

**Conseil économique et social**

Distr. générale
23 octobre 2015
Français
Original : anglais

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

Genève, 14 et 15 décembre 2015

Point 6 d) de l'ordre du jour provisoire**Examen de la mise en œuvre du programme de travail****pour 2014-2015 : Monographies nationales sur le logement
et l'aménagement du territoire****Projet de directives révisées 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.

Le Comité a approuvé les directives pour l'élaboration des monographies nationales à sa soixante-quatorzième session (ECE/HBP/2013/8)¹. Ces directives ont ensuite été revues conformément aux recommandations des représentants des gouvernements et des experts internationaux et nationaux associés à l'élaboration de monographies nationales en 2013-2015. Les modifications qu'il est proposé d'introduire visent à rendre ces monographies plus concrètes et plus utiles aux pays bénéficiaires.

La présente note contient le projet de directives révisées, que le Comité est invité à examiner et approuver. Une fois approuvées par le Comité, les directives révisées pourront être consultées sur le site Web de la CEE.

* Le présent document a été soumis tardivement pour des raisons techniques.

¹ <http://www.unece.org/fileadmin/DAM/hlm/documents/2013/ece.hbp.2013.08.f.pdf>



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 stratégies relatives au logement, à l'urbanisation et à l'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, 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), Tadjikistan (2011) et Ukraine (2013). Celle concernant la République de Moldova sera achevée en 2015.

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

- En Arménie, après l'achèvement de la première monographie en 2004, 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, le fondement logique de leur structure et le rôle qu'elles peuvent jouer en facilitant 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)².

7. La présente note s'appuie sur cette évaluation et traite tant des moyens logistiques que de la structure et du contenu des monographies. 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 au directeur de la division qui assure son secrétariat³ par l'organisme national ou le ministère compétent. Si le Comité approuve la demande, le secrétariat de la CEE (ci-après, le secrétariat) invite le pays à 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 compétences et de leur connaissance de la région. En principe, ils ne

² <http://www.unece.org/fileadmin/DAM/hlm/documents/2008/ECE.HBP.2008.4.f.pdf>.

³ 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>.

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 du projet révisé.** Le secrétariat et les experts internationaux travaillent de concert à l'élaboration du projet révisé, qui est ensuite envoyé aux autorités du pays concerné pour confirmation et vérification.

19. **Présentation.** L'achèvement de la monographie fait l'objet d'une présentation avec la participation d'un large éventail d'acteurs internationaux et nationaux œuvrant dans les secteurs du logement et de l'aménagement du territoire. Cette manifestation est l'occasion de recueillir des observations sur le projet de monographie auprès de toutes les parties prenantes.

20. **Établissement du texte définitif.** Le secrétariat établit le texte définitif du document en tenant compte de toutes les observations. Celui-ci est présenté au Comité pour approbation.

21. **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 peut être consulté en ligne sur le site Web du Comité à l'adresse suivante : <http://www.unece.org/housing>.

22. **Diffusion.** Des exemplaires sur papier de la publication sont adressés au gouvernement du pays pour lequel la monographie a été établie et aux États membres de la CEE, organisations et experts qui le demandent.

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

- **Financement.** Les monographies sont financées avant tout par des ressources 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 services 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 de tirer parti des connaissances et des informations dont elles disposent et d'obtenir de leur part un appui éventuel dans la mise en œuvre des recommandations figurant dans les monographies.
- **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

24. 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.

25. Avant la rédaction des chapitres dont ils sont responsables, les experts internationaux devraient consulter le site Web du Comité⁴ sur lequel on trouve les monographies déjà parues ainsi que d'autres liens et informations utiles.

26. Les monographies servent à divers utilisateurs finals et chacun peut y rechercher des informations différentes. Cependant, principalement pour les autorités nationales, les éléments de monographie 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.

27. 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 lignes directrices pour la coordination des différents acteurs.

⁴ À l'adresse ci-après : <http://www.unece.org/housing-and-land-management/areas-of-work/country-profiles-on-housing-and-land-management.html>.

28. La structure recommandée pour les monographies est la suivante :
29. **Préambule.** Cette partie comprend un avant-propos du Secrétaire exécutif de la CEE, une préface, les remerciements et un résumé.
30. **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.
31. **Parc immobilier et cadre juridique et institutionnel.** 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 privé⁵. 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), de l'adaptation aux changements climatiques et des stratégies de lutte contre les catastrophes naturelles et dues à l'homme grâce aux normes et à la conception des logements. Dans cette partie sont aussi analysées les politiques du logement, y compris le cadre et les moyens d'action nationaux. Enfin, il est procédé à une analyse du cadre juridique et institutionnel applicable au logement. Cette partie décrit les forces et les faiblesses des systèmes juridique et institutionnel existant dans ce domaine et analyse le rôle joué par les différents acteurs du logement, le degré d'engagement des secteurs public et privé ainsi que la participation du public au processus décisionnel.
32. **Urbanification et urbanisme, y compris le cadre juridique et institutionnel.** 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 aux changements climatiques et l'atténuation de ce phénomène et les implantations sauvages. On traite en outre, 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. Enfin, il est procédé à une analyse du cadre juridique et institutionnel applicable à l'urbanisation. Cette partie décrit les forces et les faiblesses des systèmes juridique et institutionnel existant dans ce domaine et analyse le rôle joué par les différents acteurs de l'urbanisation, le degré d'engagement des secteurs public et privé ainsi que la participation du public au processus décisionnel.
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 passées en revue. Les cadres juridique et institutionnel applicables à l'infrastructure sont étudiés dans la partie consacrée à l'urbanisation.

⁵ Voir également « Élément du droit à un logement convenable », à l'adresse : <http://www.ohchr.org/EN/Issues/Housing/toolkit/Pages/RighttoAdequateHousingToolkit.aspx>.

34. **Administration des biens fonciers et aménagement du territoire, y compris le cadre juridique et institutionnel.** 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 chapitre est consacré à une analyse des politiques foncières⁶, y compris des réformes en cours et prévues. Enfin, il est procédé à une analyse du cadre juridique et institutionnel applicable à l'aménagement du territoire. Cette partie décrit les forces et les faiblesses des systèmes juridique et institutionnel existant dans ce domaine et analyse le rôle des différents acteurs de l'aménagement du territoire, le degré d'engagement des secteurs public et privé ainsi que la participation du public au processus décisionnel.

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 existant entre la politique du logement et le système bancaire ainsi que du rôle joué par les autorités nationales et locales responsables de la question du 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 **des plans d'action nationaux** assortis 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. Pour appuyer l'élaboration des plans d'action, puis en suivre la mise en œuvre, il est recommandé de constituer des **comités directeurs interinstitutions** qui devraient être composés de l'ensemble des principaux ministères et organismes intervenant dans les domaines du logement, de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire ainsi que de représentants des collectivités locales, des milieux universitaires, du secteur privé et de la société civile. Il est recommandé que les comités directeurs soient créés

⁶ 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>.

officiellement par le gouvernement, par exemple par une ordonnance d'un ministre ou du responsable de l'organisme chef de file. Le comité directeur devrait se réunir périodiquement pour examiner la mise en œuvre du plan d'action national.

39. 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.

40. Le Comité du logement et de l'aménagement du territoire est invité à adopter ces directives méthodologiques révisées 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.
