



**Conseil économique
et social**

Distr.
GÉNÉRALE

ECE/HBP/2006/3
10 juillet 2006

FRANÇAIS
Original: ANGLAIS

COMMISSION ÉCONOMIQUE POUR L'EUROPE

**COMITÉ DU LOGEMENT ET DE L'AMÉNAGEMENT
DU TERRITOIRE**

Soixante-septième session
Genève, 18-20 septembre 2006
Point 4 c) de l'ordre du jour provisoire

**ENJEUX SOCIAUX ET ÉCONOMIQUES DANS LES ZONES SINISTRÉES
DE LA RÉGION DE LA CEE**

Élaboré par le secrétariat en liaison avec le Bureau

Rappel des faits

1. À sa soixante-sixième session, en septembre 2005, le Comité du logement et de l'aménagement du territoire a procédé à un examen approfondi des avantages sociaux et économiques de l'amélioration des établissements humains. Ce débat avait pour objet d'engager les décideurs de la région de la CEE à rester focalisés sur l'amélioration des établissements humains pour promouvoir la stabilité et la prospérité dans l'ensemble de la région.
2. Dans le prolongement du débat, le Comité est convenu d'organiser une réunion de haut niveau en même temps que sa soixante-septième session qui se tiendrait en septembre 2006. Cette réunion définirait les orientations générales futures des travaux du Comité et traiterait de questions précises et concrètes. Le Comité a également invité son Bureau et le secrétariat à élaborer un projet de déclaration sur la base des résultats du débat approfondi de 2005, pour examen et adoption à la réunion de haut niveau (ECE/HBP/136, par. 14).
3. Lors de ses deux réunions de 2006, le Bureau a examiné cette demande du Comité et décidé que la réunion de haut niveau devrait examiner deux questions majeures présentant un intérêt pour tous les pays de la région de la CEE: a) l'intégration sociale et économique grâce à des politiques d'amélioration des établissements humains, et b) le secteur des logements collectifs: propriété, entretien, rénovation et gestion.

4. La présente note a été élaborée par le secrétariat en liaison avec le Bureau du Comité afin d'aider la réunion de haut niveau à examiner ces questions et à adopter la déclaration (ECE/HBP/2006/4). Elle est fondée essentiellement sur les résultats des travaux du Comité du logement et de l'aménagement du territoire et sur les constatations d'une étude néerlandaise consacrée à la rénovation durable des tours d'habitation et au réaménagement des zones qui les entourent (Ministère néerlandais du logement, de l'aménagement de l'espace et de l'environnement, 2004).

I. INTÉGRATION SOCIOÉCONOMIQUE GRÂCE À L'AMÉLIORATION DES ÉTABLISSEMENTS HUMAINS

5. La crise sociale qui a accompagné la mondialisation de l'économie semble avoir pris au dépourvu les économistes néoclassiques qui étaient convaincus qu'un retour à la croissance économique et de nombreuses créations d'emplois empêcheraient une détérioration de la situation sociale. Mais, si la majorité des pays industrialisés, ainsi qu'un grand nombre de pays en transition et de pays en développement, ont enregistré un redressement économique ces dernières années, il semble que cela n'a pas enrayé l'appauvrissement des populations et que bon nombre de problèmes sociaux demeurent. La croissance économique en elle-même ne règle pas automatiquement les problèmes sociaux.

6. Actuellement, il apparaît de plus en plus clairement que la cohésion sociale dans la région de la CEE est menacée. Cela a été constaté dans les pays d'Europe occidentale et de l'Europe du Sud-Est ainsi que dans les pays de l'Europe orientale, du Caucase et de l'Asie centrale (EOCAC), bien que les facteurs en cause soient très variés et tiennent à l'histoire, aux traditions et à la situation spécifique de chaque pays. Des politiques globales de développement urbain, de logement et d'administration des biens fonciers sont considérées comme le moyen de promouvoir l'intégration sociale et économique dans l'objectif de créer une société ouverte à tous offrant des conditions socioéconomiques et des conditions de vie adéquates à tous les groupes. Un échec sur ce plan aurait un coût social considérable pour les États en termes d'instabilité politique et d'insécurité urbaine.

