visant à rendre l'économie plus verte » (www.gov.uk/government/organisations/uk-green-investment-bank). Ayant obtenu 3,8 milliards de la part du Gouvernement britannique, la Banque d'investissement verte finance et facilite les investissements dans « des domaines innovants et respectueux de l'environnement » (ibid.) pour lesquels aucun financement privé n'avait été obtenu. Entre autres initiatives, la Banque agit en faveur de villes intelligentes et vertes grâce à un plan en dix points, et en finançant des projets dans des domaines comme le chauffage urbain et la production décentralisée à partir d'énergies renouvelables; la production d'énergie à partir de déchets; des transports publics à faible émission de carbone; des infrastructures pour les véhicules électriques; des éclairages publics à faible consommation; la rénovation d'immeubles pour les rendre plus efficaces d'un point de vue énergétique; et des infrastructures pour les données et la communication (Banque d'investissement verte du Royaume-Uni, 2015). Dans le cadre de l'exercice 2014/2015, la Banque a financé 22 nouveaux projets et engagé 723 millions de livres au total (www.greeninvestmentbank.com/media/44799/gib_annual_report_2015_aw_web.pdf, p.14), devenant ainsi le premier investisseur du Royaume-Uni dans l'économie verte et générant des profits dès sa deuxième année de fonctionnement (ibid.).

La Banque d'investissement verte illustre de façon intéressante un nouveau modèle de gouvernance, selon lequel les initiatives émanant des pouvoirs publics sont associées à une approche communautaire partant de la base, afin de tirer profit de la nature décentralisée des nouvelles initiatives dans les villes et les régions. Elle sert d'exemple et montre comment certaines mesures gouvernementales peuvent guider et soutenir les acteurs économiques vers une économie plus verte.

La prochaine étape pour la Banque sera sa privatisation, qui est en cours. Elle pourra ainsi plus facilement emprunter et prêter à des marchés de capitaux privés (<http://www.theguardian.com/environment/2015/oct/15/green-investment-bank-will-be-taken-out-of-ministerial-control>).

201. Les effets prévus du changement climatique pour les villes de la région sont essentiellement liés à des phénomènes météorologiques extrêmes, la fréquence et l'intensité des vagues de chaleur et des inondations devant augmenter. Les conséquences de ces phénomènes sont exacerbées dans les zones urbaines en raison de l'imperméabilisation des sols et des surfaces réfléchissant la chaleur. Les îlots

section/GVMc.%20Global%20Volcanic%20Hazards%20and%20Risk%20Technical%20background%20paper%20on%20volcanic%20ash%20fall%20hazard%20and%20risk.pdf.

thermiques urbains affichent parfois jusqu'à 15°C de plus que dans les zones environnantes (Armor, 2016). Dans une région marquée par le vieillissement de la population, le problème doit être pris au sérieux. L'imperméabilisation des sols augmente également les risques d'inondation, dans la mesure où elle limite la capacité des sols d'absorber l'eau.

C. Changement climatique

202. Des villes situées sur tout le territoire de la région ressentent les effets du changement climatique. La région paneuropéenne a connu une augmentation de 1,4°C de sa température moyenne par rapport aux niveaux préindustriels (Agence européenne pour l'environnement, 2010). En Amérique du Nord, la température est passée de 0,7 à 1,1°C depuis 1985 (Melillo et autres, 2014). Ces changements de température ont toute une série de conséquences pour les villes, notamment une multiplication de graves phénomènes météorologiques extrêmes, comme les inondations et la pollution atmosphérique, en particulier en raison des séquelles laissées par les incendies (Californie) et le brûlage contrôlé de terres agricoles (région de Moscou). Les villes côtières de nombreux pays seront touchées par l'élévation du niveau de la mer (Field et autres, 2007), tandis que les régions arides risquent de connaître la sécheresse et la désertification. Un exemple concret est fourni par les villes et agglomérations urbaines du Grand Nord, où la fonte du permafrost pose de plus en plus de problèmes liés à l'entretien des infrastructures et à la production, ainsi qu'à l'augmentation des risques de glissements de terrain et de coulées de boue.

Encadré 13

Adaptation au changement climatique/atténuation de ses effets sur la santé

Les effets du changement climatique sur la santé humaine se font sentir essentiellement, mais pas exclusivement, dans les zones urbaines. Le changement climatique a des effets négatifs pour la santé en raison de phénomènes extrêmes de plus en plus intenses et fréquents, comme les vagues de chaleur et les inondations, et de la modification de la qualité et de la quantité d'eau, d'air et de nourriture, des écosystèmes, de l'agriculture, des moyens de subsistance et des infrastructures. Ces effets ne sont pas équitablement répartis. Les villes et zones urbaines dont la population est dense et souvent plus âgée sont particulièrement vulnérables.

Des mesures d'adaptation sanitaires doivent être mises en œuvre pour protéger la santé contre le changement climatique. Il faut notamment signaler les phénomènes météorologiques extrêmes (par exemple des vagues de chaleur et des inondations) suffisamment à l'avance et prévoir des plans d'action, ainsi qu'un contrôle et une surveillance des maladies infectieuses, et le renforcement du système de santé. Ces mesures peuvent être intégrées dans les politiques d'aménagement urbain.

Les politiques et mesures visant à réduire les émissions de gaz à effet de serre dans de nombreux secteurs (transports, déchets, agriculture, alimentation et services de santé) ont des effets positifs sur la santé. Tel est particulièrement le cas dans les villes qui sont les moteurs de l'innovation (OMS, Bureau régional de l'Europe [2010a et 2015]).

203. Aujourd'hui, pour de nombreuses villes de la région, la circulation et les transports sont des causes essentielles de la pollution atmosphérique et des émissions de gaz à effet de serre (projet de rapport national de la Fédération de Russie pour Habitat III sur le développement des établissements humains, 2015; Centre régional pour l'environnement, 2006; Agence européenne pour l'environnement, 2015). Bien que les villes européennes aient fait d'importants progrès en termes de protection de l'environnement naturel et de réduction des émissions de carbone, leur effort collectif n'est pas encore à la hauteur de l'ambition que l'Europe s'est fixée en matière d'atténuation des effets du changement climatique. La production contribue également de manière considérable aux émissions de gaz à effet de serre, pas uniquement aux États-Unis qui sont les premiers responsables de la pollution par le carbone (Agence européenne pour l'environnement, 2014), mais également dans les anciens pays soviétiques et dans certaines régions de l'Europe du Sud-Est qui luttent souvent avec des technologies et des moyens de production vétustes (PNUD, 2007).

Encadré 14

La région est un acteur majeur des politiques internationales relatives au climat et à l'énergie

Dans le cadre de l'examen de la question des transformations post-carbones, de nombreux intervenants s'intéressent aujourd'hui au rôle des villes. Dans de nombreux pays membres, les villes dirigent déjà la transition vers une économie verte et un développement à faible émission de carbone. Compte tenu de leur forme compacte et de leur forte densité de population, les zones urbaines sont des terrains d'essai naturels pour atteindre une croissance économique verte et économe en ressources.

Les villes et régions qui prennent au sérieux les mesures liées au climat fixent des objectifs pour augmenter la part de l'énergie renouvelable dans leur approvisionnement énergétique. L'hydroélectricité, l'énergie éolienne, les panneaux solaires photovoltaïques, les installations solaires thermiques, la géothermie, l'énergie marémotrice et houlomotrice sont autant de sources d'énergie renouvelables qui ne produisent pas directement d'émissions de gaz à effet de serre (même si des émissions indirectes découlent de la construction des installations).

Le secteur du bâtiment est un des domaines prioritaires d'utilisation finale de l'énergie en ce qui concerne la neutralité climatique. De nombreux pays imposent déjà une faible consommation énergétique comme critère pour tous les nouveaux immeubles. Les maisons dites « passives » font partie des dernières évolutions en vogue dans le domaine du logement.

Le critère des maisons passives a été défini en 1988. La première maison du genre a été construite à Darmstadt, en Allemagne, en 1990. La maison passive est essentiellement adaptée aux pays européens les plus froids, et réduit la consommation d'énergie pour le chauffage d'environ 90 % par rapport à un logement normal et de 60 % par rapport aux critères applicables aux bâtiments à faible consommation énergétique. Elles peuvent même fonctionner en dehors du réseau et coûter moins cher que les constructions plus conventionnelles. En Allemagne, en Autriche, dans les pays scandinaves et en Suisse, ces constructions connaissent le succès depuis déjà plusieurs années (CEE, 2012).

Encadré 15

Solution au changement climatique

La CEE apporte des solutions au changement climatique.

L'outil de modélisation des futurs systèmes de transport intérieur des Nations Unies (outil ForFITS), élaboré par la CEE, compare les futurs effets de différentes politiques relatives aux transports sur les émissions de CO₂ pour permettre la définition de politiques en connaissance de cause.

Les transports intérieurs sont une des causes les plus importantes des émissions de gaz à effet de serre sur la planète. Le Forum mondial de l'harmonisation des Règlements concernant les véhicules, organisé par la CEE, encourage l'application de critères qui rendent les véhicules plus efficaces d'un point de vue énergétique et réduisent ainsi les émissions.

Grâce à son Programme paneuropéen sur les transports, la santé et l'environnement (PPETSE), la CEE encourage les transports urbains durables, y compris une augmentation des modes de transports non motorisés, comme le vélo et la marche. Grâce à ses travaux sur les systèmes de transport intelligent, la CEE espère accélérer la transition vers des modes de transport respectueux de l'environnement, et réduire les émissions en évitant les embouteillages et en fluidifiant la circulation.

La Convention sur la protection et l'utilisation des cours d'eau transfrontières et des lacs internationaux (Convention sur l'eau) aide les pays partageant des bassins hydrographiques à s'adapter au changement climatique, et les rend capables de résister aux catastrophes et à la pénurie d'eau. Plus de 30 bassins qui couvrent plus de 20 % de la surface de la terre sans glace ont déjà échangé leur expérience sur l'adaptation dans le cadre du réseau de la Convention.

Les émissions de gaz à effet de serre et certains polluants atmosphériques ont les mêmes sources. Ainsi, en réduisant la pollution atmosphérique, la CEE agit également en faveur du climat et renforce les efforts déployés à l'échelle mondiale pour en atténuer les effets. En Europe, les parties à la Convention de la CEE sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance, qui fixe des objectifs en matière d'émissions, ont collectivement réduit les émissions de certaines substances de 40 à 70 % depuis 1990.

La CEE est à l'origine de la Convention d'Aarhus, dont le Protocole sur les registres des rejets et transferts de polluants (RRTP) améliore la transparence en ce qui concerne les émissions de polluants dans les communautés.

204. Permettre à toutes les parties prenantes d'avoir accès aux informations, notamment à celles que les pollueurs communiquent, est une condition indispensable pour gérer efficacement les ressources environnementales et les substances chimiques, et pour répondre à la question de l'adaptation au changement climatique et de l'atténuation de ses effets. La Convention d'Aarhus et son Protocole sur RRTP fournissent un cadre efficace pour améliorer la transparence des informations relatives à l'environnement, notamment en ce qui concerne les sources d'émissions de polluants dans les communautés. Par conséquent, les villes se sont engagées dans la diplomatie climatique et environnementale, comme le montre leur participation active aux initiatives et réseaux comme Energy Cities⁶², Local governments for Sustainability (ICLEI)–Europe⁶³, le prix de la Capitale verte de l'Europe⁶⁴, United Nations Compact of Mayors⁶⁵ et la Convention des Maires pour le Climat et l'Énergie⁶⁶. Cet engagement peut même être observé dans des pays où le changement climatique est moins abordé dans le débat public et où la majorité de la population est plutôt partagée sur la question.

205. On observe différentes formes d'initiatives visant à lutter contre le changement climatique. Les États-Unis visent actuellement à réduire la pollution par le carbone en augmentant les normes d'économie de carburant dans la fabrication des voitures (Administration nationale de la sécurité routière, 2012). L'efficacité énergétique dans les logements est une des priorités d'environ 190 organisations locales qui se sont engagées à augmenter les économies d'énergie (O. Golubchikov et A. Badyina; ONU-Habitat, 2015; rapport sous-régional de l'EOCAC). Des efforts semblables sont déployés par les pays d'Europe orientale et d'Asie centrale et par la Fédération de Russie, où les hivers continentaux froids exigent une période de chauffage prolongée, ainsi qu'une isolation et des infrastructures suffisantes (rapport sous-régional de l'EOCAC). En proie à une efficacité énergétique relativement faible, certains pays ont lancé des programmes nationaux spécifiques et créé des institutions de financement pour répandre le recours à des pratiques efficaces d'un point de vue énergétique (Biélarus et la Fédération de Russie). D'autres mettent en œuvre des programmes pilotes et procèdent à des premières évaluations (Arménie, Kazakhstan et Ouzbékistan) (CER, 2014). Toutefois, en général, le nombre de nouvelles constructions efficaces d'un point de vue énergétique est modeste dans ces pays et en Europe du Sud-Est, où l'efficacité énergétique est considérée comme essentielle pour réduire la demande d'énergie, les émissions de gaz à effet de serre et la pollution atmosphérique (PNUD, 2007).

206. Certaines tendances observées dans la région, notamment l'étalement urbain, limitent les efforts visant à atténuer les effets du changement climatique, en augmentant le temps consacré aux déplacements ainsi que la prédominance des maisons individuelles et mitoyennes dont les besoins en énergie sont élevés. Le phénomène de l'étalement contribue directement à l'augmentation des émissions de gaz à effet de serre (Agence européenne pour l'environnement, 2015a).

