



**Conseil économique
et social**

Distr.
GÉNÉRALE

HBP/2004/2
26 mai 2004

FRANÇAIS
Original: ANGLAIS

COMMISSION ÉCONOMIQUE POUR L'EUROPE

COMITÉ DES ÉTABLISSEMENTS HUMAINS

Soixante-cinquième session

(Genève, 20-22 septembre 2004)

(Point 6 a) de l'ordre du jour provisoire)

**SUIVI DE LA MONOGRAPHIE NATIONALE SUR LE SECTEUR
DU LOGEMENT – ALBANIE**

Rapport de l'atelier

TABLE DES MATIÈRES

Introduction

- I. LA MONOGRAPHIE NATIONALE DE 2002 SUR LE SECTEUR
DU LOGEMENT EN ALBANIE
 - A. Principales constatations de la monographie
 - B. Recommandations de la monographie nationale

- II. SITUATION ACTUELLE DU SECTEUR DU LOGEMENT ET PRIORITÉS
MINISTÉRIELLES
 - A. Changements intervenus dans le secteur du logement albanais depuis 2002
et propositions connexes
 - B. Propositions élaborées par le Ministère, pour examen

- III. AVIS DES PARTICIPANTS À L'ATELIER: PARTIES PRENANTES
ET EXPERTS INTERNATIONAUX
 - A. La stratégie nationale du logement
 - B. Le parc de logements privatisés
 - C. La fourniture de logements sociaux
 - D. Le financement du logement

- IV. CONCLUSIONS DE L'ATELIER

Introduction

1. L'atelier de suivi consacré à la monographie sur le secteur du logement – Albanie (ECE/HBP/130) s'est tenu à Tirana, les 16 et 17 février 2004, sur l'invitation du Ministère de l'aménagement du territoire et du tourisme. Il s'agissait d'examiner l'évolution de la situation dans le secteur du logement et la mise en œuvre des recommandations de la monographie nationale. L'atelier a été également l'occasion de lancer la monographie en langue albanaise. Il a bénéficié du concours financier du Gouvernement des Pays-Bas.

2. La monographie nationale sur le secteur du logement en Albanie a été entreprise à la demande du Ministère de l'aménagement du territoire et du tourisme, et à la suite de la décision adoptée en septembre 2001 par le Comité des établissements humains de la CEE. Une équipe internationale d'experts a été constituée et a effectué en février 2002, en étroite coopération avec le Ministère, une mission d'étude en Albanie. À la soixante-quatrième session du Comité des établissements humains, le Ministère a indiqué que les conclusions et recommandations de l'étude s'étaient déjà révélées utiles car elles avaient permis de développer plus avant la politique albanaise du logement. Entre autres, une loi sur les programmes de logements sociaux et la copropriété était en préparation, ainsi qu'un projet pilote sur la copropriété et une proposition sur la coopération avec le secteur bancaire privé pour l'octroi de crédits d'un coût abordable. En outre, la mise en place d'un organisme chargé de la légalisation de l'habitat clandestin était en cours. Le Ministère a également indiqué au Comité que la traduction de la monographie en albanais progressait et qu'il était apparu nécessaire d'organiser un atelier de suivi pour lancer l'étude et associer toutes les parties prenantes à sa mise en œuvre.

3. L'atelier a réuni un grand nombre de participants qui représentaient les parties prenantes locales, y compris les ministères et les administrations concernés, les autorités locales et leurs associations, les organisations non gouvernementales et le secteur privé, notamment les banques, ainsi que des représentants d'organisations internationales travaillant en Albanie, par exemple Stability Pact, l'Agency for International Development des États-Unis (USAID) et CHF International. Quelques-uns des experts nationaux associés à la conduite de l'étude, ainsi que des experts invités de pays de la CEE et le secrétariat de la CEE, ont participé au séminaire en qualité de facilitateurs.

4. Les participants ont examiné les priorités et les objectifs sur la base des recommandations de la monographie nationale et des programmes établis récemment par le Ministère dans trois domaines: logement social, logements en copropriété et financement du logement. Ils ont ensuite cherché à identifier les domaines dans lesquels une formation et davantage d'assistance étaient nécessaires.

