



Commission économique pour l'Europe**Comité du logement et de l'aménagement du territoire****Soixante-quatorzième session et Réunion ministérielle**

Genève, 7-9 octobre 2013

Point 5 d) de l'ordre du jour provisoire

**Examen de la mise en œuvre du programme de travail
pour 2012-2013: Monographies nationales sur le logement
et l'aménagement du territoire****Directives pour l'élaboration des monographies nationales
de la CEE sur le logement et l'aménagement du territoire****Note du secrétariat***Résumé*

L'élaboration des monographies de pays de la CEE sur le logement et l'aménagement du territoire est l'activité phare du Comité du logement et de l'aménagement du territoire. Ce dernier examine régulièrement sa façon de procéder en la matière afin de prendre en compte les changements sociaux, économiques et politiques intervenus dans le domaine du logement et de l'aménagement du territoire dans la région de la CEE.

À sa soixante-treizième session, le Comité a demandé au secrétariat de revoir la méthode utilisée pour réaliser les monographies et d'élaborer des directives pour leur préparation. Ces directives sont décrites dans la présente note.

Le Comité est invité à adopter ces directives méthodologiques qui seront alors disponibles sur le site Web de la CEE.

I. Introduction

1. Pour soutenir les réformes en matière de logement et de politique foncière dans la région de la Commission économique pour l'Europe (CEE), en particulier dans les pays en transition, la CEE élabore des monographies de pays sur le logement et l'aménagement du territoire, qui servent aux gouvernements à analyser leurs politiques et leurs stratégies en matière de logement, d'urbanisation et d'aménagement du territoire ainsi que les institutions mises en place dans ces domaines. Ces monographies aident également les pays à comparer les progrès réalisés avec ceux d'autres pays de la région. Elles reposent avant tout sur une étude analytique du logement, de l'urbanisation et de l'aménagement du territoire réalisée par des experts internationaux indépendants, à partir de laquelle des orientations pragmatiques sont ensuite recommandées.

2. Les groupes ciblés par les monographies nationales sont avant tout les décideurs des autorités nationales et locales puis, les organisations internationales et non gouvernementales, les milieux universitaires et les acteurs du secteur privé dans les domaines du logement, de l'urbanisation et de l'aménagement du territoire.

3. La CEE élabore ces monographies depuis 1996. Jusqu'à présent, elles ont porté sur les pays ci-après: Bulgarie (1996), Pologne (1998), Slovaquie (1999), Lituanie (2000), Roumanie (2001), République de Moldova (2002), Albanie (2002), Arménie (2004), Fédération de Russie (2004), Serbie-et-Monténégro (2006), Géorgie (2007), Bélarus (2008), Kirghizistan (2010), Azerbaïdjan (2010) et Tadjikistan (2011). Celle concernant l'Ukraine sera achevée en 2013.

4. Les recommandations figurant dans les monographies ont donné lieu à d'importantes réformes des politiques, comme dans les cas ci-après:

- En Arménie, un programme public de logement destiné à certains groupes de la population a été mis sur pied et un dispositif destiné à améliorer les conditions de logement des personnes socialement vulnérables a été approuvé. En outre, le Gouvernement a lancé un programme quinquennal d'entretien et de gestion du parc de logements collectifs;
- En Azerbaïdjan, depuis la parution de la monographie en 2010, le Gouvernement a modifié le Code du logement et élaboré un projet de code de l'urbanisme;
- Au Bélarus, les recommandations de la monographie de 2008 ont été transposées dans la législation nationale afin de rendre le logement plus abordable grâce à des systèmes d'épargne et de faciliter l'accès aux hypothèques et à des crédits à faible taux d'intérêt. Dans le cadre de ces réformes, on envisage d'adopter une nouvelle réglementation sur l'épargne en faveur de la construction de logements. De plus, un programme de conception et de construction de logements économes en énergie a été lancé et un projet pilote de création de logements locatifs a été mis en chantier à Minsk;
- En Géorgie, le Gouvernement a élaboré un projet de code d'aménagement du territoire et de la construction qui comprend, par exemple, des règles permettant de légaliser les bâtiments construits sans permis;
- En Serbie, les autorités se sont appuyées sur les recommandations de la monographie pour améliorer considérablement la législation en matière de logement, y compris pour créer un cadre juridique pour le logement social.