L'intégration socioéconomique: un défi politique

7. Les groupes sociaux hétérogènes ci-après se trouvent tous, en général, dans les zones urbaines:

- Minorités ethniques, immigrants, réfugiés, personnes déplacées, migrants et demandeurs d'asile;
- Ménages à faibles revenus, en particulier ménages dont le chef est une femme célibataire, et familles nombreuses ou jeunes avec enfants à charge;
- Chômeurs, en particulier de longue durée;
- Jeunes et personnes âgées;
- Handicapés; et

– Personnes sans domicile fixe.

8. Ces dernières années cependant, dans les pays d'Europe occidentale, la modernisation, la mondialisation et les restructurations ont conduit à une désintégration du tissu urbain. Les mécanismes de sécurité sociale ont souffert des restrictions budgétaires et des pressions économiques qui ont entraîné un recul de l'investissement dans de nouveaux programmes sociaux, y compris dans le logement. Cette évolution a abouti à une polarisation sociale, une marginalisation croissante des groupes vulnérables et, dans les zones urbaines, à l'émergence de ghettos et de poches d'extrême pauvreté. L'isolation des banlieues et l'accès difficile aux emplois, aux transports, à l'éducation, à la santé, à l'administration et à d'autres services publics ou privés posent de réelles difficultés aux résidents. Par définition, les zones sinistrées s'adaptent aux nouvelles conditions plus lentement que les autres et parfois de manière inattendue. Des tensions sociales surgissent et l'insécurité s'installe lorsque les jeunes résidents en particulier sombrent dans la violence. Récemment, des troubles et des manifestations ont éclaté dans certains pays de la région de la CEE, ce qui a complètement pris de court de nombreux décideurs.

9. En Europe du Sud-Est et dans les pays de l'EOCAC, le passage à une économie de marché a eu des répercussions spécifiques sur les conditions de vie en milieu urbain et rural. Avec la privatisation des logements, le rôle de l'État dans la politique du logement a considérablement diminué. Les besoins en la matière des populations pauvres et vulnérables ne sont souvent pas pris en compte de manière adéquate. Des marchés fonciers et immobiliers non réglementés associés à un recul des services sociaux tels que l'éducation et les soins de santé, à la dégradation de l'infrastructure, du logement et des conditions de vie, et à une pauvreté accrue ont considérablement aggravé le phénomène de l'exclusion sociale. De gros écarts de revenus entre les riches et la majorité de la population ont créé des inégalités frappantes dans les conditions de vie et ont même abouti à la création de complexes où les riches vivent sous haute protection. En outre, la gestion des grands ensembles de logements collectifs, au régime de propriété mixte, où vit la majorité de la population urbaine, s'avère très difficile. La gestion des logements en copropriété est très problématique et l'investissement dans leur entretien est insuffisant ou non existant. La faiblesse des cadres institutionnels, juridiques et financiers ainsi que l'absence de stratégies globales ont aggravé la situation. Au cours de la période de transition, l'urbanisme et l'aménagement de l'espace ont été négligés. De nombreux pays adoptent de nouvelles politiques et législations en la matière, mais leur application pose souvent problème.

10. Dans de nombreux pays en transition, le choix d'une stratégie de survie pour les ménages en difficulté, dépend en grande partie du capital humain. Les ménages ayant un faible capital humain, ceux dont le chef de famille est retraité, et ceux dont les membres ont un faible degré d'instruction, sont particulièrement menacés par l'exclusion sociale. L'appauvrissement de ces ménages doit être surveillé pour éviter qu'il ne devienne irréversible et des politiques ciblées doivent être adoptées en particulier en matière de logement.

11. Une des mesures les plus importantes de la décentralisation a consisté à confier la responsabilité de l'infrastructure sociale aux collectivités locales, ce qui était parfaitement légitime dans la transition d'une économie planifiée à une économie de marché. C'est l'exécution de cette mesure qui a fait problème. Les collectivités locales n'étaient pas prêtes à assumer cette responsabilité étant donné que, souvent, elles ne disposaient pas du budget nécessaire pour financer l'infrastructure sociale. Cette mesure s'est donc soldée par une

désorganisation totale du secteur du logement et des services publics ainsi que d'autres éléments de l'infrastructure sociale (jardin d'enfants, services médicaux, colonies de vacance, etc.).