5. Ouvrant les travaux de l'atelier, M. Arben Demeti, Vice-Ministre de l'aménagement du territoire et du tourisme, a souligné que la réforme du logement était un processus continu, car l'Albanie était handicapée par un habitat de qualité médiocre, un faible niveau de revenu et l'idée largement répandue que tout devrait venir de l'État. Face à de nombreux défis et à des difficultés financières, le Gouvernement s'efforçait d'utiliser efficacement son budget grâce à un ciblage précis des ressources en fonction des besoins, et en travaillant avec le secteur privé si nécessaire. Les administrations locales n'étaient pas encore prêtes à assumer des responsabilités dans le secteur du logement, mais elles devraient à l'avenir renforcer leurs capacités, étudier la possibilité d'aménager de nouvelles zones résidentielles, rendre

plus efficiente et transparente la procédure de délivrance des permis, et accroître l'offre de logements. Le Ministère a demandé l'appui d'organismes internationaux, noté le rôle essentiel de la CEE et indiqué qu'il souhaitait favoriser des synergies grâce à un réseau de coopération dans le secteur de l'habitat.

6. M. van der Horst, Chef adjoint de la mission, a dit que l'ambassade des Pays-Bas à Tirana continuerait d'appuyer les activités portant sur la gestion urbaine et les problèmes de logement connexes, et a rappelé les changements démographiques rapides à l'œuvre en Albanie et leurs incidences sur le secteur du logement et la cohésion sociale.

7. M^{me} Christina von Schweinichen, Directrice adjointe de la Division de l'environnement et des établissements humains de la CEE, a félicité le Ministère pour l'organisation de l'atelier de suivi, qui avait permis à toutes les parties prenantes de participer à une table ronde sur les activités futures dans le secteur du logement, y compris sur l'application des nouvelles lois. Elle a souligné que seules des mesures concrètes et des actions concertées permettraient de mettre en œuvre les recommandations des monographies nationales et d'aller de l'avant.

I. LA MONOGRAPHIE NATIONALE DE 2002 SUR LE SECTEUR DU LOGEMENT EN ALBANIE

A. Principales constatations de la monographie

8. La monographie nationale est le fruit d'une mission qui a eu lieu en février 2002. L'équipe d'experts a estimé que le moment était bien choisi pour réaliser le projet, étant donné que le Gouvernement albanais avait adopté en 2001 un plan d'action stratégique pour le logement. L'étude examinait en profondeur les conditions générales du changement dans le secteur de l'habitat, et la manière dont les institutions, le système juridique et le système financier influent sur l'offre de logements.

9. Le marché albanais du logement est passé rapidement d'un système d'économie planifiée à un régime de marché libre avec un minimum de contrôle de la part des pouvoirs publics. Dans un environnement économique volatil, le pays connaissait des problèmes de croissance, et en même temps des difficultés liées à des baisses d'activité. Dans ce contexte mouvant, les pouvoirs publics ont eu une politique du logement dynamique, mais sans vision de long terme.

10. Des mesures étaient certes prévues pour les ménages de la catégorie des sans-domicile, c'est-à-dire, d'après la définition la plus courante, des personnes n'ayant pas bénéficié de la privatisation de leur logement, mais des problèmes comme la pénurie de logements abordables et la prolifération de l'habitat clandestin n'avaient pas fait l'objet de mesures appropriées. À la suite de la privatisation, la quasi-totalité du parc immobilier était passée entre les mains de propriétaires privés, et l'ancien secteur étatique avait été remplacé par un nouveau secteur commercial de la construction qui s'adressait essentiellement à une clientèle en mesure de payer les prix du marché.

11. Les fonctions des administrations responsables du logement étaient mal définies et la coordination était inexistante. Cette lacune se faisait particulièrement sentir à l'échelon local, vu le peu de progrès réalisés dans la mise en œuvre de la politique de décentralisation en direction des autorités locales, pourtant prometteuse pour le développement de l'habitat.

Les résultats obtenus par l'Office national du logement, créé en 1993, étaient loin de répondre aux attentes.

12. De surcroît, le non-respect de la légalité et les faiblesses de la législation, en ce qui concerne par exemple la copropriété et la restitution, étaient parmi les plus graves obstacles au progrès et au changement. Malgré l'importance du secteur du logement pour l'économie, les conditions préalables d'un système de financement du logement et d'un marché du logement à même de fonctionner n'étaient pas vraiment réunies. Plusieurs organisations internationales finançaient des activités ciblées sur les problèmes urbains et sociaux, mais le secteur du logement n'était pas directement visé.

B. Recommandations de la monographie nationale

13. Au total, la monographie nationale formulait 66 recommandations. Bon nombre d'entre elles soulignaient la nécessité de mieux préciser les fonctions des acteurs concernés et d'adopter des mesures en faveur du logement. Les principales recommandations sont résumées dans les paragraphes qui suivent.