D. Air, énergie et sols

207. La pollution atmosphérique dans les zones urbaines est un enjeu étroitement lié à la question du changement climatique. Dans seulement 40 pays européens, les matières particulaires ont causé la mort prématurée de 458 000 personnes en 2011 (Agence européenne pour l'environnement, 2015b)⁶⁷. Malgré quelques progrès réalisés dans cette lutte, des millions de personnes continuent d'être affectées par des niveaux de concentration dangereux (ibid.). Aux États-Unis, les estimations de l'EPA (Environmental Protection Agency) semblent indiquer de possibles avantages pour la santé et le climat dont le montant s'élèverait en 2030 entre 48,6 et 82,1 milliards de dollars des États-Unis. Cet objectif pourra être atteint grâce à un plan qui permettra au secteur énergétique de réduire les émissions de dioxyde de carbone (CO₂) de 30 % en dessous du niveau de 2005, d'ici à 2030, et qui aura d'importants effets indirects en termes de réduction des émissions de polluants atmosphériques (EPA, 2014).

⁶² Informations supplémentaires disponibles à l'adresse <http://www.energy-cities.eu/>.

⁶³ Informations supplémentaires disponibles à l'adresse <http://www.iclei-europe.org/>.

⁶⁴ Informations supplémentaires disponibles à l'adresse http://ec.europa.eu/environment/europeangreencapital/index_en.htm.

⁶⁵ Informations supplémentaires disponibles à l'adresse <http://www.compactofmayors.org/>.

⁶⁶ Informations supplémentaires disponibles à l'adresse http://www.conventiondesmaires.eu/index_fr.html.

⁶⁷ Des informations actualisées et complètes sont contenues dans le document « WHO. Burden of disease from Ambient Air Pollution for 2012: Summary of results », disponible à l'adresse www.who.int/phe/health_topics/outdoorair/databases/AAP_BoD_results_March2014.pdf; ou voir le document ECE/CEP/2015/L.3, par. 9, disponible à l'adresse <http://www.unece.org/index.php?id=38470#/>.

208. La production d'électricité est une des principales causes de la pollution atmosphérique dans l'EOCAC, qui fait encore face aux conséquences des anciens régimes industriels. De nombreuses villes doivent régler cette question, mais elles le font rarement ou ne lui accordent pas suffisamment d'importance. Par exemple, beaucoup de villes dont l'économie est basée sur l'industrie lourde souffrent d'une insuffisance des investissements visant à améliorer les capacités technologiques des industries polluantes. Les pays de l'Europe du Sud-Est dépendent en grande partie du charbon et du bois pour le chauffage. Par conséquent, le secteur énergétique est à l'origine de la plupart des émissions régionales et est la première source de pollution (PNUD, 2007). Des initiatives visant à lutter contre la pollution atmosphérique doivent porter sur les mêmes questions que les efforts déployés pour atténuer les effets du changement climatique, à savoir les transports et la production d'énergie⁶⁸.

209. Depuis 2009, l'EPA a mis au point des normes d'émission pour les véhicules utilitaires légers et lourds (EPA, 2013). Les normes applicables devraient permettre d'économiser environ 4 milliards de barils de pétrole et de réduire les émissions de gaz à effet de serre d'environ 2 milliards de tonnes métriques, ce qui représente des bénéfices nets d'un montant de 398 milliards d'euros (EPA, 2012). L'Union européenne renforce également les normes d'émission pour les véhicules et augmente la part des énergies renouvelables (de 12,6 % en 2003 à 23,2 % en 2013), tandis que la consommation énergétique des ménages continue d'augmenter (de 5,1 % entre 2003 et 2013) (Eurostat, 2015). Toutefois, les deux sous-régions ont récemment été ébranlées par des scandales liés à l'industrie automobile, qui est soupçonnée d'avoir manipulé les informations relatives aux émissions pour une grande partie de sa flotte, avec des voitures émettant certains polluants jusqu'à 30 fois plus que le niveau autorisé. La plupart des anciens pays soviétiques accordent la priorité à l'efficacité énergétique en modernisant leur parc immobilier et leurs industries afin de réduire les coûts énergétiques (les sources d'énergie sont souvent importées) et de faire baisser les émissions de gaz à effet de serre et la pollution atmosphérique (rapports sous-régionaux de l'EOCAC et de l'Europe orientale).

Encadré 16

Pollution atmosphérique, bruit et santé

La qualité de l'air est la plus grande source de la charge de morbidité imputable aux facteurs environnementaux. En 2012, on a estimé à près de 600 000 le nombre de décès prématurés liés à la pollution de l'air ambiant dans la région de la CEE. La plupart de ces décès étaient dus à l'exposition aux matières particulaires (MP). Même à des niveaux de concentration relativement faibles, la pollution atmosphérique présente un risque pour la santé et, compte tenu du nombre croissant de personnes exposées, elle est à l'origine d'une morbidité et d'une mortalité importante dans tous les pays.

En général, la moyenne pondérée d'exposition de la population au MP10 et MP2,5, dans toutes les villes de la région pour lesquelles des données sont disponibles, n'a guère changé au cours des dernières années. Dans les villes européennes où les MP sont contrôlées, près de 94 % de la population connaît des niveaux annuels supérieurs aux valeurs de MP10 (20 µg/m³) et MP2,5 (10 µg/m³) recommandées par l'OMS pour la qualité de l'air (valeurs moyennes annuelles, OMS, 2006). De tels niveaux représentent un risque important pour la santé.

Dans certaines zones, comme l'Europe orientale, le Caucase et l'Asie centrale, davantage de contrôles sont nécessaires pour quantifier les incidences de la pollution atmosphérique sur la santé (www.euro.who.int/__data/assets/pdf_file/0018/276102/Improving-environment-health-europe-en.pdf?ua=1; www.who.int/phe/health_topics/outdoorair/databases/en/).

Les incidences du bruit ambiant sur la santé préoccupent de plus en plus l'opinion publique et les responsables politiques en Europe.

Une évaluation de la charge de morbidité menée par le Bureau régional de l'Europe de l'OMS et le Centre commun de la recherche de la Commission européenne en 2011 indique que le bruit lié à la circulation réduit chaque année d'au moins un million le nombre d'années de vie en bonne santé dans la partie occidentale de l'Europe. Les troubles du sommeil, essentiellement liés aux bruits du trafic routier, constituent le principal fardeau du bruit ambiant. À défaut de données relatives à l'exposition dans l'Europe du Sud-Est et les États nouvellement indépendants, il est impossible d'estimer la charge de morbidité dans l'ensemble de la Région européenne de l'OMS

(http://www.euro.who.int/__data/assets/pdf_file/0008/136466/e94888.pdf?ua=1; autre référence utile (même si elle ne provient pas de l'OMS) : <http://www.eea.europa.eu/publications/noise-in-europe-2014>).

⁶⁸ Il conviendrait également de mentionner la question de la surveillance de la qualité de l'air dans les villes. Voir, par exemple, ECE/CEP/2015/L.3, par. 13 à 17.

210. Dans l'ensemble de la région de la CEE, la perte et la dégradation des sols sont des enjeux majeurs, « les taux de perte en sols sous l'effet de l'expansion des terres et des infrastructures [dépassant] ceux dus à l'érosion des sols » (Agence européenne pour l'environnement, 1999, p. 183 à 202, en particulier p. 187). Les principales causes de la dégradation des sols sont l'urbanisation, l'expansion des infrastructures et l'érosion (ibid., p. 183 à 202). L'imperméabilisation des sols est essentiellement provoquée par la construction de routes et de logements sur d'anciennes terres naturelles ou agricoles dans le cadre des processus d'étalement urbain (Agence européenne pour l'environnement, 2015a). Aujourd'hui, dans l'Union européenne, les zones périurbaines ne sont que deux fois moins densément peuplées que les zones urbaines, même si elles ont la même proportion de terrains bâtis (Commission européenne, 2012, p. 8). Entre 1990 et 2006, l'occupation des terres a augmenté de près de 9 %, tandis que la population globale n'a augmenté que de 5 % (ibid.). Divers facteurs expliquent l'occupation des terres dans l'Union européenne, comme les personnes qui recherchent un logement de meilleure qualité offrant plus d'espace à chaque personne et un environnement plus vert et favorable à la famille (ibid., p. 10). Le phénomène est davantage imputable à la modification du style de vie et des modèles de consommation qu'à l'accroissement de la population (ibid.).

211. L'étalement a des incidences négatives sur la qualité de vie dans les zones urbaines. Il a été établi qu'il avait un effet défavorable sur l'espérance de vie, la mobilité économique, les choix en matière de transport et la santé et la sécurité personnelles (Smart Growth America, 2015). La transformation progressive des terres anciennement communales et de l'offre de logement vers un système d'économie de marché aboutit à un étalement urbain qui exercera des pressions supplémentaires sur les sols dans les villes et dans l'arrière-pays.

E. Eau

212. Dans certaines parties de la région, une part importante des infrastructures hydrauliques est vieillissante et doit être réparée ou modernisée, notamment en Asie centrale, en Europe orientale, en Europe du Sud-Est et aux États-Unis (Partnership for Sustainable Communities, 2013; rapport sous-régional de l'EOCAC; PNUD, 2007). Les fuites et l'absence d'un système élaboré de gestion et de recyclage des eaux usées détériorent la qualité de l'eau dans les zones métropolitaines de ces pays (PNUD, 2007, p. 127). Localement, les conditions sismiques et le changement climatique aggravent ces problèmes, ce qui entraîne des pénuries d'eau (rapport sous-régional de l'EOCAC). De nombreuses villes vivent déjà au-delà de la durabilité du niveau phréatique local (par exemple, Istanbul, Los Angeles et San Francisco) et compte tenu des perspectives de croissances de plus grandes villes, ce problème deviendra probablement l'un des plus importants.

213. On observe cependant de nombreux exemples positifs. La Fédération de Russie a notamment introduit des mesures de renforcement de l'efficacité énergétique dans les services communaux, et a réussi à réduire entre 2006 et 2013 la consommation d'eau quotidienne des ménages, qui est passée de 184 à 133 litres par habitant (projet de rapport national de la Fédération de Russie pour Habitat III sur le développement des établissements humains, 2015). Le Gouvernement des États-Unis prévoit des fonds publics pour encourager les investissements dans un grand nombre de projets d'infrastructure liés à la qualité de l'eau (Partnership for Sustainable Communities, 2013). Ces dernières années, les programmes nationaux ont fourni une moyenne annuelle de 4,4 milliards d'euros pour financer des projets de protection de la qualité de l'eau visant à mettre en place des traitements de l'eau, des contrôles des sources de pollution et une gestion des bassins versants et estuaires (EPA, 2014a).

F. Réduction des risques de catastrophe

214. Les inondations et les glissements de terrain sont des risques courants dans la région. Localement, la population fait face à des vagues de chaleur, des épisodes de sécheresse qui provoquent des incendies, surtout dans les régions méridionales de l'Amérique du Nord; en Europe du Sud-Est, notamment dans le bassin méditerranéen; et dans la région du Caucase. Les tremblements de terre en Europe méridionale, en Arménie, en Turquie et sur la côte ouest des États-Unis représentent une menace, comme les ouragans et les tornades en Amérique du Nord (Bureau des Nations Unies pour la prévention des catastrophes, 2015)⁶⁹. La réduction des risques de catastrophe est un enjeu plus urgent dans certaines régions que dans d'autres.

⁶⁹ États-Unis, Federal Emergency Management Agency (FEMA). Déclarations relatives aux catastrophes, disponible à l'adresse www.fema.gov/disasters.

Les inondations constituent l'enjeu le plus important. Elles ont des effets négatifs sur la qualité de vie dans les zones urbaines et mettent parfois la vie de la population en danger.

215. La vulnérabilité ne dépend pas uniquement des dangers et risques, mais également de la capacité des populations exposées de les atténuer et de s'y adapter. Cela signifie que les systèmes d'alerte et les plans d'atténuation et de gestion des catastrophes sont essentiels pour éviter les pertes en vies humaines et les dégâts. Dans de nombreux pays européens, ces instruments sont en place. Toutefois, les événements récents ont montré l'efficacité limitée des plans existants, dans la mesure où ils ne sont pas encore suffisamment intégrés dans les différents secteurs économiques, zones géographiques et niveaux de gouvernance. Le tremblement de terre à Aquila en Italie en 2009 montre les difficultés liées à la reconstruction qui a été entravée par la controverse et la corruption. En Europe du Sud-Est, les fragilités socioéconomiques et spatiales inhérentes, ainsi que le manque de capacités institutionnelles, rendent les villes extrêmement vulnérables aux catastrophes majeures qui découlent de tels risques (Bureau des Nations Unies pour la prévention des catastrophes, 2015, p. 8). Les autorités locales indiquent que « l'insuffisance des capacités techniques et financières » est le défi le plus important auquel elles sont confrontées pour prendre des mesures dans les domaines de la réduction des risques de catastrophes et établir des pratiques d'atténuation des risques (ibid.).

216. L'Amérique du Nord a beaucoup fait pour tirer des leçons des erreurs commises en matière de prévention des catastrophes et dans le cadre des efforts de relèvement en cours à la Nouvelle-Orléans après l'ouragan Katrina en 2005, et dans les villes de la côte est après l'ouragan Sandy. Plusieurs agences fédérales ont lancé des initiatives visant à améliorer les capacités techniques pour répondre aux crises potentielles. En réponse aux catastrophes naturelles, conditions météorologiques extrêmes et actes terroristes des 20 dernières années, le Gouvernement fédéral a joué un rôle plus important dans l'aide apportée aux administrations centrales et locales pour gérer les risques de catastrophes (par exemple, le Cadre national de relèvement après une catastrophe). Ces réalisations marquantes montrent qu'il est primordial pour tous les pays de la région de la CEE d'intégrer des stratégies d'atténuation et d'adaptation dans les plans d'utilisation des terres et de gestion de l'eau et des forêts, pour en assurer le succès (PNUD, 2007, p. 174).