5. La présente note contient des informations sur l'objectif des monographies nationales, la raison d'être de leur structure et leur contribution à la facilitation des réformes sur les plans juridique, politique et des infrastructures. Ces informations sont destinées aux experts qui contribuent à l'élaboration des monographies et aux autorités qui utilisent ces dernières.

6. En 2008, le Bureau du Comité a évalué l'élaboration des monographies du point de vue de la façon de procéder en la matière (ECE/HBP/2008/4)¹. La présente note s'appuie sur cette évaluation et traite tant des moyens logistiques que de la structure et du contenu des monographies.

7. Le reste de la note, consacré aux directives, se subdivise en trois parties: la procédure d'élaboration des monographies (sect. II), la structure et le contenu des monographies (sect. III) et l'utilisation des monographies en tant que moyen de promouvoir des réformes dans le secteur du logement et de l'aménagement du territoire (sect. IV).

II. Procédure d'élaboration des monographies de pays

8. **Demande.** Le Comité envisage d'élaborer une monographie après réception d'une demande adressée par un organisme national ou un ministère compétent au directeur de la division qui assure son secrétariat². S'il approuve la demande, le secrétariat de la CEE (ci-après, le secrétariat) prie le pays de nommer un agent de coordination.

9. **Nomination** d'un agent de coordination. Un représentant du ministère concerné est chargé de coordonner les actions nationales pour faciliter le processus d'élaboration de la monographie. Il communique régulièrement avec le secrétariat au sujet des questions de préparation et d'exécution des missions de recherche et de coordination des experts nationaux. Il doit pouvoir communiquer en anglais.

10. **Constitution** d'une équipe d'experts nationaux. Le gouvernement hôte constitue une équipe d'experts pour soutenir l'équipe internationale, avant que le secrétariat ne réalise sa mission préliminaire. Les experts nationaux représentent les organismes publics chargés des questions de logement et de biens fonciers. Ils fournissent les informations pertinentes pour la monographie dont ils disposent avant la mission de recherche et aident les experts internationaux pendant et après cette mission. Leur travail constitue la contribution en nature du gouvernement hôte à l'établissement de la monographie.

11. **Mission préliminaire.** Le secrétariat effectue une mission préliminaire dans le pays afin d'établir des contacts avec les organisations nationales et locales œuvrant dans les domaines du logement, de l'urbanisation et de l'aménagement du territoire et de collecter des informations susceptibles d'être utiles aux experts internationaux. Après la mission, un projet de structure de la monographie est élaboré et la liste des experts nationaux assortie de leurs coordonnées est dressée. La structure de la monographie sera arrêtée, en concertation avec les autorités nationales, en fonction des principales difficultés en matière de logement, d'urbanisation et d'aménagement du territoire identifiées à l'occasion de la mission.

12. **Constitution d'une équipe d'experts internationaux et collecte de données et d'informations de base.** Le secrétariat constitue une équipe d'experts internationaux composée de spécialistes des politiques et du financement du logement, de la planification et de la gestion urbaines, de l'administration des biens fonciers et de l'aménagement du territoire. Les experts, qui agissent à titre personnel, sont choisis en fonction de leurs

¹ Document consultable à l'adresse: <http://www.unece.org/hlm/sessions/69thsession.html>.

² On trouvera un modèle de lettre de demande à l'adresse: <http://www.unece.org/housing-and-land-management/areas-of-work/country-profiles-on-housing-and-land-management.html>.

compétences et de leur connaissance de la région. En principe, ils ne sont pas du pays à l'examen afin d'éviter les conflits d'intérêts et d'avoir un point de vue externe et indépendant.

13. Le secrétariat et l'agent de coordination facilitent la prise de contact initiale entre les experts internationaux et nationaux par courrier électronique pour que les uns puissent communiquer directement avec les autres afin d'obtenir les informations de base nécessaires à l'élaboration de la partie de la monographie les concernant et donc de se préparer à la mission de recherche.

14. Il est demandé aux experts nationaux de participer activement à la collecte des informations et données de base pertinentes. Ces informations sont communiquées aux experts internationaux longtemps avant la mission de recherche et, au plus tard, quatre semaines avant celle-ci. Lorsque cela est possible, les principaux documents et textes juridiques doivent être fournis en anglais.