14. Au sujet de l'importance du secteur du logement, les experts ont recommandé que le Gouvernement et les autres entités concernées, y compris les organisations internationales, reconnaissent l'intérêt du secteur du logement pour l'économie et la société. Pour cette raison, il faudrait accroître les financements destinés au logement et définir une approche holistique de la politique du logement, ce qui impliquerait une action concertée de la part de tous les ministères intéressés.

15. Il y avait également dans la monographie des recommandations concernant la fourniture de logements publics ou sociaux aux plus démunis, attribués à la suite d'une procédure transparente. À cette fin, toute une gamme de problèmes dans le domaine du logement social devaient recevoir une solution. Un système d'allocations de logement sous condition de ressources, ou de loyers subventionnés, a été également proposé.

16. Plusieurs recommandations concernaient le rôle des autorités locales dans le secteur du logement, y compris des mesures pour les encourager à s'investir davantage dans l'amélioration de l'habitat local, par exemple en définissant une stratégie locale du logement. Les autorités locales devraient être dotées des moyens nécessaires pour agir, grâce à un cadre juridique clair qui les autoriserait notamment à posséder des terrains et leur conférerait des pouvoirs financiers bien définis leur permettant, par exemple, de percevoir des taxes, foncières en particulier, pour financer le logement et l'infrastructure. Vu le peu d'expérience des autorités locales dans ce domaine, les moyens dont elles disposaient pour s'occuper des problèmes de logement devaient être renforcés dans le cadre de la décentralisation des fonctions de l'État.

17. En ce qui concerne les copropriétés, il a été recommandé de leur conférer le statut de personne morale et d'obliger tous les nouveaux promoteurs d'immeubles d'habitation à établir un régime de copropriété à la suite de la vente. Des projets pilotes sous forme d'associations de propriétaires de leur logement dans des unités résidentielles existantes ont également été proposés.

18. Afin d'améliorer le marché du logement privé, l'achèvement de la mise en place du cadastre devrait être une priorité. Le renforcement du secteur hypothécaire devrait être encouragé grâce à une meilleure législation, et il a été suggéré que le crédit hypothécaire pourrait être amélioré de façon à atténuer l'impact sur les acheteurs d'un premier logement, peut-être au moyen d'exonérations fiscales sur les intérêts hypothécaires. Des mesures incitatives, par exemple un traitement fiscal plus favorable, ont été suggérées en faveur des constructeurs de logements destinés à des familles à faible revenu, et l'intérêt qu'il y aurait à envisager de séparer la propriété du sol de la propriété du bâti a été souligné. D'autres propositions concernaient le développement du microcrédit en faveur des collectivités locales pour le financement de l'entretien, et une meilleure information sur les risques et les avantages de l'accession à la propriété.

19. Les experts ont instamment prié le Gouvernement albanais de définir des mesures pour s'attaquer au problème de l'habitat clandestin, notamment en recherchant des solutions nouvelles. Ils se sont également déclarés favorables à des projets communautaires participatifs dans le secteur du logement.

20. Au sujet des problèmes posés par la construction de logements, des mesures ont été recommandées pour réduire la demande de matériaux de construction importés et réviser la législation applicable aux services publics de distribution, ainsi que d'autres mesures visant à rendre plus efficiente l'utilisation de ces services.

21. D'autres recommandations tendaient à modifier le cadre législatif pour que le Code civil garantisse le fonctionnement efficace du marché immobilier locatif, et à réviser les modalités de l'indemnisation en cas de restitution.

22. Enfin, les experts ont formulé des recommandations visant à améliorer la politique du logement. Ils ont suggéré que soit entreprise une évaluation de la demande future de logements à partir de recherches approfondies, que soient mis en place des services consultatifs pour encourager de bonnes pratiques dans le secteur du logement, et que l'Albanie tire parti de l'expérience d'autres pays en transition et des bonnes pratiques d'autres pays de la région de la CEE dans le secteur du logement.

II. SITUATION ACTUELLE DU SECTEUR DU LOGEMENT ET PRIORITÉS MINISTÉRIELLES

A. Changements intervenus dans le secteur du logement albanais depuis 2002 et propositions connexes

23. Depuis 2002, il y a eu peu de changements dans le secteur du logement en Albanie. Cependant, le Gouvernement a fait un effort considérable pour élaborer une législation qui créera les conditions voulues pour la mise en œuvre de différents programmes. Le Gouvernement s'est également efforcé de rendre toutes les parties prenantes attentives aux problèmes qui se posent dans le secteur du logement. En 2003, l'organisme chargé de l'urbanisation des implantations illicites a été constitué avec pour mission de mettre en place des organismes locaux chargés de s'attaquer aux problèmes de l'habitat informel.