G. Conclusions et tendances

217. Les problèmes environnementaux continuent d'avoir des effets négatifs sur les villes de la région. Les principales difficultés sont le changement climatique, la qualité de l'eau, de l'air et des sols, les phénomènes météorologiques extrêmes et les catastrophes naturelles. Les sous-régions de l'hémisphère Nord sont touchées de différentes manières et à divers degrés par ces phénomènes. Certaines observations communes restent néanmoins valables.

218. Premièrement, de nombreux problèmes sont aggravés par le changement climatique en cours, dont les villes de la région sont les premiers contributeurs par habitant. Les phénomènes météorologiques extrêmes se multiplient et s'intensifient, qu'il s'agisse des ouragans et tornades aux États-Unis, des inondations dans les Balkans ou encore de la sécheresse dans le Caucase.

219. Deuxièmement, l'état actuel de l'économie et du style de vie urbain prédominant dans la région évolue vers une durabilité environnementale intégrée, mais des phénomènes comme l'étalement urbain contribuent non seulement à l'imperméabilisation des sols et à l'augmentation du trafic, mais aussi à la pollution atmosphérique, au changement climatique et aux îlots thermiques locaux dans les agglomérations urbaines. Ces évolutions peuvent sensiblement détériorer la qualité de vie dans les villes et contribuer massivement au problème mondial du changement climatique dont les pays les plus pauvres seront les premières victimes.

220. Troisièmement, on observe une prise de conscience croissante du fait que la protection de l'environnement permet d'améliorer la qualité de la vie urbaine. Les autorités municipales et locales prennent cela en considération et proposent de nombreuses initiatives et efforts visant à atténuer les effets du style de vie urbain sur l'environnement. Elles participent à des réseaux et échanges internationaux de connaissances et deviennent actives dans la sphère diplomatique. Malgré ces initiatives louables, les villes doivent en faire beaucoup plus si elles entendent être à la hauteur de leurs objectifs ambitieux en termes de protection de l'environnement.

221. Les nouvelles mesures vont dans le bon sens et sont prometteuses. Les villes accumulent les bénéfices et les avantages des progrès technologiques et numériques pour protéger l'environnement et réduire les émissions de gaz à effet de serre. La Commission européenne remercie et récompense les villes

pour leurs efforts et les progrès accomplis en vue d'une croissance durable, grâce à la planification et à l'amélioration de la qualité de vie à la faveur de politiques respectueuses de l'environnement (par exemple, le prix de la Capitale verte de l'Europe⁷⁰). De plus en plus d'entreprises reconnaissent que le sujet peut conduire vers de nouveaux modèles de gestion et deviennent de plus en plus actives dans le domaine des villes vertes et de la croissance durable (par exemple, l'index des villes vertes de Siemens⁷¹).

Encadré 17

Accords multilatéraux de la CEE sur l'environnement

La CEE a négocié cinq conventions environnementales, également connues comme des accords multilatéraux sur l'environnement, qui sont toutes en vigueur :

- a) Convention sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance (<http://www.unece.org/env/lrtap/welcome.html>);
- b) Convention sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontière (<http://www.unece.org/fr/env/eia/welcome.html>);
- c) Convention sur la protection et l'utilisation des cours d'eau transfrontières et des lacs internationaux (<http://www.unece.org/env/water.html>);
- d) Convention sur les effets transfrontières des accidents industriels (<http://www.unece.org/env/teia.html>);
- e) Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement (<http://www.unece.org/env/pp/welcome.html>).

Les organes directeurs des accords multilatéraux sur l'environnement bénéficient des services du secrétariat de la CEE, qui les aide également à surveiller la mise en œuvre des traités. Si de nombreuses conventions de la CEE sur l'environnement étaient à l'origine des instruments régionaux, certaines sont devenues mondiales ou sont en train de le devenir et on observe depuis longtemps la participation d'États n'appartenant pas à la région aux activités relevant de ces accords. Le Protocole le plus récent sur les RRTP a été qualifié de protocole mondial « ouvert ». Cette tendance souligne l'impact des accords multilatéraux de la CEE sur l'environnement, qui ont transformé le paysage juridique et naturel dans la région de la CEE et au-delà. Les cinq conventions ont été complétées par un certain nombre de protocoles, dont les suivants :

- a) Protocole sur l'eau et la santé (http://www.unece.org/env/water/pwh_text/text_protocol.html);
- b) Protocole relatif à l'évaluation stratégique environnementale (http://www.unece.org/env/eia/sea_protocol.html);
- c) Protocole sur les registres des rejets et transferts de polluants (<http://www.unece.org/env/pp/prtr.html>);
- d) Protocole sur la responsabilité civile et l'indemnisation en cas de dommages causés par les effets transfrontières d'accidents industriels sur les eaux transfrontières (pas en vigueur) (<http://www.unece.org/env/civil-liability/welcome.html>).

VI. La gouvernance des villes

A. À propos de la gouvernance urbaine

222. En 1976, la Conférence Habitat I a reconnu l'importance du processus d'urbanisation dans le développement des établissements humains, ainsi que ses conséquences. Toutefois, le concept de gouvernance urbaine des villes et des établissements humains, dans lesquels les autorités locales jouent un rôle spécifique, n'est apparu qu'à l'issue de la Conférence Habitat II (1996). La Déclaration d'Istanbul (1996), adoptée lors de cette conférence, a reconnu le rôle important des autorités locales dans la planification et la gestion des villes et a affirmé la nécessité de « considér[er] [...] les autorités locales [...] dans la mise en œuvre du Programme pour l'habitat » et de renforcer leurs capacités financières et institutionnelles.

⁷⁰ Disponible à l'adresse http://ec.europa.eu/environment/europeangreencapital/index_en.htm.

⁷¹ Disponible à l'adresse <http://www.siemens.com/entry/cc/en/greencityindex.htm>.

223. Aujourd'hui, le processus urbain devrait être considéré comme un instrument de promotion du développement durable. La difficulté que pose aujourd'hui la planification urbaine et régionale est d'établir un lien clairement défini entre le développement et l'urbanisation : expliquer comment cette dernière génère des valeurs sociales, culturelles, environnementales et financières, et promouvoir des processus participatifs qui permettront de prendre des décisions démocratiques et cohérentes.

224. La gouvernance urbaine renvoie au processus par lequel les gouvernements locaux démocratiquement élus et les principales parties prenantes dans les villes, à savoir les associations professionnelles, les syndicats, la société civile et les citoyens, prennent des décisions sur la planification, le financement et la gestion des zones urbaines. Ce processus est indispensable pour façonner les régions urbaines, tant physiquement que socialement. Il a une incidence sur la quantité et la qualité des services publics locaux et sur l'efficacité avec laquelle ils sont rendus. De plus, la gouvernance urbaine détermine si les coûts sont partagés par l'ensemble de la région urbaine d'une manière équitable et efficace. Elle définit en outre la possibilité pour les habitants de consulter les autorités locales et de participer à la prise de décisions, et responsabilise les autorités locales.

225. La gouvernance à plusieurs niveaux est un concept contemporain élaboré en lien avec les questions relatives à l'intégration européenne, notamment pour définir la répartition des pouvoirs entre les autorités nationales, régionales et locales. Elle souligne l'importance de l'interaction et de la coopération entre les différents niveaux de gouvernement pour une gestion efficace du territoire.

226. Les efforts déployés pour faire des villes des « moteurs du développement » mettent en évidence la bonne gouvernance, la croissance économique, le développement efficace et le bien-être du public. Dans le cadre du marché mondial, la concurrence doit être conciliée avec des économies locales durables, et ce, afin de renforcer les compétences et les ressources des entreprises et administrations locales, et de faire ainsi face aux inégalités sociales et à la ségrégation spatiale. Les systèmes de gouvernance doivent être adaptés à l'évolution des circonstances et prévoir une approche spatiale, tandis que les services publics et les stratégies municipales doivent être adaptés aux situations qui varient énormément en fonction de la baisse des budgets, des populations en déclin, de la migration croissante et des résultats économiques variables.

227. Il existe différents moyens de reconnaître une bonne gouvernance. Un des plus simples consiste à déterminer s'il est facile ou non de faire des affaires. Les rapports de la Banque mondiale encouragent les gouvernements à faciliter la croissance économique grâce à un système réglementaire simple et transparent, qui permet aux entreprises de se concentrer sur leurs activités clés et de consacrer moins d'efforts au respect des procédures administratives.

B. La gouvernance urbaine

228. Il ressort de l'étude menée par la CEE (CEE, 2013) que la gouvernance urbaine dans la région est largement décentralisée, les compétences des gouvernements fédéraux et nationaux se limitant généralement à la formulation de politiques et lois, à l'établissement de normes et à la fourniture de subventions au logement. Les politiques urbaines sont le plus souvent conçues au niveau national, mais, dans la plupart des cas, mises en œuvre à l'échelle locale.

229. Ces 10 dernières années, la région a connu une tendance à la décentralisation du pouvoir. Les villes de la partie orientale qui sont passées d'une économie centralement planifiée à une économie de marché ont assumé de nouvelles responsabilités importantes pour les économies municipales, notamment en ce qui concerne les affaires sociales et culturelles. Dans la partie occidentale, notamment après la crise économique et financière, les pays ont appliqué des réformes structurelles, afin de décentraliser les responsabilités liées au logement et aux infrastructures du niveau national au niveau local. Dans de nombreux pays, la privatisation des infrastructures a entraîné le désengagement du gouvernement de l'offre de logement, ce qui a permis au secteur privé d'intervenir, avec plus ou moins de succès.

Encadré 18

Terres et logements abordables en Europe et en Amérique du Nord (ONU-Habitat, 2011)

L'étude examine l'état des terres et logements abordables en Europe et en Amérique du Nord. Elle explore les tendances majeures en ce qui concerne l'offre de logement, les conditions de logement, la disponibilité et la qualité des logements, et analyse les réponses politiques et les pratiques en matière de logement. L'étude formule des recommandations clés pour permettre aux initiatives politiques locales, nationales et internationales d'augmenter l'offre de logements abordables.

Efficacité urbaine : une étude mondiale sur l'élaboration de politiques urbaines énergétiquement efficaces (C40 Cities, novembre 2014)

Cette étude fournit aux responsables des villes du monde une ressource pour concevoir de nouvelles politiques visant l'efficacité énergétique ou pour réformer les politiques existantes. Elle devrait permettre de réduire l'écart observé entre les villes quant aux activités qu'elles mènent en vue de l'efficacité énergétique. L'étude a ainsi été conçue pour les personnes qui travaillent dans le domaine, notamment les chercheurs.

230. De récentes tendances observées dans la région ont abouti à des responsabilités accrues pour les gouvernements régionaux et locaux, chargés d'établir un cadre pour des logements sociaux et abordables, notamment en offrant des prêts, en établissant des règles urbaines, en approuvant des projets urbains et en investissant dans les infrastructures urbaines. Les autorités locales sont désormais chargées, avec les gouvernements nationaux, d'offrir des subventions au logement et, avec le secteur privé, de gérer les biens. Toutefois, d'autres parties prenantes clés participent au processus :

a) Aujourd'hui, le secteur privé est le principal fournisseur de logements, prêts et services de gestion des biens, et participe (d'après environ 40 % des personnes interrogées dans le cadre de l'étude menée par la CEE) aux investissements dans les infrastructures urbaines, l'eau et l'assainissement, ce qui indique une tendance au partenariat public-privé. Dans certains pays, le secteur privé participe également à la gestion des logements sociaux;

b) Les organisations à but non lucratif sont moins impliquées. Dans certains pays, elles jouent cependant un rôle dans l'offre de services de gestion pour les logements sociaux et dans le renforcement des capacités;

c) Le rôle essentiel des ménages consiste à participer à la gestion des biens. Ils prennent également part aux débats sur les politiques, les lois et les normes applicables. Des éléments recueillis par la CEE pour établir le profil des pays en ce qui concerne le logement et la gestion des terres montrent que les ménages jouent un rôle important pour financer la construction de leur propre logement et, en particulier, pour offrir des logements dans des zones d'implantations sauvages;

d) Le milieu universitaire participe également de plus en plus en offrant des services de renforcement des capacités et en élaborant des documents politiques, des lois et des normes.

231. La gouvernance urbaine à plusieurs niveaux est de plus en plus courante. Parallèlement, l'expérience de projets de développement urbain dans des pays en transition a montré l'incapacité des autorités locales de faire face aux nouveaux défis, comme l'atténuation des effets du changement climatique et la prévention des catastrophes naturelles. Ces aspects doivent encore être développés⁷².

232. Les procédures décisionnelles liées au développement urbain devraient favoriser la participation du public. Pour garantir l'efficacité, il est essentiel que le public participe le plus tôt possible, tant que les options restent ouvertes. La Convention d'Aarhus et les Recommandations de Maastricht sur les moyens de promouvoir la participation effective du public au processus décisionnel en matière d'environnement⁷³ offrent un cadre pour aider les responsables publics à élaborer et appliquer régulièrement des procédures de participation du public au processus décisionnel.

⁷² Voir le projet de la CEE intitulé « Strengthening national capacities for sustainable housing and urban development in countries with economies in transition », disponible à l'adresse <http://www.unece.org/housing/unda.html>.

⁷³ Disponible à l'adresse <http://www.unece.org/index.php?id=41803>.

C. Une gouvernance fondée sur des applications, des mégadonnées, des données ouvertes et des éléments de preuve faisant appel aux TIC

233. Ces 10 dernières années, on a pris conscience des possibilités qu'offrait l'utilisation des applications faisant appel aux TIC pour renforcer la participation du public et mettre en place des modèles de gouvernance ouverte susceptibles de soutenir une gouvernance urbaine plus efficace et de garantir qu'un public plus large contribue au débat, aidant ainsi à améliorer la qualité des services publics. S'il a été admis que ces applications engendrent des changements dans les systèmes de gouvernement des villes, les conséquences de ces changements sur les processus de gouvernance et leur incidence sur des domaines politiques précis n'ont pas encore été totalement démontrées.