12. La région de la CEE est donc confrontée à de nouveaux choix. Quelles sont les meilleures stratégies pour résoudre ces problèmes? De quels moyens d'action dispose-t-on? Une approche globale devrait combiner les éléments suivants: aménagement et urbanisme, logements sociaux, participation de la société civile, régimes de propriété foncière et aménagement du territoire, et politiques intégrées visant à régler les problèmes urbains.

Aménagement urbain et inclusion spatiale

13. Une approche visant à assurer la mixité des immeubles d'habitation, qui comprendraient à la fois des logements sociaux locatifs et des logements privés, pourrait favoriser la cohésion et la mixité sociales. Prévoir une part minimum de logements sociaux dans les nouvelles constructions pourrait constituer une solution. Des prescriptions légales et des programmes sociaux efficaces peuvent également contribuer à améliorer la mixité urbaine. Une planification adéquate de l'espace facilite l'accès aux emplois, aux biens et aux services et réduit donc la ségrégation spatiale. Il est par conséquent souhaitable de créer des villes ou des centres urbains plus compacts offrant un accès égal aux services et la proximité d'installations communautaires. Cela peut aller avec une architecture intégrée, où sont prévus des lieux de rencontre, des jardins publics et des installations communes (buanderies, crèches et bibliothèques) qui facilitent l'interaction entre les individus et un soutien mutuel. Des espaces verts, des aires de jeux et des magasins devraient être prévus dans chaque quartier. Au niveau de l'agglomération, il faudrait veiller à ce que les communautés soient bien intégrées dans les structures urbaines, qui doivent comprendre notamment un réseau de transport public, et qu'elles aient accès à des écoles et des hôpitaux.

Logements sociaux

14. Le concept de logement social est difficile à définir et il varie dans une certaine mesure d'un pays à l'autre. Il s'agit en général de logements locatifs, bien que dans certains pays ces logements puissent appartenir à des coopératives; dans certains cas même des logements privés peuvent être considérés comme des «logements sociaux». Le logement social a toujours été un élément clef du «modèle social européen» qui visait à assurer la cohésion de la société grâce à un soutien des familles à faible revenu. Depuis le milieu des années 70 en Europe occidentale, et depuis les années 90 dans les pays en transition, le logement est devenu de plus en plus un secteur orienté vers le marché, compétitif et soumis aux pressions économiques. Dans la plupart des pays de la CEE, l'investissement dans la construction de logements sociaux a reculé en termes réels. En outre, de nombreux pays ont procédé à une privatisation à grande échelle des logements sociaux, ce qui a réduit la part de ces derniers dans le parc immobilier.

15. Tous ces éléments pourraient contribuer à expliquer l'aggravation de l'exclusion sociale et du déclin urbain, étant donné que les logements sociaux (locatifs) jouent un grand rôle pour ce qui est de:

- Lutter contre l'exclusion sociale;
- Éviter la polarisation sociale;

- Encourager la solidarité et la responsabilisation de la société civile;
- Créer un sentiment d'appartenance;
- Réduire les disparités de revenu.

16. Les fournisseurs de logements sociaux opèrent dans un vaste cadre social et politique. Par conséquent, la mesure dans laquelle ils pourront contribuer à la cohésion sociale dépendra d'un certain nombre de mesures structurelles: combinaison optimale de politiques du logement (fourniture de logements, ciblage des populations, propriété privée, indemnités/subventions) et conception et mise en œuvre de politiques intégrées (synergies entre logements, emplois, aménagement urbain, administration des biens fonciers, santé et éducation).

Cadre institutionnel et participation

17. Parmi les principales tâches des pouvoirs publics figure la nécessité de garantir un large éventail de services et de fonctions dans les zones urbaines à problèmes et de s'attaquer aux causes structurelles de l'exclusion socioéconomique.

18. Les municipalités jouent un rôle clef dans la formulation et la mise en œuvre de stratégies d'amélioration de l'habitat urbain et des logements sociaux. La mise en place d'une structure institutionnelle efficace et une bonne répartition des tâches et des ressources sont indispensables à la réussite de ces politiques. Le partage des responsabilités entre les niveaux national, régional et local varie d'un pays à l'autre de la CEE, en fonction des traditions culturelles, des structures gouvernementales et de la capacité et de la maturité des institutions aux différents niveaux. Dans ce partage des responsabilités, c'est à l'État qu'il appartient de créer un cadre national pour les politiques de logement et d'aménagement des villes et du territoire. Outre les pouvoirs publics, d'autres parties prenantes telles que le secteur privé (promoteurs, investisseurs et propriétaires) et les organisations de la société civile devraient également participer au processus.