24. D'un autre côté, le secteur privé continue d'offrir aux prix du marché des logements qui ne sont accessibles qu'à un petit nombre de familles. Le nombre de prêts au logement accordés par les banques privées est en augmentation, mais ici encore peu de familles peuvent se permettre de payer les taux d'intérêt exigés. L'état du parc de logements privatisés continue de se dégrader, faute d'entretien et de moyens financiers.

25. Depuis l'achèvement de la monographie nationale, le Gouvernement a défini trois priorités et chargé le Ministère de l'aménagement du territoire et du tourisme de les mettre en œuvre. Elles consistent à:

- a) S'attacher à mettre en place des arrangements viables pour l'entretien des appartements privatisés;
- b) Élaborer un programme de logements sociaux à l'intention des personnes ayant besoin d'un logement;
- c) Mettre en place un système de financement du logement pour appuyer la politique du logement.

26. Pour avancer dans la mise en œuvre de ces priorités, le Ministère a élaboré des programmes et des projets de loi spécifiques, qui sont présentés ci-dessous. De plus, le Ministère reconnaît l'importance de la coordination avec ses partenaires et avec les parties prenantes du secteur du logement.

B. Propositions élaborées par le Ministère, pour examen

27. L'atelier a pris pour base de discussion les propositions concrètes présentées par le Ministère de l'aménagement du territoire et du tourisme. Ces propositions étaient les suivantes:

a) Stratégie nationale du logement et nécessité d'un réseau de parties prenantes clefs. Différentes configurations de réseau ont été proposées. On pourrait envisager un réseau formel établi par décret, plusieurs groupes de travail s'occupant de diverses questions, ou un réseau indépendant. La mise en place d'un réseau de ce type a essentiellement pour but de faciliter la participation de toutes les parties prenantes sur un pied d'égalité, d'engager un dialogue franc et ouvert et de rendre possibles des décisions fondées sur une interprétation commune;

b) Projet de loi visant à encourager les programmes d'amélioration et d'entretien de l'habitat et de rénovation urbaine. Ce projet de loi prévoit la mise en place d'assemblées de copropriétaires autorisées à rechercher des financements publics pour des programmes d'amélioration. Il donne des précisions sur les travaux pouvant faire l'objet de ces programmes, sur les procédures d'examen des demandes et les documents qui doivent être présentés aux assemblées. Il définit en outre le rôle des municipalités. La contribution attendue des différents acteurs est également indiquée;

c) Proposition concernant l'appui à fournir et les transferts de compétences pour la gestion et l'entretien des logements privatisés. Ce projet pilote, prévu pour une durée de trois ans, est destiné à encourager plusieurs assemblées pilotes et une organisation bénévole spécialisée dans la gestion immobilière. Les assemblées devraient servir d'exemple à d'autres

propriétaires, et leur organisation bénévole pourrait, le moment venu, offrir de nouveaux logements sociaux. D'après la proposition, les participants pourront bénéficier de l'expérience d'autres pays;

d) Projet de loi sur les programmes sociaux de logement en milieu urbain. Ce projet de loi indique les catégories de ménages vulnérables pouvant bénéficier des quatre programmes de logements sociaux. Les demandes sont adressées aux municipalités, qui doivent se conformer à la réglementation officielle. Les municipalités ou des organismes à but non lucratif peuvent être propriétaires de logements qui peuvent être loués moyennant un loyer abordable. Selon une autre formule, les municipalités peuvent délivrer un certificat de logement ou verser une allocation couvrant la différence entre un loyer abordable et un loyer au prix du marché. Pour l'accession à la propriété d'un logement bon marché, les taux d'intérêt peuvent être subventionnés par le gouvernement central (voir la proposition suivante), ou les municipalités peuvent vendre des parcelles viabilisées en fournissant une assistance technique aux propriétaires construisant eux-mêmes leur logement. Le projet prévoit la mise en place d'un comité national du logement chargé de superviser un programme décennal. Il confère des fonctions spécifiques aux municipalités et comporte un programme de formation qui devrait être mené à bien dans un délai d'un an;

e) Proposition de collaboration entre le secteur bancaire privé et le secteur public. Cette proposition prévoit l'établissement d'un partenariat afin d'accroître le volume du crédit privé en faveur du logement et de rendre les prêts au logement plus abordables. Il évalue trois variantes ou scénarios dans lesquels les prêts sont assortis d'intérêts bonifiés. Les familles bénéficiaires sont ainsi plus nombreuses que ce ne serait le cas si la subvention était versée en une seule fois, et il est possible de contrôler les dépenses en vérifiant le nombre de familles admises chaque année dans le programme. Dans le premier scénario, une banque reçoit une subvention pour les prêts accordés en leks, et dans le second pour les prêts accordés en dollars des États-Unis, la différence tenant au fait que les prêts en dollars sont assortis de taux d'intérêt beaucoup plus faibles. Dans le troisième scénario, l'Office national du logement construit une maison avec de l'argent provenant d'un fonds garanti par l'État. La proposition compare les coûts supportés et les difficultés rencontrées dans les différents scénarios et suggère d'autres variantes, par exemple des systèmes d'épargne logement, un fonds d'assurance des prêts et une banque spécialisée dans le développement de l'habitat.