234. Globalement, « mégadonnées » est un terme général qui renvoie à l'augmentation exponentielle de la quantité, qualité et diversité des données numériques à haute fréquence. Pour faire de ces données (journaux d'appels, système GPS, opérations bancaires par téléphonie mobile, du contenu en ligne généré par les utilisateurs comme les articles de blog et les tweets, les recherches en ligne, les images satellites, etc.) des informations exploitables, il faut procéder à une analyse numérique complexe qui permettra de divulguer les tendances et les modèles au sein d'un très grand volume de données. Cela suppose l'utilisation d'outils informatiques perfectionnés, comme l'apprentissage automatique, à partir d'autres domaines scientifiques, pour découvrir les tendances et les liens en ce qui concerne de larges volumes de données. Il faut faire appel à des professionnels hautement qualifiés pour interpréter les données et assurer un niveau de sécurité élevé dans l'intérêt général (Initiative *Global Pulse* des Nations Unies, 2012).

235. La mise en œuvre de services intelligents dans le contexte urbain peut permettre une transformation de la planification municipale afin de mieux comprendre les nouveaux défis et de les prévoir. Toutefois, pour de nombreuses villes, « devenir intelligent » est considéré comme un slogan et non comme un processus visant à apporter les modifications suivantes :

- a) Rendre les instruments de planification plus efficaces (repenser la manière de concevoir les outils de planification);
- b) Déplacer les processus décisionnels vers une sphère plus large pour renforcer la participation du public (participation de la communauté); et
- c) Ouvrir de nouveaux espaces publics et privés dans la ville (la technologie permet d'exploiter les possibilités cachées).

236. Actuellement, de nombreux projets introduisent des services basés sur la technologie 3D, alors que les processus décisionnels ont été littéralement et légalement axés sur des outils 2D, offrant ainsi de nouvelles possibilités en termes de compréhension et de participation des utilisateurs. Par conséquent, à l'avenir, les services intelligents iront au-delà de l'application pratique, comme des cartes de la ville adaptées à certains équipements ou certaines technologies, pour contextualiser les cadres urbains (Conti et autres, 2012). Afin de permettre cela, les données doivent être replacées dans un contexte utile pour permettre aux parties prenantes de les comprendre et favoriser un débat public efficace qui éclairera le processus décisionnel dans le secteur tant public que privé.

Encadré 19

Analyse urbaine grâce à des données de télédétection à associer à un exemplaire de la carte des typologies urbaines du CCR

La carte européenne des établissements humains (European Settlement Map) fournit des informations concernant le taux de zones construites en Europe, en cartographiant les zones urbaines et rurales d'une manière cohérente, harmonisée et homogène. La carte est fondée sur la technologie GHSL (Global Human Settlement Layer), développée par le Centre commun de recherche de la Commission européenne (<http://ghslsys.jrc.ec.europa.eu>), qui recueille automatiquement des informations à partir d'images satellites et crée ainsi des cartes continentales affichant la superficie construite avec une résolution de 10 mètres. La carte européenne des établissements humains, qui est publiquement accessible sur le portail de données de l'Agence européenne pour l'environnement (<http://land.copernicus.eu/pan-european/GHSL/view>), peut être utilisée pour analyser l'étendue de l'environnement bâti, y compris les espaces verts urbains. Cette carte a permis d'améliorer les méthodes de répartition de la population au niveau européen (Geostat, 2011v2). L'analyse de l'étendue de l'environnement bâti peut inspirer des indicateurs applicables aux établissements urbains et ruraux. Elle peut aider à planifier les transports, modéliser la population, mesurer l'accessibilité des espaces verts et publics et contribuer à de nombreuses autres applications, comme la gestion des crises et des catastrophes environnementales.

D. La gestion et l'offre de services en ville

237. Les frontières administratives des villes ne correspondent plus à la réalité physique, sociale, économique, culturelle ou environnementale du développement urbain. Par conséquent, de nouvelles formes de gouvernance flexibles et participatives sont nécessaires pour :

- a) Relever les défis de façon intégrée et globale, concilier les approches locales et les approches axées sur les personnes grâce à des structures et des processus de gouvernance flexibles adaptés à l'ampleur du défi;
- b) Élaborer des systèmes de gouvernance permettant la coopération et la conception de visions communes, ainsi que la conciliation d'objectifs concurrents et de modèles de développement contradictoires;
- c) Élaborer des modèles de gouvernance fondés sur la participation du public et des parties prenantes et sur l'utilisation innovante du capital social, à savoir des innovations sociales visant à élargir l'espace public consacré à l'engagement civique, à l'innovation et à la cohésion;
- d) Adapter les systèmes de gouvernance pour tenir compte des différentes échelles (du niveau supra-urbain au niveau intra-urbain) et échéances (Commission européenne, 2011). À cet égard, les prévisions constituent un outil important pour gérer les transitions, surmonter les conflits et les contradictions entre les différents objectifs, et permettre une meilleure compréhension des réalités, capacités et objectifs.

E. Gouverner les zones métropolitaines

238. La gouvernance des régions métropolitaines est importante. D'ici à 2025, la majorité de la population des pays en développement vivra dans des zones métropolitaines, surtout dans des agglomérations étendues de super-villes (chapitre II). Dans les pays en développement, ces zones attirent les habitants des zones rurales et dans d'autres parties du monde, elles attirent les habitants des régions développées⁷⁴. Ces régions urbaines et agglomérations rassemblent une forte concentration de personnes aux profils économiques variés, elles génèrent d'importantes recettes locales et exigent souvent une plus grande autonomie et responsabilité. Les régions métropolitaines représenteront 60 % de la production mondiale en 2028, elles seront ainsi le principal moteur des économies nationales. Cette tendance encourage à penser la croissance autrement et impose une gouvernance innovante afin de garantir une bonne gestion et d'en profiter pleinement.

239. Ces régions métropolitaines sont plus denses, plus riches et plus attirantes pour les nouveaux migrants, et indiquent que les organes de gouvernance régionale doivent être plus efficaces. Il existe un lien évident entre l'existence d'autorités chargées des transports et le niveau de satisfaction des citoyens en ce qui concerne les transports publics. Ces résultats sont sans doute le signe des effets positifs des organes de gouvernance métropolitains et régionaux (OCDE, 2014). De récents travaux de l'OCDE ont montré qu'une gouvernance coordonnée entre les différentes juridictions et les milieux politiques ainsi qu'une coordination des politiques étaient importantes lorsque les frontières des zones métropolitaines ne correspondent pas aux réalités fonctionnelles actuelles (OCDE, 2015a).

240. La gouvernance des zones métropolitaines est particulièrement complexe pour diverses raisons. Indépendamment des mécanismes institutionnels ou des caractéristiques de la région environnante, la gouvernance métropolitaine doit faire face à des espaces de plus en plus étendus, divers, complexes et isolés, à l'essor démographique et à la fragmentation institutionnelle. De nombreuses zones métropolitaines doivent également relever de nouveaux défis locaux parfois intenses, notamment la diversité sociale et territoriale, la fragmentation gouvernementale et la concurrence économique dans un contexte mondial (United Cities and Local Governments, 2008). La capacité des zones métropolitaines de mener des actions gouvernementales coordonnées et consultatives est importante, comme le montrent les puissances économiques mondiales comme Londres, Moscou, New York, Paris, Toronto et d'autres villes majeures. New York est un exemple de gouvernance dépendante de la situation de la « coordination des marchés en vue de la concurrence économique » (Kantor, 2012).

⁷⁴ Committee of the Regions, Forum of Federations, The Governance of Metropolitan Regions, European and Global Experiences, Bruxelles, 2011.

Encadré 20

Les trois états de la région de New York

Les trois états de la région de New York forment une enclave très décentralisée et fragmentée qui compte plus de 2 000 administrations locales réparties entre le New Jersey, New York et le sud du Connecticut. Dans certains domaines essentiels, la région fonctionne comme un marché aux administrations. La concurrence entre les villes et les banlieues a donné naissance à environ neuf politiques communes relatives au développement commercial dans la région. De fait, d'importantes politiques régionales apparaissent comme un produit dérivé de la concurrence au sein de la zone métropolitaine, qui représente l'action collective des administrations de la région urbaine en matière de politiques de développement économique et de politiques sociales, comme le logement. S'agissant du développement économique, force est de constater que les administrations locales de la zone métropolitaine innovent uniformément en termes de programmes de développement commercial. Dans la zone métropolitaine de New York, des pénalités et récompenses sur le marché incitent les administrations à rechercher des avantages concurrentiels, et les obligent à promouvoir des solutions politiques fondamentalement semblables dans l'ensemble de la région. Ainsi, dans la pratique, malgré leurs milliers d'administrations, les trois états de la région de New York appliquent des politiques stables en matière de développement commercial et de logement, et ce, en raison de la coordination des marchés. Toutefois, les possibilités d'élaborer des formes plus stables de coopération sont relativement limitées. Le manque d'action intégrée des administrations non seulement limite la collaboration efficace entre elles par l'intermédiaire d'accords négociés, mais influence également l'élaboration des politiques, dans la mesure où les aspects liés à la politique sociale sont négligés si le marché ne les encourage pas.

241. Dans le domaine de la coopération au développement, la collaboration avec les structures métropolitaines est encore limitée et peut donner lieu à de futures recommandations et conseils politiques. Le concept des régions métropolitaines est essentiellement axé sur des agglomérations qui abritent plus d'un million d'habitants. En ce qui concerne les centres, ces zones présentent une grande variété de phénomènes structurels qui se distinguent par des points forts et des points faibles spécifiques. Les régions métropolitaines monocentriques et polycentriques posent différentes difficultés en termes de coopération au développement, mais en tirent également profit, différents critères étant nécessaires pour examiner les principales caractéristiques qui permettent de comprendre leur structure de gouvernance (Blatter et Knieling, 2009; Sellers et autres, 2013; Mieg et Töpfer, 2013).

Encadré 21

Typologie de la coopération au développement

Le rapport établi par Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ, 2014) définit les « Typologies et recommandations en vue de la coopération au développement », et fournit une introduction à la vaste thématique des régions métropolitaines dans une perspective mondiale. Le tableau suivant présente de façon synthétique les principaux critères à examiner pour répondre aux questions liées à la gouvernance métropolitaine :

<i>Particularités des régions métropolitaines</i>	<i>Critère</i>	<i>Qualification</i>	<i>Indicateur</i>
Gouvernance métropolitaine			
Gouvernance	Structure organisationnelle	Souple	– Compétences essentiellement informelles – Budget limité/modeste
		Stricte	– Compétences essentiellement formelles – Budget conséquent
	Capacité de direction	Outils formels	– Plans formels, par ex. planification réglementaire, etc.
		Outils informels	– Essentiellement des outils de communication, concepts informels, etc.
		Outils économiques	– Incitations financières, composante du marché, etc.
	Participation du public	Intégration	– Nombreux processus et outils pour la participation du public
		Consultation	– Pas ou peu de réglementation en matière de participation
	Création conjointe avec des acteurs privés	Partenariats public-privé	– Coopération formalisée avec le milieu des affaires
		Consultation	– Comité ou plateforme avec des acteurs privés

Encadré 22

Gouvernance effective et respectueuse des administrations locales : l'exemple de Berlin

Qui gouverne la région métropolitaine de Berlin ? Berlin est un exemple inhabituel de réévaluation de l'échelle métropolitaine et sa région métropolitaine est tout sauf un « espace politique » unitaire. Au départ, la région avait été divisée en 23 districts (*Bezirke*). Pour limiter les conflits de coordination provoqués par un trop grand nombre de régimes disséminés, la réforme administrative de 2001 a regroupé les 23 districts en 12 districts, chacun d'entre eux étant divisé en sous-districts (*Stadtteile*), le tout formant une structure de gestion comprenant plusieurs centres. Aujourd'hui, les 12 districts comptent 96 administrations locales au total et chaque administration locale couvre plusieurs rues (*Kiez*). Les 12 districts disposent de parlements indépendants (*Bezirksamt*), de cinq conseillers (*Bezirksstadträte*) et d'un maire (*Bezirksbürgermeister*). En 2011, les administrations des länder de Berlin et de Brandenburg ont lancé une stratégie d'innovation commune (*Gemeinsame Innovationsstrategie der Länder Berlin und Brandenburg - innoBB*), visant à offrir « un cadre politique élargi pour le développement de la région métropolitaine (*Hauptstadtregion*) ». Cette politique vise à obtenir une masse critique d'intégration fonctionnelle et spatiale en termes de technologie stratégique et de filières économiques fondées sur l'innovation. À cette fin, elle répertorie les mesures permettant traditionnellement de mettre en place les conditions durables d'une concurrence régionale grâce à des capacités d'innovation synergétiques, des études de marché visant à identifier les meilleurs emplacements, une définition des priorités en termes d'investissements et un processus intégré d'affectation des ressources. L'adoption du concept de regroupement permet aux administrations locales d'adhérer à ce modèle (développement polycentrique au sein de la zone métropolitaine, le concept innovant de Berlin, disponible à l'adresse <http://www.stk.brandenburg.de/sixcms/detail.php/bb1.c.323771.de>).