15. On entend par informations de base les documents d'orientation, les rapports, les publications, les listes et les copies des documents juridiques pertinents ainsi que les données économiques pertinentes disponibles pour les dix dernières années. Les données antérieures seront demandées selon que de besoin.

16. **Mission de recherche.** La mission de recherche est menée par le secrétariat et l'équipe d'experts internationaux. Ces derniers doivent soumettre au secrétariat un projet de deux pages des chapitres dont ils ont la charge, faisant apparaître les grands thèmes qui y seront traités, au moins un mois avant la mission de recherche. Cette mission consiste à enquêter et à mener des entretiens approfondis avec les experts nationaux et les parties prenantes des secteurs du logement et de l'aménagement du territoire. Son succès dépend de l'étroite coopération entre les équipes d'experts internationaux et nationaux. Des visites techniques de sites résidentiels peuvent être organisées.

17. **Élaboration des projets de chapitres.** À l'issue de la mission de recherche, les experts internationaux rédigent une version provisoire complète d'une longueur de 7 à 10 pages (en police Times New Roman taille 11 et en interligne simple), de chaque chapitre, contenant des propositions de recommandations pratiques. Lors de la rédaction de ces projets, les experts nationaux répondent, si besoin, aux questions complémentaires des experts internationaux ou du secrétariat.

18. **Établissement de la version finale.** Le secrétariat et les experts internationaux travaillent de concert à l'élaboration du projet révisé, qui est envoyé aux autorités du pays concerné pour confirmation et vérification. Le secrétariat établit ensuite la version finale du document en tenant compte des observations du pays, qui est présentée au Comité pour approbation.

19. **Publication.** Une fois approuvée par le Comité, la monographie est publiée en anglais et, le cas échéant, sur demande des autorités nationales, en russe. Les autorités nationales sont chargées de faire traduire le document dans la langue nationale. Le document est disponible en version papier et est accessible en ligne sur le site Web du Comité à l'adresse suivante: <http://www.unece.org/hlm>.

20. **Manifestation de lancement.** Une fois la monographie publiée en anglais et dans la langue nationale, une manifestation de lancement est organisée dans le pays à laquelle participe un large éventail d'acteurs internationaux et nationaux du domaine du logement et de l'aménagement du territoire.

21. **Diffusion.** Des exemplaires sont adressés directement à tous les États membres de la CEE par l'intermédiaire des ministères, autorités locales et autres institutions concernés.

22. La préparation et la réalisation d'une monographie doivent tenir compte des facteurs ci-après:

- **Financement.** Les monographies sont financées avant tout sur des fonds extrabudgétaires, essentiellement sous la forme de contributions des États membres au Fonds d'affectation spéciale pour le logement et l'aménagement du territoire. Il arrive que certains fournissent également une aide en nature en prenant en charge tout ou partie des frais de voyage des experts internationaux. Le pays à l'examen détache des experts, collecte des données et des informations, assure la traduction des documents pertinents, fournit des séances d'interprétation et assure les déplacements pendant les missions.
- **Coopération avec des organisations internationales.** Pendant les missions, le secrétariat devrait prendre contact avec des organisations internationales dans le pays concerné afin d'obtenir des informations.
- **Sources.** Pour établir leurs analyses, les experts internationaux devraient s'appuyer sur les données et les informations fournies par le pays à l'examen ainsi que sur les rapports et les publications d'organisations internationales et d'organismes donateurs actifs dans le pays.
- **Calendrier approximatif de réalisation d'une monographie.** La réalisation d'une monographie devrait prendre environ trente-huit semaines se décomposant en une mission préliminaire (une semaine), la collecte des données et informations de base (six semaines), la mission de recherche (une à deux semaines), la rédaction des chapitres et des recommandations (vingt-quatre semaines) et la publication (six semaines).

III. Structure et contenu des monographies de pays

23. Du fait de la variété des profils géographique, politique, économique et social, il est impossible d'arrêter une structure de monographie unique pour tous les pays. La structure proposée est donc indicative et doit être adaptée en fonction des besoins.

24. Avant la rédaction des chapitres dont ils sont responsables, les experts internationaux devraient consulter le site Web du Comité³ sur lequel on trouve les monographies déjà parues ainsi que d'autres liens et informations utiles.