III. AVIS DES PARTICIPANTS À L'ATELIER: PARTIES PRENANTES ET EXPERTS INTERNATIONAUX

A. La stratégie nationale du logement

28. Le Ministère a noté que pendant 10 ans la politique du logement avait suivi une approche fragmentaire. Elle avait ensuite cherché à s'attaquer à la situation présente et aux déséquilibres régionaux dans une optique plus globale. Le Plan Action de 2001 en faveur du logement n'avait pas bénéficié de la coordination, du personnel et de l'expérience nécessaires. Différentes variantes pour la mise en place d'un réseau pouvant assurer la coordination indispensable d'une future politique du logement ont été examinées au cours de l'atelier.

29. Certains participants ont jugé trop lente la réaction à la transition et au rythme rapide des nouvelles mises en chantier. Les compétences en matière de logement allaient être maintenant

transférées à l'administration locale, mais les échanges de vues devaient se poursuivre sur les modalités pratiques de ce transfert. Le projet de loi sur le logement social était un bon exemple de la méthode à suivre pour clarifier les compétences et devrait permettre de dégager un consensus entre les autorités locales.

30. Les experts se sont félicités des progrès réalisés dans la définition d'une stratégie nationale du logement. Ils ont estimé que le succès de sa mise en œuvre nécessiterait l'établissement d'un partenariat et d'un climat de confiance, principalement entre la banque centrale et l'administration locale, mais aussi avec le secteur privé et bénévole. Les relations de travail devaient permettre aux parties d'échanger des idées et de travailler ensemble pour mettre au point des programmes pratiques.

31. Au cours de l'atelier, les participants ont été d'accord pour estimer qu'un réseau d'organismes chargés des problèmes de l'habitat devrait être mis en place aux niveaux national et local. L'initiative devrait venir du Ministère, et des associations à but non lucratif, ainsi que des organisations du secteur privé, devraient y être associées.

32. Les experts ont estimé qu'il était important que le réseau soit un réseau ouvert, tant du point de vue de sa composition que par la possibilité laissée à toutes les parties d'apporter leur contribution aux travaux. La formule la plus productive consistait probablement à constituer un noyau d'acteurs clefs, complété par des sous-groupes de spécialistes chargés d'examiner des propositions spécifiques.

33. Au cours de l'atelier, il a été souligné que la stratégie du logement apportait une contribution d'une importance vitale à l'économie, à la création d'emplois et au bien-être social. Cette contribution devrait être un argument majeur dans les plaidoyers en faveur du financement public du logement. L'intérêt considérable que l'atelier avait suscité parmi les médias montrait les possibilités qui s'offraient de présenter de tels plaidoyers.

B. Le parc de logements privatisés

34. Les logements du secteur public ont presque tous été privatisés dans les années 90, et les anciens organismes d'État chargés de l'entretien ont été supprimés. L'état de ces logements, qui constituent une forte proportion du parc immobilier total, est en train de se dégrader. Il importe de préciser qui est responsable des espaces communs dans ces immeubles d'habitation.

35. Les experts ont estimé que l'attention qu'il convient d'accorder à une proportion aussi considérable du parc immobilier devrait être une des premières priorités. Ils se sont aussi demandé si le maintien de la totalité du parc immobilier entre les mains de propriétaires privés était une formule viable.

36. Un cadre juridique avait été défini en Albanie pour la gestion des copropriétés, mais les associations de propriétaires prévues dans ces dispositions n'avaient pas été constituées. Les participants ont estimé que si ces associations n'avaient pas vu le jour, il y avait à cela plusieurs raisons, notamment les attitudes traditionnelles, l'état d'esprit de gens qui ne souhaitaient pas coopérer avec les autres propriétaires, le faible niveau de revenu des propriétaires, et le fait que la privatisation avait été achevée avant que la législation sur

la copropriété n'ait été mise en place. Beaucoup ont estimé qu'une action plus vigoureuse de sensibilisation et d'encouragement du public serait nécessaire pour surmonter ces obstacles.