242. Ces dernières années, la France a cherché à appuyer la croissance du PIB en adoptant des réformes territoriales et en définissant de nouveaux schémas de gouvernance pour les zones métropolitaines. Les premières études indiquent que le PIB pourrait à long terme augmenter de presque 4 % grâce à des réformes de la gouvernance et à une meilleure planification spatiale dans les zones métropolitaines d'Aix-Marseille et de Paris, en centrant les efforts sur les réseaux de transport et la coordination des politiques publiques locales. La réforme annoncée par le Gouvernement doit être mise en œuvre progressivement. On estime cependant que cinq voire 10 ans ne seront pas suffisants pour tirer pleinement profit des nouvelles structures, ce qui montre qu'une période de temps considérable peut s'écouler avant de ressentir les effets d'une bonne gouvernance. Cela étant, une augmentation du PIB de 0,1 % par an pendant 10 ans représente un gain important pour la coordination de la gouvernance et de la planification métropolitaines (Ahrend et autres, 2014). Enfin, dans ce contexte, il est intéressant d'examiner la gestion des zones périurbaines dans les grandes régions métropolitaines, qui peut avoir des retombées bénéfiques grâce à une gouvernance et une planification métropolitaines coordonnées⁷⁵.

Encadré 23

Gouvernance hybride

L'exemple de Paris illustre la complexité des pouvoirs concurrents qui régissent une même zone métropolitaine. Contrairement à Londres ou Berlin, Paris n'a pas de véritable gouvernance métropolitaine. La ville de Paris a une surface de 105 km² (40,5 milles²) et sa population s'élève à 2 243 millions. Parallèlement, la région urbaine de Paris couvre 2 844 km² (1 098 milles²) et abrite 10 413 millions d'habitants, tandis que la région métropolitaine compte 17 174 km² (6 631 milles²) et abrite 12 161 millions de personnes. Lorsque l'on évoque Paris en termes économiques et démographiques, on a tendance à penser avant tout à la zone urbaine et métropolitaine de Paris et non à la ville en soi. Pourtant, le maire de Paris est responsable uniquement de la ville de Paris et il est élu par les seuls parisiens. Par exemple, si le maire de Londres peut mettre en place un système de vélos en libre-service de manière unilatérale dans le Grand Londres, le maire de Paris ne peut mettre en place le Vélib' qu'à l'intérieur de la ville de Paris; elle doit ensuite négocier avec les villes voisines pour les convaincre de mettre en œuvre le modèle parisien. Il existe une autorité régionale chargée de la région Île-de-France. La région est principalement responsable des questions stratégiques, comme définir des objectifs en matière de logement, élaborer une politique relative aux transports, etc. Il va sans dire que le président de la région et le maire de Paris sont les deux figures politiques les plus influentes de la région parisienne. Ils ne partagent pas nécessairement les mêmes objectifs.

Encadré 24

Réseau PURPLE

Le réseau PURPLE (Peri-Urban Regions Platform Europe, <http://www.purple-eu.org/home/>) représente les territoires périurbains, au sein desquels des entités urbaines et rurales coexistent. Elles travaillent ensemble pour maximiser les avantages qu'elles tirent de leur emplacement à proximité de grandes villes, tout en minimisant les effets négatifs sur le statut, les paysages et l'environnement qui les distinguent et font leur particularité. En Europe, les régions périurbaines subissent la pression du développement. Elles doivent rétablir l'équilibre entre des espaces ouverts durables, une agriculture durable et des dynamiques urbaines spatiales et économiques. Les régions périurbaines sont source à la fois d'opportunités et de difficultés pour leurs habitants et les politiques et stratégies devraient en tenir compte et être élaborées sur mesure. Ce réseau rassemble des régions de toute l'Union européenne, notamment la Catalogne, Dublin, la Flandre, Francfort Rhein-Main, l'Île de France, la Mazovie, la MHAL (Province de Limbourg), la Moravie du Sud, le Nord Pas-de-Calais, Randstad, Rhône-Alpes, Stockholm, Surrey au Sud-Est de l'Angleterre, les West Midlands et la Wielkopolska.

F. Gouverner les villes petites et moyennes

243. Près de la moitié des citoyens du monde vivent dans des villes relativement petites de moins de 500 000 habitants. Cette proportion devrait diminuer avec le temps mais, en 2030, ces petites villes abriteront environ 45 % des citoyens (DAES, Division de la population, 2014). Les villes petites et moyennes jouent un rôle essentiel dans la stabilisation de l'économie et la prestation de services en faveur de leurs habitants. Par rapport aux plus grandes villes, les villes petites et moyennes ont davantage développé des systèmes efficaces de bonne gouvernance pour faire face à la concurrence. Les difficultés auxquelles se heurtent les petites villes sont aggravées par une gouvernance faible, notamment des systèmes de planification urbaine fragiles, un renforcement des capacités insuffisant et un manque d'adaptation à l'évolution des terres et des conditions du développement économique.

⁷⁵ Le réseau PURPLE représente les territoires périurbains, au sein desquels les zones urbaines, périurbaines et rurales sont coordonnées : <http://www.purple-eu.org/home/>.

244. Le renforcement des institutions locales et de la gouvernance dans les petites villes sera indispensable pour garantir un bon avenir (Clark, 2015). Toutefois, la priorité accordée à la gouvernance métropolitaine ces 20 dernières années a défavorisé les petits territoires, du point de vue tant géographique qu'économique (Kunzmann, 2009). Cela vaut particulièrement pour les zones les plus périphériques de la région de la CEE. Les avantages dont bénéficient les plus grandes villes et non les villes de niveau inférieur sont plus évidents dans les régions les plus reculées d'Amérique du Nord, d'Europe orientale et du Caucase, par rapport aux régions les plus densément peuplées d'Europe, à la région côtière de l'Amérique du Nord et à la partie occidentale de la Fédération de Russie, où les villes sont plus rapprochées les unes des autres et mieux connectées. Par conséquent, le fait d'avoir un niveau inférieur et d'être situé en dehors du centre des sous-régions du territoire de la CEE expose davantage aux risques de stagnation ou de déclin. Si à ces circonstances s'ajoutent une baisse de la population en raison de taux de fécondité plus faibles et de l'émigration des jeunes et des entrepreneurs, il deviendra urgent de réagir (Martin, 2014).

245. Le sort des villes petites et moyennes dans les anciens pays soviétiques est généralement semblable à celui des villes européennes périphériques et des villes reculées d'Amérique du Nord, qui ont rarement occupé une place de choix dans les politiques urbaines et territoriales des gouvernements nationaux. Dans ces territoires régionaux, la fiabilité des petits établissements et des communautés agricoles dépend en grande partie de l'existence et du potentiel économique des villes petites et moyennes. Les menaces qui pèsent sur ces dernières auront pour conséquence de dégrader les économies et sociétés régionales dans leur ensemble (Suvorova, 2012).

246. En Amérique du Nord et dans la Fédération de Russie, les villes petites et moyennes ont généralement des économies spécialisées et un faible niveau de diversification commerciale. Il est difficile pour ces villes de s'adapter au déclin des industries manufacturières, de diversifier et de redynamiser leur économie, de conserver les capitaux et d'attirer les investissements. Ces problèmes risquent de perdurer, dans la mesure où ces villes en déclin subissent l'exode et sont de plus en plus défavorisées et déconnectées de leur système urbain national.

247. Les résultats des petites villes sont largement affectés par les politiques gouvernementales nationales. Les pays dont les autorités sont plus attentives aux effets de ces politiques sur les villes ont probablement des villes petites et moyennes et des économies plus performantes, contrairement à ceux qui n'en tiennent pas compte, notamment lorsque les systèmes nationaux, régionaux et locaux d'élaboration des politiques sont alignés horizontalement et verticalement et essentiellement axés sur le développement économique et la création d'espace (ESPON, SGDP, 2012).

248. Une définition des régimes de coopération parmi les systèmes des villes petites et moyennes permettrait d'établir un système urbain équilibré et polycentrique. Les formes de coopération entre les autorités locales vont de simples « domaines de coopération » (comme les *comarcas* en Espagne) à des associations (comme les *mancomunidades de municipios* en Espagne, les associations au Portugal, les communautés de communes en France, ou les *unioni di comuni* en Italie) ou à la création de « coopératives » comme aux Pays-Bas.

249. Le programme LEADER de l'Union européenne a été l'un des instruments les plus efficaces pour déclencher ce genre de partenariats, notamment dans les zones rurales. Ce programme est souvent la seule manière de lancer des initiatives de développement dans les zones rurales marginales, grâce à la création de groupes d'action locale. Aux États-Unis, depuis le milieu des années 50, on a observé une nette augmentation du nombre de conseils gouvernementaux et autres formes d'accords de coopération en vue de la planification, du financement et de la production de services publics locaux. Les municipalités régionales de comté dans la province de Québec (Canada) offrent un autre exemple intéressant, et montrent à quel point une entité intermédiaire de cette nature peut dynamiser les zones rurales (OCDE, 2005).

Encadré 25

Un exemple de réseau régional spécialisé de villes petites et moyennes

Un excellent exemple est offert par la région d'Emilia Romagna dans le Nord-Est de l'Italie. Largement connue pour ses zones industrielles, il s'agit d'une région intermédiaire qui affiche de très bons résultats économiques. Elle a enregistré un taux de croissance de l'emploi de 4,2 % entre 1995 et 1999, et un taux de croissance du PIB d'environ 4,5 %. La région se caractérise par une industrie culturelle importante qui propose de nombreux festivals, attractions et manifestations artistiques. Les responsables politiques ont encouragé les réseaux entre les villes petites et moyennes, axés sur une fonction culturelle ou artistique spécifique. Ce processus de réseautage et de spécialisation a initialement été soutenu par des entrepreneurs privés locaux dans le cadre d'initiatives indépendantes. Conscientes que ces mesures pouvaient aider à renforcer les infrastructures culturelles, promouvoir l'emploi et favoriser le tourisme, les autorités publiques régionales ont également encouragé ce processus, mais de manière informelle (URBACT, 2011).

G. Guider la régénération des périphéries urbaines

250. Les périphéries existent dans différentes parties du tissu urbain. Elles peuvent être observées partout, pas uniquement en dehors des limites de la ville ou de la zone métropolitaine. Aujourd'hui, la marginalité sous diverses formes caractérise souvent la périphérie. La croissance constante de l'urbanisation, associée à la multiplication des attentes du public et à la période continue de stagnation économique qui balaie de nombreuses parties de la région de la CEE, augmente la pression sur les villes pour qu'elles soient compétitives, inclusives, efficaces et qu'il fasse bon y vivre. Des mécanismes de gouvernance intelligents et efficaces qui favorisent la régénération des zones périphériques doivent être mis en place, et des approches locales ainsi que la définition des principaux domaines d'action sont indispensables pour permettre la planification dans ces zones. Ainsi, les mesures suivantes sont nécessaires : investir dans la régénération et la reconfiguration de l'espace public; définir des approches axées sur des projets pour renforcer les initiatives favorisant l'intégration sociale; et mettre en œuvre des projets et des activités pour mettre les économies locales en mouvement, et inciter ainsi les périphéries à créer des emplois.

251. La revitalisation des quartiers est une source de préoccupation depuis longtemps, notamment dans les zones périphériques. Les effets de la mondialisation et la récente crise économique ont abouti à la perte des industries traditionnelles, qui a eu une incidence considérable sur de nombreux quartiers en les déconnectant des courants économiques, sociaux et politiques.

252. De nombreux pays européens ont développé leurs propres politiques visant à promouvoir la revitalisation des quartiers (régénération/renouvellement/requalification), et ce, pour essayer d'inverser ces tendances, dans le cadre de programmes de l'Union européenne (par exemple Urban I et II, URBACT et INTERREG). L'Union européenne a été convaincue de la nécessité de relancer une approche locale grâce à un important facteur de changement développé en 2009 au moyen d':

« une politique locale qui constitue une stratégie à long terme visant à lutter contre la sous-exploitation incessante du potentiel et à réduire l'exclusion sociale continue dans certains endroits précis, à la faveur d'interventions externes et d'une gouvernance à plusieurs niveaux. Une telle politique encourage l'offre de biens et services intégrés et adaptés au contexte, et elle déclenche des changements institutionnels. Dans le cadre d'une politique locale, les interventions publiques dépendent du savoir local, peuvent être vérifiées et soumises à un contrôle, tout en prenant en considération les liens entre les différents endroits » (Barca, 2009, p. VII).

253. Une approche locale, la création de groupes d'appui locaux faisant intervenir de nombreux acteurs, et la conception de stratégies locales intégrées, sont les ingrédients nécessaires pour obtenir des résultats positifs dans la relance des quartiers en crise. L'intégration horizontale et verticale (ainsi que l'intégration de multiples acteurs et de fonds) est également nécessaire pour régénérer les quartiers défavorisés. Dans ce contexte, l'autonomie et la participation active à l'échelle locale sont importantes, la principale difficulté étant la motivation de la population locale pour jouer un rôle actif dans l'amélioration de son quartier (Potz, 2011). S'agissant de la régénération urbaine, toute une série d'instruments politiques peut être utilisée, notamment les régimes fiscaux et les instruments financiers pour stimuler les investissements locaux, des règles applicables à la planification, des programmes de développement qui subventionnent

certaines activités, des politiques spécifiques qui encouragent une approche intégrée, ou des mécanismes favorisant la participation du public, notamment au moyen de plans d'action locaux⁷⁶.

254. Les pays de la CEE doivent réussir à trouver un équilibre entre deux domaines traditionnellement indépendants, à savoir la sécurité industrielle et l'aménagement du territoire, afin de minimiser les risques pour la population et l'environnement. Le caractère interdisciplinaire de ce défi, qui fait intervenir la sécurité industrielle, la protection de l'environnement, la gouvernance locale et le développement socioéconomique, représente un problème complexe de politique et de gouvernance. Une séparation suffisante des établissements, infrastructures et bâtiments résidentiels dans les zones industrielles est un facteur clé de prévention, qui doit être pris en considération lors de l'élaboration de politiques.