25. Les monographies servent à divers utilisateurs finals et chacun peut y rechercher des informations différentes. Cependant, principalement pour les autorités nationales, les éléments de monographies les plus importants sont les conclusions et les recommandations pratiques qui figurent à la fin de chaque chapitre et qui sont résumées dans le dernier chapitre de la monographie.

26. Les recommandations pratiques doivent être directes, claires et réalistes et être assorties de calendriers de mise en œuvre. Elles doivent indiquer les actions à entreprendre et les acteurs publics qui en seront chargés, et s'accompagner de directives pour la coordination des différents acteurs.

27. La structure recommandée pour les monographies est la suivante:

28. **Préambule.** Cette partie comprend un avant-propos du Secrétaire exécutif de la CEE, une préface, les remerciements et un résumé.

³ À l'adresse ci-après: <http://www.unece.org/housing-and-land-management/areas-of-work/country-profiles-on-housing-and-land-management.html>.

29. **Aperçu général de la situation du pays.** Ce chapitre est consacré aux informations géographiques, au cadre politique, à la démographie et à la situation économique et sociale.

30. **Cadre juridique et institutionnel du logement, de l'urbanisation et de l'aménagement du territoire.** Cette partie se subdivise en deux chapitres consacrés respectivement au cadre juridique et au cadre institutionnel du logement, de l'urbanisation et de l'aménagement du territoire. Elle décrit les forces et les faiblesses des systèmes juridique et institutionnel et analyse le rôle joué par les différents acteurs, le degré d'engagement des secteurs public et privé ainsi que la participation du public au processus décisionnel.

31. **État, entretien et gestion des logements.** Cette partie comprend une analyse du parc immobilier, notamment d'aspects comme l'état physique, l'accessibilité, le caractère abordable, l'habitabilité et le respect du milieu culturel ainsi que des pratiques en matière d'entretien et de gestion des logements, y compris le rôle du secteur privé⁴. Dans cette partie sont également passés en revue les services aux collectivités, l'efficacité énergétique et les régimes d'occupation des logements (comme la propriété du logement, la propriété individuelle, les copropriétés et les coopératives). On y traite également des questions d'égalité des sexes (comme la question des femmes propriétaires de leur logement), d'adaptation au changement climatique et des stratégies de lutte contre les catastrophes naturelles et dues à l'homme grâce aux normes et à la conception des logements. Enfin, dans cette partie sont analysées les politiques du logement, y compris le cadre et les moyens d'action nationaux.

32. **Urbanification et urbanisme.** Il s'agit ici d'étudier l'état de l'urbanification, donc des questions comme l'urbanisation, l'abandon de zones urbaines et rurales, la densification des centres-villes ou l'étalement des villes, l'inclusion sociale, l'embourgeoisement, la mixité sociale ainsi que la construction planifiée ou non des logements dans le cadre du développement de villes intelligentes et compactes. On y analyse également les grands projets de construction de complexes résidentiels, la reconstruction des zones dégradées (aménagement de terrains nus et réhabilitation de friches industrielles), l'aménagement de l'espace, la gestion de la croissance urbaine, l'adaptation au changement climatique et l'atténuation de ce phénomène et les établissements informels. On traite également, dans cette partie, des grandes orientations des réglementations en matière d'aménagement du territoire et d'utilisation du sol, y compris des plans directeurs et du zonage.

33. **Infrastructures et services aux collectivités.** Cette partie est consacrée à l'analyse de la qualité des infrastructures et des services aux collectivités, et au rôle des différents acteurs qui les fournissent et les gèrent; on y étudie les systèmes de gestion du pays et dans quelle mesure ils facilitent la fourniture de ces services. Les priorités en matière d'investissement sont également étudiées.

34. **Administration des biens fonciers et aménagement du territoire.** Cette partie se décompose généralement en deux chapitres consacrés respectivement à l'administration des biens fonciers et aux politiques foncières. Dans le premier, on analyse le système national d'administration des biens fonciers: autorités compétentes; rôle des notaires, le cas échéant; cadastre, y compris la base cadastrale; participation du secteur privé dans l'administration des biens fonciers, cadre géodésique et levés topographiques; services au public, y compris fourniture d'informations sur les biens fonciers et l'immobilier; collaboration avec d'autres départements et municipalités; hypothèques (y compris processus d'enregistrement, frais et procédure de saisie d'hypothèque); et utilisation des biens fonciers en tant que garantie. On y étudie également l'état des marchés immobiliers, y compris la fiscalité. Le second

⁴ Voir également «Élément du droit à un logement convenable», à l'adresse: <http://www.ohchr.org/EN/Issues/Housing/toolkit/Pages/RighttoAdequateHousingToolkit.aspx>.

chapitre est consacré à une analyse des politiques foncières⁵, y compris des réformes en cours et prévues.