37. Un cadre législatif solide serait nécessaire pour stimuler l'activité dans le secteur du logement privé. Pour y parvenir, il faudrait peut-être proposer d'autres formules que la copropriété et adopter des dispositions établissant une réglementation efficace de la gestion des logements.

38. Les participants ont reconnu que pour assurer un entretien adéquat il fallait que tous les résidents d'un immeuble acceptent de verser une contribution financière. Un appui financier additionnel, comme celui qui était prévu dans le projet de loi, pourrait être le moyen le plus efficace d'encourager la formation d'associations de propriétaires. L'avis a été exprimé que l'administration locale pourrait jouer un rôle important, sans avoir à devenir propriétaire des appartements, mais qu'elle aurait besoin de financements. Les banques avaient aussi un rôle à jouer en accordant des prêts pour financer les travaux à effectuer dans les immeubles en copropriété, mais les prêts de cette nature avaient été jusqu'ici peu nombreux.

39. De l'avis des experts, des mécanismes devaient être mis en place afin de garantir que dans les immeubles d'habitation des décisions puissent être prises concernant les travaux d'entretien à effectuer dans les parties communes ou partagées. Des changements d'ordre institutionnel aussi bien que culturel seraient pour cela nécessaires. Changer les attitudes prendrait davantage de temps. Une approche purement directive ne donnerait aucun résultat; les habitants des immeubles devraient être eux-mêmes associés au processus de changement, qui devrait comporter une formation pratique à leur intention.

40. Les experts ont estimé que le projet de loi et la proposition du Ministère concernant le transfert des aides et des compétences étaient une excellente idée, car certains appartements pourraient constituer un exemple démontrant l'intérêt qu'il y a à former des associations et à effectuer les travaux d'entretien. Ils ont été d'accord pour estimer qu'un appui financier serait un moyen efficace d'encourager les bons exemples, et ont appelé l'attention des participants sur l'expérience intéressante de certains pays en transition et sur les directives détaillées de la CEE relatives à la copropriété (ECE/HBP/123).

41. Ils ont ensuite fait observer que, dans les pays où existaient des régimes de copropriété, des entreprises spécialisées se chargeaient souvent de la gestion d'immeubles pour le compte d'organismes gestionnaires de logements, qui pouvaient être des organismes à but non lucratif. S'il s'agissait de financer de gros travaux, il fallait que les banques aient confiance dans les emprunteurs avant de leur accorder des prêts.

42. Les experts ont dit que même avec un appui, notamment financier, certains résidents choisiraient peut-être de ne pas participer et qu'il faudrait alors sans doute se demander s'il y aurait intérêt à transférer certains logements à l'administration locale pour qu'elle les utilise comme logements sociaux.

C. La fourniture de logements sociaux

43. Le Ministère a décrit dans ses grandes lignes le projet de loi sur le logement social qui prévoyait des logements subventionnés et des programmes de soutien financier en faveur

des ménages à faible revenu. L'approche suivie dans le projet de loi, y compris le rôle de l'administration locale, avait été maintenant approuvée par le Conseil des ministres.

44. Les participants ont noté qu'il était indispensable de définir l'ordre de priorité des bénéficiaires. Ceux-ci comprendraient, sans que cela soit limitatif, les catégories de personnes sans domicile figurant déjà dans la législation précédente. Certaines municipalités participant à l'atelier ont demandé des précisions au sujet de la priorité qui serait accordée aux personnes qui venaient s'installer dans leur région et ont souligné la nécessité d'éviter des abus. Il a été noté que ce point pourrait être réglé par un décret du Gouvernement.

45. Les experts ont noté que l'expression «logement social» englobait différents types de logement. Le projet de loi sur le logement social précisait les programmes et les aides qui seraient proposés et constituait un excellent cadre global.

46. La question de l'entité propriétaire a été soulevée par plusieurs participants. Il a été noté que le projet de loi, tout en autorisant les municipalités à être propriétaires de logements sociaux, les autorisait également à fournir une aide financière à des familles ou à des organisations privées si cette aide contribuait à satisfaire les besoins en matière de logement. Les organismes privés avaient un rôle à jouer dans la satisfaction de ces besoins.

47. Notant que les logements sociaux pouvaient être propriété des municipalités ou du secteur privé, les experts ont estimé que l'important c'était que les logements soient fournis moyennant un loyer abordable et soient correctement gérés. Il appartiendrait aux municipalités de déterminer en fonction des besoins locaux et des conditions du marché local la combinaison la plus appropriée pour les logements sociaux.