255. En 2012, un Européen sur quatre (124 millions de personnes) était menacé de pauvreté ou d'exclusion sociale. Plus la pauvreté augmente, plus la pauvreté urbaine se concentre dans les zones défavorisées. D'un autre côté, les interventions locales, essentiellement centrées sur certaines zones géographiques (défavorisées), relèvent principalement de politiques locales. Elles ne concernent pas les personnes, mais une unité géographique précise et le plus souvent un quartier. Elles consistent généralement en des interventions de renouvellement physique et social, comme des mesures « strictes » (restructuration physique ou programmes de modernisation) dans des domaines spécifiques (par exemple la démolition, de nouvelles infrastructures, la rénovation de logements, etc.) et des mesures « souples » telles que le renforcement des compétences, du capital social et des capacités des gens (par exemple, l'intégration au travail et des programmes de formation, des festivals locaux, etc.). Le principal objectif de ces interventions est d'améliorer la qualité de vie et la situation des personnes vivant dans ces quartiers.

Encadré 26

Meilleure pratique : restauration des barres d'immeubles modernistes – le projet RE-Block

RE-Block est un projet d'échange d'informations et de bonnes pratiques, financé par le programme URBACT II. Dix villes partenaires y participent dans toute l'Europe afin de favoriser la restauration de hautes barres d'immeubles, de les rendre attractives et d'améliorer leur qualité environnementale, tout en élaborant une approche intégrée et personnalisée de lutte contre la pauvreté, grâce à la définition d'orientations (intelligentes) en matière de gouvernance urbaine applicables aux barres d'immeubles dans les cités (Urban Governance Guidelines for Block Housing Estates).

Les enseignements tirés du projet RE-Block sont les suivantes : il est nécessaire d'insister sur les modèles politiques favorisant une « approche territoriale intégrée », qui devraient être locaux; ces modèles devraient être élaborés dans un cadre stratégique bien développé, complet et cohérent à échelle urbaine ou métropolitaine. Les systèmes de gouvernance et les instruments politiques du programme URBACT préconisés par le projet RE-Block mettent en évidence une approche différente en matière de planification adoptée par les villes partenaires. Malgré les différents antécédents de gouvernance, il est surprenant de constater à quel point les barres d'immeubles partagent toute une série de problèmes communs, indépendamment de la latitude et du capital local, social et territorial. Les défis suivants doivent être relevés :

- a) Isolement (physique, économique et culturel) des barres d'immeubles;
- b) Présence de nombreux phénomènes de privation;
- c) Infrastructures et équipements rarement fonctionnels et souvent coûteux (utilisation inefficace de l'énergie);
- d) Réexamen de la conception et du fonctionnement des espaces publics nécessaire;
- e) Pourcentage de chômage élevé et des habitants mal préparés au marché du travail.

Il ne s'agit pas uniquement d'avoir recours à une gouvernance intelligente dans ces zones, même si c'est une condition préalable nécessaire. L'approche des politiques générales doit également être profondément repensée. Il est nécessaire d'investir en continu, voire même de commencer à envisager des solutions drastiques et d'instituer des modèles différents pour répondre aux besoins en matière de logement dans ces zones.

⁷⁶ Weeber et autres, 2011 : a) l'intégration des citoyens et des parties prenantes locales; b) l'intégration de différents départements municipaux et d'experts; c) la création d'une plateforme pour partager les diagnostics, les plans, les contrôles et les évaluations; et d) améliorer la coordination et l'intégration des différentes responsabilités et conclure des accords au niveau des quartiers et des villes.

H. Participation des secteurs public et privé et approches sociales innovantes

256. Une planification stratégique renforcée permettrait aux administrations locales de mieux gérer les villes, de favoriser une croissance urbaine plus durable et d'améliorer la prestation de services publics. Toutefois, les avantages potentiels de la planification et d'une bonne gouvernance ne se concrétisent que si les autorités locales doivent rendre des comptes au public. Le renforcement de la gestion grâce à la participation démocratique devrait être amélioré dans des domaines comme : la participation du public à la planification urbaine; la création d'opportunités tout en préservant la cohésion sociale; la promotion de l'innovation en tant que moteur de la viabilité économique; et l'amélioration de la conception urbaine pour renforcer l'identité urbaine. Lorsque les individus s'approprient leur quartier et leur ville, ils sont plus à même d'exprimer leurs inquiétudes et leur intérêt à participer (par exemple, en matière de sécurité).

257. Les partenariats constituent l'une des manifestations les plus communes de la gouvernance contemporaine, ils visent la durée, la stabilité et l'officialisation, et permettent aux acteurs d'échanger des ressources et, dans une certaine mesure, de partager la responsabilité des résultats (Roiseland, 2010 et Grisel et van der Wart, 2011). Ils sont souvent considérés comme une forme de coopération entre les secteurs public et privé. Toutefois, la participation d'un troisième secteur, à savoir les organismes à but non lucratif ou de charité, permet également aux agences publiques de développer une approche stratégique plus globale en ce qui concerne leurs actions. Par conséquent, les partenariats concernent la régénération des modèles, et sont au cœur de la gouvernance locale des communautés (étude de référence des approches socioéconomiques en matière de réhabilitation urbaine [SURE]). Ainsi, le partenariat devrait être considéré comme permettant toute une série de modes de gouvernance grâce à des partenariats fondés sur l'échange, des partenariats par cooptation (qui fonctionnent par commandements et ordres) et des partenariats institutionnels, à savoir des configurations du type réseaux (Roiseland, 2010 et Grisel et van der Wart, 2011).

I. Conclusions

258. Depuis 1996, l'importance des administrations locales a augmenté dans la région. Ces dernières cherchent à développer des systèmes d'urbanisation durable en coopérant avec des autorités nationales et régionales.

259. Au fur et à mesure que les systèmes économiques changent et répondent aux effets de la crise financière et de la restructuration des finances publiques, on observe la place et le rôle de plus en plus importants qu'occupe le secteur privé dans la mise en œuvre de programmes de gouvernance urbaine, en particulier dans les domaines du logement, des transports et autres infrastructures. La présence accrue des TIC et des mégadonnées a facilité cette évolution, mais a posé des défis en termes de protection et de sécurité du public.

260. Il est de plus en plus important d'élaborer des systèmes de gouvernance adaptés aux différents niveaux de gouvernement, à savoir national, régional ou local. L'importance des systèmes de gouvernance à l'échelle métropolitaine et pour les villes petites et moyennes s'est développée depuis la Conférence Habitat II. Ces systèmes doivent s'étendre aux nouvelles définitions de la périphérie des villes, ainsi qu'aux quartiers et, dans ce contexte, les organismes du troisième secteur jouent un rôle de plus en plus important et efficace dans la promotion de la participation du public et dans la surveillance de l'utilisation des données en leur faveur et en leur nom.

261. Enfin, il est important que les systèmes de gouvernance entre les autorités nationales, régionales et locales, et entre les acteurs individuels à différentes échelles, soient coordonnés et portés à la connaissance du public en toute transparence grâce à une organisation verticale et horizontale du réseau de gouvernance dans un cadre mutuellement intégré visant à promouvoir un développement durable, économique et équitable et une qualité de vie élevée dans les villes.

VII. Conclusions et nouvelles tendances

262. Depuis 1996, on a observé une tendance à l'urbanisation dans l'ensemble de la région. Elle est particulièrement marquée en Amérique du Nord, plus de 80 % de la population du Canada et des États-Unis vivant dans des villes. Les chiffres sont moins importants en Europe (Union européenne et AELE) avec 77 %, et dans l'EOCAC.

263. Dans les quatre sous-régions, on observe une tendance à la concentration urbaine, une grande partie de la population urbaine étant concentrée dans des agglomérations de villes performantes. Cela est

particulièrement vrai en Amérique du Nord où plus de 70 % de la population totale vit dans quelque dix régions constituées de « super-villes ». Elles se situent essentiellement sur les côtes Est et Ouest, la frontière sud du bassin des grands lacs et la côte de la Floride. Dans l'EOCAC, on observe un phénomène semblable, avec une grande partie de la population qui se concentre dans des agglomérations qui s'étendent à l'est de Minsk à Saint-Petersbourg en passant par Moscou, au nord entre Iekaterinbourg, Astana, Omsk et Nobossibirsk et au sud entre Rostov, Tbilissi, Bakou, Tachkent et Almaty. Bon nombre de ces villes sont situées le long du bassin du canal Don-Volga.

264. En Europe, il existe également une concentration des villes le long de la région courbée (la « banane dynamique ») qui s'étend du centre de l'Angleterre en passant par Londres, la Randstad, le bassin parisien et la Ruhr, jusqu'aux principales villes de la Suisse puis jusqu'à Milan et Turin dans le nord de l'Italie. Toutefois, en Europe, la concentration est un peu moins importante, compte tenu de la politique régionale qui a été encouragée par la Commission européenne et par les gouvernements nationaux afin de garantir une meilleure répartition de la population.

265. Au-delà de ces grandes agglomérations urbaines, il existe des petites villes reculées qui s'en sortent moins bien. Elles sont moins attractives pour les migrants, car elles ne présentent pas les avantages économiques et les opportunités qu'offrent les agglomérations de super-villes, et elles risquent en outre de perdre leur jeune population économiquement active au profit des agglomérations urbaines performantes. Le vieillissement de la population et la migration alimentent cette disparité, tout comme les effets de l'économie du savoir et de la révolution numérique.

266. Même si la concentration urbaine, au sens de pourcentages toujours plus élevés de personnes vivant dans des villes, constitue une tendance dans l'ensemble de la région, on observe également une tendance à l'étalement urbain. Par exemple, l'évaluation des changements au fil du temps dans l'utilisation des terres par habitant est un indicateur important de l'efficacité de l'utilisation des terres et un élément essentiel pour la planification spatiale. De récents travaux entrepris par ONU-Habitat indiquent que la superficie de terre utilisée par habitant dans la région est presque deux fois plus importante que la moyenne mondiale et plus de trois fois supérieure à la moyenne en Afrique ou en Asie occidentale, cette tendance s'est poursuivie au fil du temps. Il sera sans doute difficile dans les prochaines décennies d'inverser le rapport entre la densité et l'étalement dans la région⁷⁷.

267. Les tendances des 20 dernières années montrent les différents cycles de vie d'une ville :

- a) Le cycle de la concentration urbaine et des « super-villes » : les gagnants de la tendance à l'urbanisation ont été les villes capables de maximiser les opportunités offertes par l'économie du savoir et la révolution numérique grâce à l'enseignement supérieur et la proximité de villes similaires. Les transports sur de courtes distances ont renforcé les liens entre ces agglomérations, ainsi que leur masse critique, au détriment des villes plus isolées;
- b) Le cycle démographique : le vieillissement de la population crée des opportunités économiques pour les migrants dans les agglomérations de villes performantes. Cela engendre des difficultés supplémentaires pour les villes isolées, vers lesquelles moins de migrants sont attirés faute d'opportunités économiques. Ce manque provoque également le départ de la population indigène économiquement active qui cherche des emplois dans les agglomérations performantes;
- c) La ville en déclin : l'exode urbain réduit l'assiette fiscale de la ville. Des terres et des bâtiments deviennent alors inoccupés et la ville n'est plus en mesure d'entretenir les infrastructures;
- d) La ville tentaculaire : la demande de nouvelles formes de développement aux abords de la ville fait concurrence aux fonctions du centre urbain. Cela entraîne alors un dysfonctionnement du système de transports dépendant des voitures et, lorsque les villes sont à proximité les unes des autres, on observe une fusion des zones urbaines;
- e) La ville industrielle : l'économie industrielle a refaçonné les villes et les régions en les développant et en les mettant en valeur, afin de créer des styles de vie différents des économies agricoles et marchandes. Le secteur manufacturier a réorganisé l'accès aux matières et aux marchés, créé et contrôlé des réseaux de transport, attiré un grand nombre de travailleurs vers les villes, et établi des habitudes de travail rigoureuses que l'on retrouve dans les modèles d'organisation spatiale et sociale;

⁷⁷ ONU-Habitat, programme d'expansion urbaine, 2016, Université de New York, et Lincoln Institute of Land Policy.

f) La ville du savoir : l'économie du savoir impose de nouvelles conditions de production économique, de nouveaux critères sociaux et de nouvelles institutions culturelles. Le savoir en tant que capacité de production n'impose pas de critères spatiaux au-delà des regroupements autour des universités, des pôles scientifiques et des quartiers culturels. Cela favorise les économies d'agglomération et a entraîné la renaissance des « lieux », à savoir des villes comprenant des rues, des parcs, des gares et des quartiers, avec l'appui d'une « économie basée sur l'expérience » des cafés, restaurants, cinémas, galeries, lieux de rencontre et centres commerciaux;

g) La ville compacte : les économies du savoir, en partie basées autour des universités, ont donné lieu à un marché du travail efficace qui, à son tour, appuie une forme dense de développement qui offre des possibilités en termes d'emploi, de logement, de culture et de commerce au détail. Cette combinaison permet un système de transports publics intégré et efficace et une véritable prestation de services publics.

268. Un concept : la ville compacte, qui mérite une explication détaillée, dans la mesure où en tant qu'instrument de gouvernance nationale et métropolitaine, elle permet de saisir les opportunités qu'offrent les économies du savoir et numériques. Le concept est également applicable aux villes concentrées dans des agglomérations et aux villes isolées, plus petites et reculées.

269. Logement, mobilité urbaine et transports publics : la façon de planifier et de développer les villes, ainsi que de coordonner le logement, la mobilité urbaine, la circulation et les transports publics, est indispensable à un environnement sain, une croissance durable et une bonne qualité de vie pour les citoyens. Une société durable ne doit pas créer de barrières et la ville et la communauté doivent être construites ensemble. Une méthode de planification intégrée est nécessaire pour prévoir les transports publics en même temps que les nouveaux logements.