35. **Cadre financier des logements et des biens fonciers.** Cette partie traite du financement public et privé des logements et des biens fonciers, de l'existence de mécanismes de financement, de l'accessibilité économique du logement, du financement de l'amélioration de l'habitat et des mesures d'amélioration de l'efficacité énergétique de l'habitat, y compris pour les personnes défavorisées. Elle traite également des liens existants entre la politique du logement et le système bancaire ainsi que du rôle joué par les autorités nationales et locales de financement du logement.

36. **Recommandations pratiques.** Dans cette partie sont résumées les recommandations figurant dans chacun des chapitres.

IV. Les monographies de pays comme instrument de promotion des réformes du logement, de l'urbanisme et de la gestion des biens fonciers

37. Les monographies comprennent des recommandations pratiques et il est important de veiller à ce qu'elles soient appliquées et d'appuyer les réformes. Une fois la monographie élaborée, il est recommandé au gouvernement concerné d'élaborer un plan d'action national assorti de mesures précises pour la mise en œuvre des recommandations. La CEE peut l'aider à cet effet pour autant qu'elle dispose de ressources extrabudgétaires suffisantes.

38. En 2013, la CEE a proposé la mise en place de dialogues, donc l'objectif serait d'aider les pays visés à mener des réformes en appuyant l'élaboration et la mise en œuvre des plans d'action. Pour suivre la mise en œuvre des plans d'action, il est recommandé de constituer des comités interinstitutions composés de l'ensemble des principaux ministères et organismes intervenant dans les domaines du logement, de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire.

39. Afin que leur action soit bien coordonnée avec celle du Programme des Nations Unies pour les établissements humains (ONU-Habitat), notamment dans le cadre des préparatifs de la troisième Conférence des Nations Unies sur le logement et le développement urbain durable (Habitat III)⁶, il est proposé que ces comités interinstitutions soient créés en coopération avec la CEE et ONU-Habitat, sous forme de comités nationaux pour l'habitat. Ces derniers pourraient alors, outre leur fonction de suivi de l'application des plans d'action nationaux, étudier du point de vue des politiques et des stratégies des questions ayant trait aux préparatifs d'Habitat III.

40. Les dialogues sur les politiques urbaines nationales peuvent être l'occasion de promouvoir le renforcement des cadres juridique, institutionnel et de gestion de façon à ce que les autorités nationales et locales et les responsables de l'urbanisme, du logement et de l'aménagement du territoire puissent faire face aux difficultés actuelles et aux nouveaux défis.

⁵ Lors de l'élaboration de ce chapitre, il est recommandé d'utiliser les *Directives volontaires pour une Gouvernance responsable des régimes fonciers applicables aux terres, aux pêches et aux forêts dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale* de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture, que l'on trouve à l'adresse suivante: <http://www.fao.org/docrep/016/i2801f/i2801f.pdf>.

⁶ Décidée par l'Assemblée générale des Nations Unies dans le document A/RES/66/207 consultable à l'adresse suivante: http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=%20A/RES/66/207.

41. Plusieurs années après la parution de sa monographie, le pays peut demander à l'équipe d'experts internationaux d'évaluer les réformes qu'il a menées. Il appartiendrait alors à l'équipe d'évaluer la mise en œuvre des recommandations, d'étudier les stratégies futures pour le logement et l'aménagement du territoire et d'évaluer les effets de la monographie sur la politique du logement. Cela pourrait permettre un suivi à long terme des réformes et la formulation de nouveaux objectifs pour répondre aux nouveaux problèmes.

42. Le Comité du logement et de l'aménagement du territoire est invité à adopter ces directives méthodologiques pour l'élaboration des monographies de pays sur le logement et l'aménagement du territoire, à réaffirmer l'importance du rôle de direction de la CEE dans cette élaboration et à encourager la coopération entre la CEE et d'autres organisations et organismes internationaux souhaitant participer à l'élaboration de ces monographies pour certains pays de la région de la CEE.