48. Le projet de loi constituait un point de départ mais ne créerait pas en lui-même de nouveaux logements. Le gouvernement central et les administrations locales devraient donc élaborer des propositions spécifiques débouchant sur des programmes pratiques. Pour y parvenir, il faudrait instaurer un climat de confiance.

49. Les experts ont fait observer que l'offre de logements sociaux pourrait aller de pair avec des mesures visant à préserver l'habitat privé existant. Les résidents pauvres de logements privatisés pourraient recevoir une aide financière pour y rester moyennant des loyers abordables. Selon une autre formule, dans les immeubles où la plupart des résidents ne pouvaient pas payer des loyers au coût du marché, l'immeuble pourrait être classé dans la catégorie des logements sociaux. La municipalité deviendrait le propriétaire, à condition qu'elle ait les moyens financiers de le faire. Dans les plans d'aménagement, il faudrait prendre soin d'éviter de créer des ghettos et, par conséquent, de favoriser l'exclusion sociale.

50. Les municipalités participant à l'atelier ont estimé qu'elles devraient s'attaquer à ces problèmes. Une municipalité a fait part de sa détermination d'apporter une réponse aux problèmes locaux de logement. Elle avait procédé à une enquête pour estimer le nombre de sans-domicile et se demandait avec inquiétude combien de temps il faudrait pour répondre à leurs besoins.

51. Les experts ont estimé que, étant donné qu'il y avait plusieurs programmes de logement social, il était important que chaque municipalité établisse un programme local de logement,

comme l'exigeait le projet de loi. Elle pourrait ainsi identifier le type de logement social le mieux adapté aux besoins de sa circonscription et constituer un dossier pour obtenir les financements requis. Un transfert rapide de compétences dans le cadre de la décentralisation était sans doute essentiel, mais le travail entrepris par une municipalité donnait à penser qu'un certain degré de préparation était indispensable dans l'immédiat. Des projets pilotes, comme ceux qui étaient suggérés dans la monographie nationale pour le renforcement des capacités locales et l'échange de données d'expérience, faciliteraient la tâche.

52. De nombreux participants, y compris des municipalités, ont noté que le financement était une question clef et que les municipalités n'avaient pas aujourd'hui les fonds nécessaires pour fournir des logements sociaux. Il a été noté que les municipalités, dans le cadre de la décentralisation, pourraient utiliser les ressources provenant de certains impôts locaux et des ventes de terrains. Elles auraient aussi le droit de posséder du foncier bâti et non bâti, et de contracter des emprunts auprès des banques. Les municipalités ont regretté de ne pas avoir encore la possibilité d'exercer ces pouvoirs. Les participants se sont déclarés favorables à une plus large autonomie financière des administrations locales.

53. Les experts ont reconnu que le financement restait un problème clef, mais ont estimé qu'il n'y avait pas nécessairement de conflit d'intérêts entre le pouvoir central et les administrations locales. Pour la mise en œuvre de projets spécifiques, le gouvernement central apporterait un certain degré de certitude et d'autonomie financière, mais l'administration locale devrait accepter le fait qu'elle ne recevrait pas de l'État le financement souhaité et qu'il lui faudrait rechercher d'autres sources de financement. Ces approches conjuguées aideraient à renforcer la confiance mutuelle et le sens des responsabilités envers la collectivité. Les experts ont estimé que des projets pilotes dans le domaine du logement social contribueraient à renforcer les capacités et que le Ministère devrait prévoir un certain niveau de financement tout en recherchant l'aide de donateurs.

D. Le financement du logement

54. Le Ministère a décrit dans ses grandes lignes la proposition concernant la collaboration entre le Gouvernement et le secteur privé, et les trois scénarios mentionnés plus haut. Les prêts en dollars seraient plus avantageux, étant assortis de taux d'intérêt plus faibles que ce n'était le cas des prêts en leks, mais c'était de la construction par un organisme, comme l'Office national du logement, qui pouvait opérer sans contrainte de profit, que l'on pouvait attendre l'effet optimal.

55. Les experts ont reconnu que le financement était un aspect fondamental de la stratégie du logement et que le financement privé pouvait jouer un rôle primordial dans l'offre future de logements. Ils ont estimé que les subventions au logement devraient être ciblées et transparentes. Ils ont très favorablement accueilli l'évaluation des scénarios qui constituait à leurs yeux un bon exemple de la méthode à suivre pour planifier l'utilisation la plus efficace des ressources publiques limitées destinées au logement, car différentes options avaient été examinées sur la base des données recueillies, puis les partenaires avaient été invités à faire connaître leurs vues.