270. Villes intelligentes : les villes intelligentes et durables concernent avant tout la mise en place de systèmes techniques qui permettent d'être connecté et d'avoir accès à la technologie. Il peut s'agir de contrôle à distance, de surveillance et d'analyse de données relatives, entre autres, à l'énergie, à la circulation, aux transports publics et aux systèmes d'approvisionnement en eau et d'assainissement, mais aussi d'informations communiquées aux citoyens pour leur permettre de faire des choix plus respectueux de l'environnement. Savoir gérer un système qui est interconnecté permet par exemple d'utiliser un système de solutions intégrées en matière de développement intelligent, d'énergie, de déchets, de transports, notamment publics, etc. En prévoyant de construire de nouvelles zones résidentielles ou de rénover d'anciens logements, on offre aux habitants la possibilité de mener une vie plus durable et plus respectueuse de l'environnement.

271. Intégration sociale et questions d'égalité des sexes : le développement urbain durable concerne également l'intégration sociale. L'urbanisation a une incidence sur l'égalité des sexes, le caractère adéquat et abordable des logements, la santé publique et le bien-être, surtout des enfants et des citoyens âgés qui sont de plus en plus nombreux. Ces défis sont énormes et imposent une approche coordonnée. L'égalité des sexes est également importante pour un développement urbain durable. Elle concerne le droit et l'opportunité pour les femmes et les hommes, les garçons et les filles, de vivre une vie normale au quotidien. Une approche coordonnée doit également permettre le développement de solutions convenables en matière de transports publics, dans la mesure où différentes études montrent que généralement, les femmes utilisent davantage les transports publics que les hommes. L'égalité des sexes porte également sur le droit de tous de se sentir en sécurité dans les zones urbaines. Aujourd'hui, la conception des rues et des espaces publics peut engendrer un sentiment d'insécurité si, par exemple, l'éclairage est faible.

272. Les villes compactes se caractérisent par des modèles de développement denses et directs, des zones urbaines reliées par des systèmes de transports publics et l'accessibilité aux services et emplois locaux (glossaire de l'OCDE, p. 15). Elles constituent des zones urbaines pratiques, à savoir des unités économiques fonctionnelles, caractérisées par un « centre urbain » densément peuplé et un « arrière-pays » dont le marché du travail et le système de transports sont intégrés au « centre urbain ».

273. Le concept de ville compacte a évolué et élargi sa portée initiale de politique de limitation de l'urbanisation visant à protéger l'environnement naturel et l'agriculture contre le développement urbain. Une vaste gamme d'objectifs supplémentaires a progressivement été poursuivie, notamment des économies d'énergie et l'amélioration de la qualité de vie, et le concept représente désormais une politique multidimensionnelle à l'appui de toute une série d'objectifs d'urbanisme durable, et ce, conformément aux objectifs de développement durable des Nations Unies (ibid., p. 19). La ville compacte peut également être considérée comme un moyen de protéger l'environnement en contrôlant la croissance.

274. De récentes études menées par l'OCDE ont montré que la stratégie de la ville compacte pouvait également être utilisée pour contribuer positivement à la croissance économique. Elle offre donc des possibilités économiques et des avantages environnementaux en termes d'émissions et d'occupation des terres. Il s'agit en outre d'une réponse bien adaptée aux exigences économiques et sociales qu'impose l'économie du savoir du XXI^e siècle. Dans la mesure où la croissance économique et la réduction des émissions de CO₂ sont au cœur des programmes politiques nationaux, il est essentiel que les responsables politiques à l'échelle nationale comprennent le potentiel des politiques favorisant les villes compactes et les intègrent, le cas échéant, aux politiques urbaines nationales (OCDE, p. 20).

275. Du point de vue environnemental, des distances intra-urbaines plus courtes et une dépendance moindre à l'automobile peuvent aider à réduire la consommation d'énergie et les émissions de CO₂. Les villes compactes conservent autour des zones urbaines des terres agricoles et une biodiversité naturelles qui seraient autrement irrémédiablement perdues. Elles permettent d'établir des liens entre les zones urbaines et les zones rurales et de créer des réseaux alimentaires urbains durables. La proximité des activités agricoles favorise la consommation de produits locaux et réduit la distance parcourue par les denrées alimentaires, ce qui contribue également à réduire les émissions de CO₂. En termes économiques, les villes compactes peuvent augmenter l'efficacité des investissements en infrastructures et réduire le coût de l'entretien, en particulier dans des domaines comme les transports, l'énergie, l'approvisionnement en eau et le traitement des déchets.

276. Les villes compactes facilitent l'accès à toute une série de services et emplois locaux pour leurs habitants. En outre, la forte densité, associée à la diversité des fonctions urbaines, stimulerait la diffusion du savoir et, par conséquent, la croissance économique.

277. On peut aussi considérer que la ville compacte génère de nouveaux besoins verts, comme promouvoir le développement technologique et l'innovation et stimuler la croissance. Par exemple, une dépendance moindre à l'automobile imposera de nouveaux types d'infrastructures et de transports verts, comme un réseau ferré léger et le vélo. On constate en outre des avantages sociaux, comme les distances plus courtes à parcourir par les transports publics qui réduisent le coût du service. Les ménages à faibles revenus peuvent ainsi se déplacer plus facilement. Les services et emplois locaux de proximité contribuent à améliorer la qualité de vie.

278. Cela étant, le concept de ville compacte impose davantage de coordination publique en matière de développement et de besoins urbains afin d'intégrer les politiques de planification. Le renforcement des capacités des acteurs de la sphère tant publique que privée chargés de la gestion de l'utilisation des terres est indispensable pour atteindre les objectifs et résultats positifs susmentionnés. D'éventuels effets négatifs peuvent apparaître en raison des fortes densités, des embouteillages, de la pollution atmosphérique et du coût des logements. Tous ces phénomènes ont une incidence sur la qualité de vie, notamment en intensifiant les îlots thermiques urbains et en augmentant la demande d'énergie dans les zones à forte construction. Les villes compactes peuvent être plus vulnérables aux catastrophes naturelles comme les tremblements de terre, les inondations et les incendies. Des mesures sont nécessaires pour atténuer leur vulnérabilité et pour mieux les préparer aux risques liés aux catastrophes naturelles.

279. Les politiques favorisant les villes compactes peuvent permettre d'obtenir l'environnement économique et les avantages d'une croissance verte. La valeur centrale de la ville compacte est la capacité d'intégrer des objectifs de politique urbaine, comme la viabilité économique, l'environnement et la durabilité, et l'égalité sociale, et de les équilibrer en fonction des besoins des zones rurales environnantes. Les politiques favorisant les villes compactes établissent un lien entre ces priorités plutôt que de les traiter séparément, voire de façon mutuellement exclusive. Elles peuvent notamment tenir simultanément compte d'objectifs économiques et environnementaux, sans compromis majeurs, si elles sont bien conçues et mises en œuvre (OCDE, p. 21).

280. Ainsi se termine le présent Rapport régional pour Habitat III relatif au logement et à l'urbanisation dans la région de la Commission économique pour l'Europe. Il ressort des 20 années qui se sont écoulées depuis la Conférence Habitat II que le XXI^e siècle sera effectivement le siècle des villes. Toutefois, nous pouvons aller encore plus loin et affirmer que, pour la région de la CEE, qu'il est convenu d'appeler le monde du Nord, le XXI^e siècle doit devenir le siècle des villes compactes, résilientes et intégrées.

Références

- Ahrend, R., E. Farchy, I. Kaplanis et A.C. Lembke (2014). *What Makes Cities More Productive? Evidence on the Role of Urban Governance from Five OECD Countries*. OECD Regional Development Working Papers, 2014. Paris : Éditions OCDE.
- American Planning Association (2015). “Great Places in America: Public Spaces – Millennium Park”, disponible à l’adresse : <https://www.planning.org/greatplaces/spaces/2015/millenniumpark.htm>.
- Armour, Tom (2016). “Green Infrastructure – Responding to climate change and adapting cities”, *Growing Awareness – How green consciousness changes perceptions and places*. Édimbourg : RIAS.
- Brunet, Roger (1973).
- CER (2014) : *Increasing Energy Efficiency of Buildings in Uzbekistan. Directions for Reforms and Expected Outcomes*. Disponible à l’adresse : <http://www.cer.uz/upload/iblock/1b8/wkkcltylghzjresstz%20vvxtqodeugwgmtdpnkijabmcuabxaezjkvtoew%20idapedgxhemc%20cj%20aapgmbgzfzbcvfltoojmei4.pdf> .
- Clark, Greg (2015). “Future of Cities: Small Cities, Big Challenges”, disponible à l’adresse : <http://jllblog.com/cities/2015/04/15/future-of-cities-small-cities-big-challenges/>.
- Conti, G., R. De Amicis, M. Ford, P. Elisei et D. Patti (2012). “i-SCOPE – Interoperable Smart City Services through an Open Platform for Urban Ecosystems.” Schwechat, Autriche.
- Cooke, P. et K. Morgan (1998). *The Associational Economy: Firms, Regions, and Innovation*. Oxford : Oxford University Press.
- ECE (2009). *Self-Made Cities: In search of sustainable solutions for informal settlements in the United Nations Economic Commission for Europe region*. Publication des Nations Unies, n° de vente E.09.II.E.9.
- ECE (2012). *Climate Neutral Cities: How to make cities less energy and carbon intensive and more resilient to climatic challenges*. Disponible à l’adresse : <http://www.unece.org/index.php?id=29875>.
- ECE (2013). *Challenges and Priorities in Housing and Land Management in the ECE Region*. Genève. Disponible à l’adresse : www.unece.org/index.php?id=32606.
- ECE (2015). *Social Housing in the UNECE Region: Models, Trends and Challenges*. ECE, Genève. Disponible à l’adresse : http://www.unece.org/fileadmin/DAM/hlm/documents/Publications/Social_Housing_in_UNECE_region.pdf.
- ECE (2015a). Communiqué de presse : *ECE study on social housing finds that securing financing for the provision of affordable housing is a key challenge in the region*. Disponible à l’adresse : <http://www.unece.org/?id=41051>.
- Commission européenne (2011). *Cities of tomorrow – Challenges, visions, ways forward*. Luxembourg : Office des publications de l’Union européenne.
- Commission européenne (2012). Document de travail des services de la Commission : *Lignes directrices concernant les meilleures pratiques pour limiter, atténuer ou compenser l’imperméabilisation des sols*. Disponible à l’adresse : <http://ec.europa.eu/environment/soil/pdf/guidelines/FR%20-%20Sealing%20Guidelines.pdf>.
- Commission européenne (2015). *Sans-abris*. Disponible à l’adresse : <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1061&langId=fr>.
- Agence européenne pour l’environnement (1999). *L’environnement dans l’Union européenne à l’aube du XXIème siècle*.
- Agence européenne pour l’environnement (2010). *Driving forces that shape environmental futures in the Western Balkans, Environmental trends and perspectives in the Western Balkans*. Disponible à l’adresse : www.eea.europa.eu/publications/western-balkans.

- Agence européenne pour l'environnement (2014). Carbon Pollution Emission Guidelines for Existing Stationary Sources: Electric Utility Generating Units. Registre fédéral 79 (18 juin 2014), disponible à l'adresse : <https://www.federalregister.gov/articles/2014/06/18/2014-13726/carbon-pollution-emission-guidelines-for-existing-stationary-sources-electric-utility-generating> (consulté le 9 janvier 2017).
- Agence européenne pour l'environnement (2015). L'environnement en Europe : État et perspectives. Disponible à l'adresse : <https://www.eea.europa.eu/soer-2015/synthesis/lenvironnement-en-europe-etat-et>.
- Agence européenne pour l'environnement (2015a). "Urban systems", disponible à l'adresse : www.eea.europa.eu/soer-2015/europe/urban-systems.
- Agence européenne pour l'environnement (2015b). "Air quality in Europe – 2014 report", disponible à l'adresse : www.eea.europa.eu/publications/air-quality-in-europe-2014.
- Observatoire européen sur le sans-abrisme (2014). Extent and Profile of Homelessness in European Member States: A Statistical Update, Feantsaresearch. Disponible à l'adresse : http://www.feantsaresearch.org/IMG/pdf/feantsa-studies_04-web2.pdf.
- Eurostat (2015). Electricity production, consumption and market overview. Disponible à l'adresse : http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Electricity_production,_consumption_and_market_overview.
- Fernández Evangelista, G. et S. Jones (éd.) (2013). Mean Streets: A Report on the Criminalisation of Homelessness in Europe. Disponible à l'adresse : www.housingrightswatch.org/sites/default/files/Mean%20Streets%20-%20Full.pdf.
- Field, C.B., L.D. Mortsch, M. Brklacich, D.L. Forbes, P. Kovacs, J.A. Patz, S.W. Running et M.J. Scott (2007). North America. Climate Change 2007: Impacts, Adaptation and Vulnerability. Contribution of Working Group II to the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change, M.L. Parry, O.F. Canziani, J.P. Palutikof, P.J. van der Linden et C.E. Hanson (éd.), Cambridge : Cambridge University Press.
- Frey, William H. (2014). "A Population Slowdown for Small Town America. Brookings", disponible à l'adresse : www.brookings.edu/opinions/a-population-slowdown-for-small-town-america/.
- Future of Places (2015). Public Space in the New Urban Agenda. Disponible à l'adresse : https://www.unece.org/fileadmin/DAM/hlm/prgm/urbandevt/Public_Spaces_Geneva_2015/presentations/02_Farell_Vital_Public_Spaces.pdf.
- Garrett, B.L. (2015). "The privatisation of cities' public spaces is escalating. It is time to take a stand", The Guardian, disponible à l'adresse : <http://www.theguardian.com/cities/2015/aug/04/pops-privately-owned-public-space-cities-direct-action>.
- Gehl, J. (2013). Liveable Cities – for the 21st Century. Disponible à l'adresse : https://www.unece.org/fileadmin/DAM/hlm/prgm/urbandevt/Public_Spaces_Geneva_2015/presentations/12_Gehl_Vital_Public_Spaces.pdf.
- Glaeser, Edward (2011). *Triumph of the City: How Our Greatest Invention Makes Us Richer, Smarter, Greener, Healthier and Happier*. Londres : Macmillan.
- Golubchikov, O. (2006). Interurban Development and Economic Disparities in a Russian Province, *Eurasian Geography and Economics*, vol. 47, n° 4, p. 478 à 495.
- Golubchikov, O., A. Badyina et A. Makhrova (2014). The Hybrid Spatialities of Transition: Capitalism, Legacy and Uneven Urban Economic Restructuring, *Urban Studies*, vol. 51, n° 4, p. 617 à 633.
- Golubchikov, O., A. Badyina, A. Makhrova et I. Brade (2015). Uneven Urban Resilience: The Economic Adjustment and Polarization of Russia's Cities, dans T. Lang, S. Henn, W. Sgibnev and K. Ehrlich (éd.) *Understanding Geographies of Polarization and Peripheralization: Perspectives from Central and Eastern Europe and Beyond*, Londres : Macmillan.
- Golubchikov, O. et A. Makhrova (2013). Faktory neravnomernogo razvitiya rosiyskikh gorodov, *Vestnik Moskovskogo Universiteta: Seriya Geografiya*, n° 2, p. 54 à 60.
- Housing Europe (2015). "The State of Housing in the European Union 2015: A Housing Europe Review", disponible à l'adresse : <http://www.housingeurope.eu/resource-468/the-state-of-housing-in-the-eu-2015>.