56. Certains participants ont fait observer que le secteur privé pourrait faire davantage dans un contexte général plus favorable. Selon eux, il y aurait davantage de chances d'instaurer un marché privé du logement à même de fonctionner dans un contexte de stabilité

macroéconomique général et avec un système cadastral efficace et une législation hypothécaire autorisant des sanctions en cas de non-paiement. Certaines banques participant à l'atelier ont émis l'avis que certaines pratiques, par exemple les prescriptions de la Banque centrale d'Albanie exigeant le versement d'une caution, devraient être examinées afin de déterminer si des changements favoriseraient une augmentation du volume des prêts au logement. Elles ont également estimé qu'un plan de garantie encouragerait les banques à prêter davantage pour le logement.

57. Les experts ont été d'accord pour estimer qu'il convenait d'examiner si d'éventuelles modifications de pratiques comme le versement obligatoire d'une caution ou la constitution de garanties contribueraient à la réalisation des objectifs de la stratégie du logement.

58. Certaines banques ont fait observer qu'elles avaient accordé de nombreux prêts au logement, y compris dans certains cas pour l'amélioration du bâti existant et pour des montants modestes, et qu'elles souhaitaient vivement continuer dans cette voie. Elles ont dit souhaiter travailler avec les pouvoirs publics, plus spécialement sur le troisième scénario présenté par le Ministère, et qu'elles envisageraient d'accorder des prêts aux municipalités si la loi les y autorisait.

59. Une organisation internationale participant à l'atelier a dit qu'il y avait place, à côté des systèmes de crédit traditionnels, pour des systèmes de microcrédit comme ceux qui avaient donné de bons résultats dans d'autres pays d'Europe du Sud-Est. Les experts ont estimé que les avantages de programmes de microcrédit dans le secteur du logement devraient retenir l'attention.

IV. CONCLUSIONS DE L'ATELIER

60. D'une manière générale, l'atelier a permis d'obtenir les résultats escomptés et s'est révélé pour le Gouvernement albanais un excellent moyen de présenter des propositions pratiques et d'examiner l'action à entreprendre dans l'avenir. Spécifiquement, l'atelier est parvenu aux conclusions suivantes:

a) Un réseau de parties prenantes clefs était indispensable pour mettre en œuvre la stratégie du logement, un noyau central de membres étant complété par de petits groupes de travail spécialisés, selon les questions à traiter;

b) Le projet de loi sur le logement social constituait une approche excellente qui devrait trouver des applications dans le cadre de projets pilotes;

c) Priorité devrait être accordée aux activités de formation et de renforcement des capacités à l'intention des autorités locales;

d) L'approche proposée par le Ministère pour résoudre le problème de l'entretien du parc de logements privatisés constituait un bon début et devrait être mise en pratique dans le cadre de projets pilotes et d'activités de formation;

e) Une campagne de sensibilisation en faveur d'approches communautaires pour l'entretien de l'habitat a été jugée très importante;

f) La proposition concernant l'établissement d'un partenariat entre le secteur public et les banques privées a été favorablement accueillie par certaines banques et devrait être examinée plus avant.

61. De manière générale, les experts ont félicité le Gouvernement albanais pour les progrès réalisés dans l'élaboration de sa stratégie nationale du logement. Bien que des avancées utiles aient été réalisées sur les priorités retenues, il y avait encore beaucoup à faire. La CEE et les experts étaient prêts à apporter leur concours pour aider à poursuivre l'élaboration de la stratégie, en particulier pour la mise en œuvre des projets pilotes évoqués au cours de l'atelier.

62. Le financement restait un aspect crucial et les experts ont estimé que l'on pourrait faire davantage pour coordonner les contributions des donateurs internationaux. Il a donc été suggéré que la CEE convoque une réunion de donateurs afin d'examiner les moyens les plus efficaces d'appuyer la mise en œuvre de la stratégie du logement, dans le cadre de projets pilotes dans une phase initiale. À cette fin, il a été suggéré que le Ministère définisse dès que possible une série de projets pilotes dans des domaines prioritaires sélectionnés, et que ces projets soient examinés avec les membres du réseau. Il était indispensable que ces projets pilotes soient accompagnés d'un programme de mise en œuvre, assorti d'un calendrier et d'un budget spécifiques. Une réunion de donateurs serait alors convoquée et les projets lui seraient présentés en vue de leur financement éventuel. Pour améliorer les échanges de données d'expérience, les experts ont estimé que les représentants de pays voisins qui avaient peut-être une expérience dans des secteurs pertinents ou qui avaient peut-être élaboré des projets analogues devraient être également invités à la réunion.