- OIM (2015). État de la migration dans le monde 2015, Les migrants et les villes : de nouveaux partenariats pour gérer la mobilité. Disponible à l'adresse : <http://www.iom.int/fr/etat-de-la-migration-dans-le-monde-2015>.
- Centre commun de recherche 2015 GHSL, Grid V1.
- JRF (2013). The Links Between Housing and Poverty: An Evidence Review. Joseph Rowntree Foundation, Londres. Disponible à l'adresse : <https://www.york.ac.uk/media/chp/documents/2013/poverty-housing-options-full.pdf>.
- Kantor, P. (2012). Assessing the Governance Capacity of Metropolitan Areas: A Comparative Perspective. Paris.
- Kasarda, J.D. et G. Lindsay (2012). *Aerotropolis – The Way We'll Live Next*. Londres : Penguin Group.
- Kneebone, Elizabeth et Alan Berube (2014). *Confronting Suburban Poverty in America*. Washington, D.C. : Brookings Institution Press.
- Kunzmann, K. (2009). Medium-sized Towns, Strategic Planning and Creative Governance in the South Baltic Arc.
- Madanipour, Ali (2011). *Knowledge Economy and the City – Spaces of Knowledge*. Routledge.
- Martin, D. (2014). Reflections on the Integrated Territorial Approach in STATUS Practices, in Strategic Territorial Agendas for Small and Middle-Sized Towns and Urban Systems. P. Elisei (éd.). Ljubljana : UIRS.
- Melillo, J.M., T.C. Richmond et G.W. Yohe (éd.) (2014). Highlights of Climate Change Impacts in the United States: The Third National Climate Assessment. U.S. Global Change Research Program, octobre 2014. Washington, D.C. Disponible à l'adresse : <http://nca2014.globalchange.gov/downloads> (consulté le 9 janvier 2017).
- Mitchell, W.J. (1995). *City of Bits: Space, Place and the Infobahn*. Cambridge : MIT Press.
- Administration nationale de la sécurité routière (États-Unis) (2012). "Obama Administration Finalizes Historic 54.5 mpg Fuel Efficiency Standards", disponible à l'adresse : <http://www.nhtsa.gov/About+NHTSA/Press+Releases/2012/Obama+Administration+Finalizes+Historic+54.5+mpg+Fuel+Efficiency+Standards> (consulté le 9 janvier 2017).
- OCDE (2005). Building Competitive Regions: Strategies and Governance.
- OCDE (2013). The OECD Action Plan for Youth, Éditions OCDE, Paris.
- OCDE (2014). Metropolitan Governance Survey, 2014.
- OCDE (2015), Perspectives des migrations internationales 2015, Éditions OCDE, Paris. Disponible à l'adresse : <http://www.oecd.org/migration/international-migration-outlook-1999124x.htm>.
- OCDE (2015a). La gouvernance des villes – Synthèse.
- One-Europe (2014). "Homeless people in Europe, Russia and Belgium with their own stories", disponible à l'adresse : <http://one-europe.info/homeless-people-in-europe-russia-and-belgium-with-their-own-stories>.
- Partnership for Sustainable Communities (2013). Leveraging Partnership Programs. Washington D.C. PSC, juillet 2013. Disponible à l'adresse : <http://www.sustainablecommunities.gov/sites/sustainablecommunities.gov/files/docs/HUD-partnership-07-19-2013.pdf> (consulté le 9 janvier 2017).
- Porta, S. (2014). Public spaces, resilience and urban prosperity: an evolutionary approach to urban development. Disponible à l'adresse : http://www.unece.org/fileadmin/DAM/hlm/prgm/urbandevt/Public_Spaces_Geneva_2015/presentations/05_Porta_Vital_Public_Spaces.pdf.
- Regional Environmental Center (2006). Environmental Snapshot of South Eastern Europe. REReP Country Profiles.
- Rudenko, L. (2013) Glavnye tendentsii razvitiya gorodov Ukrainykin L. Rudenko (éd.) *Izmeneniya Gorodskogo Prostranstva v Ukraine*. Kiev : Referat.

- Saliez, F. (2015). “Public Space and Sustainable Urban Development”, disponible à l’adresse : www.unece.org/fileadmin/DAM/hlm/prgm/urbandevt/Public_Spaces_Geneva_2015/presentations/01_Saliez_Vital_Public_Spaces.pdf.
- Saxenian, A.L. (1994). *Regional Advantage: Culture and Competition in Silicon Valley and Route 128*. Cambridge : Harvard University Press.
- Smart Growth America (2015). Measuring Sprawl 2014 Report. Disponible à l’adresse : <http://www.smartgrowthamerica.org/documents/measuring-sprawl-2014.pdf>.
- Suvorova, I. (2012). “Will the Small Cities of Russia Survive?”, disponible à l’adresse : <http://imrussia.org/en/economy/194-will-small-russian-cities-survive>.
- Torrens A. et A. Thompson (2012). The social impact of research conducted in Russell Group universities. *Russell Group Papers*, sujet n° 3.
- DAES, Division de la population (2014). *World Urbanization Prospects: The 2014 Revision, Highlights (ST/ESA/SER.A/352)*.
- ONU–Habitat (2011). Affordable Land and Housing in Europe and North America, ONU-Habitat, Nairobi.
- ONU–Habitat (2012). A New Urban Agenda for the 21st Century, Habitat III, troisième Conférence des Nations Unies sur le logement et le développement urbain durable, document de consultation de partenaires.
- ONU–Habitat (2013). “Streets as Public Spaces and Drivers of Urban Prosperity”, disponible à l’adresse : <http://unhabitat.org/books/streets-as-public-spaces-and-drivers-of-urban-prosperity/>.
- ONU–Habitat (2013a). The State of European Cities in Transition 2013, ONU–Habitat, Nairobi.
- ONU–Habitat (2015). “Housing at the centre of the ‘New Urban Agenda’”, disponible à l’adresse : <http://unhabitat.org/housing-at-the-centre-of-the-new-urban-agenda/>.
- Cités et gouvernement locaux unis (2008). Gouvernance métropolitaine.
- Banque d’investissement verte du Royaume-Uni (2015). Smarter greener cities: Ten ways to modernise and improve UK urban infrastructure.
- Nations Unies, 2015.
- Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) (2007). Politique de l’environnement en Europe du Sud-Est. Disponible à l’adresse : <http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/documents/2007/ece/ece.belgrade.conf.2007.inf.22.e.pdf>.
- Bureau des Nations Unies pour la prévention des catastrophes (2015). A compendium of disaster risk reduction practices in cities of the Western Balkans and Turkey: A Review of Selected Cities Participating in UNISDR’S “Making Cities Resilient: My City is Getting Ready!” Campaign. Disponible à l’adresse : http://www.unisdr.org/files/39825_compendiumuploadpw.pdf.
- Fonds des Nations Unies pour la population (2013). *Population Trends and Policies in the UNECE Region: Outcomes, Policies and Possibilities*. Vobecká, Jana, William P. Butz et Gerald Cirilo Reyes. Élaboré par l’International Institute for Applied Systems Analysis et le Wittgenstein Center for Demography and Human Capital à la demande du Fonds des Nations Unies pour la population.
- Agence de protection de l’environnement (États-Unis) (2012). 2017 and Later Model Year Light-Duty Vehicle Greenhouse Gas Emissions and Corporate Average Fuel Economy Standards. Registre fédéral 77. Disponible à l’adresse : www.gpo.gov/fdsys/pkg/FR-2012-10-15/pdf/2012-21972.pdf (consulté le 9 janvier 2017).
- Agence de protection de l’environnement (États-Unis) (2013). Endangerment and Cause or Contribute Findings for Greenhouse Gases under Section 202(a) of the Clean Air Act, disponible à l’adresse : www.epa.gov/climatechange/endangerment/ (consulté le 9 janvier 2017).
- Agence de protection de l’environnement (États-Unis) (2014). Regulatory Initiatives. Disponible à l’adresse : <http://www.epa.gov/climatechange/EPAactivities/regulatory-initiatives.html> (consulté le 9 janvier 2017).

Agence de protection de l'environnement (États-Unis) (2014a). "Clean Water State Revolving Fund", disponible à l'adresse : http://water.epa.gov/grants_funding/cwsrf/cwsrf_index.cfm (consulté le 9 janvier 2017).

États-Unis d'Amérique, Rapport national pour la troisième Conférence des Nations Unies sur le logement et le développement urbain durable (Habitat III). 1^{er} avril 2015. Prepared by the United States Department of Housing and Urban Development.

Ministère des États-Unis chargé du logement et du développement urbain (2014). *The 2014 Annual Homeless Assessment Report (AHAR) to Congress*. Disponible à l'adresse : <https://www.hudexchange.info/resources/documents/2014-AHAR-Part1.pdf>.

United States Federal Emergency Management Agency (FEMA). Disaster Declarations. Disponible à l'adresse : <https://www.fema.gov/disasters>.

URBACT (2011). *Creative-based Strategies in Small and Medium-sized Cities: Guidelines for Local Authorities*.

Vasagar, J. (2012). "Privately owned public space: where are they and who owns them?", *The Guardian*, disponible à l'adresse : <http://www.theguardian.com/news/datablog/2012/jun/11/privately-owned-public-space-map>.

OMS (2010). *Urban HEART – Outil d'évaluation et d'intervention pour l'équité en santé en milieu urbain*. Kobe. Disponible à l'adresse : http://www.who.int/kobe_centre/publications/urban_heart_fr.pdf?ua=1/.

OMS (2011). *Health in the green economy: Health co-benefits of climate change mitigation — Housing sector*. Genève. Disponible à l'adresse : <http://www.who.int/hia/hgehousing.pdf>.

OMS, Bureau régional de l'Europe (2010). *Urban planning, environment and health. From evidence to policy action*. Copenhagen. Disponible à l'adresse : http://www.euro.who.int/__data/assets/pdf_file/0004/114448/E93987.pdf.

OMS, Bureau régional de l'Europe (2010a). « Protéger la santé dans un environnement mis à mal par le changement climatique : Cadre d'action région européen, disponible à l'adresse : <http://www.euro.who.int/en/health-topics/environment-and-health/Climate-change/publications/2010/protecting-health-in-an-environment-challenged-by-climate-change-european-regional-framework-for-action>.

OMS, Bureau régional de l'Europe (2011). *Environmental burden of disease associated with inadequate housing. Summary report*. Copenhagen. Disponible en anglais à l'adresse : http://www.euro.who.int/__data/assets/pdf_file/0017/145511/e95004sum.pdf?ua=1 et en russe à l'adresse : http://www.euro.who.int/__data/assets/pdf_file/0009/237843/Environmental-burden-of-disease-from-inadequate-housing-Rus.pdf?ua=1.

OMS, Bureau régional de l'Europe (2012). *Environmental health inequalities in Europe. Assessment report*. Copenhagen. Disponible à l'adresse : http://www.euro.who.int/__data/assets/pdf_file/0010/157969/e96194.pdf?ua=1, avec le résumé en russe à l'adresse : http://www.euro.who.int/__data/assets/pdf_file/0006/162528/EH-inequalities-in-Europe_ES_Russian.pdf?ua=1.

OMS, Bureau régional de l'Europe (2013). *Physical activity promotion in socially disadvantaged groups: principles for action. PHAN Work Package 4. Final Report*. Disponible à l'adresse : http://www.euro.who.int/__data/assets/pdf_file/0005/185954/E96817eng.pdf?ua=1. Synthèse disponible en français à l'adresse : http://www.euro.who.int/__data/assets/pdf_file/0005/193091/PHAN-brochure_FRA.pdf?ua=1

OMS, Bureau régional de l'Europe (2014). *Health economic assessment tool (HEAT) for cycling and walking*. Copenhagen. Disponible à l'adresse : <http://www.euro.who.int/HEAT>.

OMS, Bureau régional de l'Europe (2015). *Protecting health in Europe from climate change. Mise à jour des éléments (prochaine mise à jour de <http://www.euro.who.int/en/health-topics/environment-and-health/Climate-change/publications/pre-2009/protecting-health-in-europe-from-climate-change>)*.

OMS/ONU-Habitat (2010): La face cachée des villes : mettre au jour et vaincre les inégalités en santé en milieu urbain. Disponible à l'adresse :
http://www.who.int/kobe_centre/publications/hiddencities_media/f_WHO_HC_report_FR_Web.pdf?ua=1.