19. On a assisté ces dernières années à une réorientation des politiques. Le rôle des pouvoirs publics notamment a été réexaminé en vue d'alléger la bureaucratie et la charge fiscale, de faire appel aux compétences du secteur privé et d'introduire la notion de concurrence dans la fourniture des services. Dans les partenariats public-privé, les attributions et la responsabilité des institutions publiques sont reconnues, mais la fourniture des services peut être améliorée grâce au savoir-faire du secteur privé.

20. En matière d'intégration sociale, un des objectifs importants est de faire participer les citoyens et les résidents au développement de la communauté et à l'aménagement urbain. Une participation active responsabilise les habitants et renforce leur sens d'appartenance à la communauté. La participation du public au réaménagement des quartiers et aux projets de rénovation urbaine est indispensable pour que ces projets soient largement acceptés et que la population se sente engagée. Faire participer les résidents au processus de prise de décisions permet également de veiller à ce que les besoins des différents types de ménages soient dûment pris en compte.

21. Les technologies de l'information et des communications (TIC) et l'e-gouvernance peuvent être utiles, au niveau de l'organisation et de la mise en œuvre, pour ce qui est de la

participation du public, de l'intégration sociale, de la transparence et de la lutte contre la corruption. Les utilisateurs doivent cependant avoir un niveau d'instruction suffisant et une formation pour utiliser ce genre de technologies. Sans le soutien décisif des diverses parties concernées et l'impulsion des pouvoirs publics, les TIC ne permettront pas une plus large ouverture et une plus grande démocratisation mais constitueront au contraire simplement une autre forme d'exclusion.

Aménagement du territoire en faveur de la cohésion sociale et du règlement des conflits

22. La propriété foncière, la pauvreté et l'exclusion sociale sont des questions complexes et indissociables. Un contrôle effectif des ressources productives, et en particulier de la terre, est important pour pouvoir gagner sa vie et surmonter la pauvreté. Étant donné que, dans de nombreuses sociétés agraires, une part importante du revenu des populations rurales pauvres vient encore de l'agriculture, l'accès à la terre est indiscutablement lié à la lutte contre la pauvreté. En outre, la terre est bien plus qu'une simple ressource économique: c'est aussi un point de repère des communautés dans leur quête d'identité ainsi qu'un élément central de la vie culturelle, du pouvoir politique et de la cohésion sociale. En conséquence, l'impossibilité d'avoir accès à la terre ou la perte des terres peut engendrer l'exclusion sociale et une diminution des capacités humaines, provoquer la migration des pauvres et des jeunes vers les zones urbaines, créer des conflits et susciter la violence.

23. Les causes de conflits et de violences sont nombreuses: jalousie à l'égard des autres ethnies, tendances nationalistes, conflits de classe, frontières contestées, intérêts économiques, etc. Les conflits se traduisent par des pertes en vies humaines, la destruction des habitations, le non-respect des cadres juridiques, le vol des biens et l'occupation des terres. Dans de nombreux cas, la restauration du processus de gouvernance consiste en grande partie à rétablir la sécurité du régime foncier, à attribuer et restituer les terres, à assurer un fonctionnement transparent du marché foncier et à veiller à l'aménagement du territoire. L'administration des biens fonciers joue un rôle essentiel pour ce qui est de garantir les droits de propriété, permet le bon fonctionnement des marchés foncier et immobilier et constitue une source d'informations pour de nombreuses tâches publiques.

Établissements spontanés

24. Les établissements spontanés sont d'ordinaire des établissements denses qui regroupent des habitants ayant construit eux-mêmes leur logement et où le régime foncier est traditionnel ou informel. Ils sont généralement engendrés par le besoin urgent de logements chez les populations pauvres des zones urbaines, les réfugiés et les personnes déplacées. Ils se caractérisent donc par une prolifération de petites maisons construites avec des matériaux divers, par la dégradation de l'écosystème local et par des problèmes sociaux graves. Les établissements spontanés apparaissent lorsque l'administration des biens fonciers et l'aménagement du territoire ne prennent pas en compte les besoins de toute la communauté. Les constructions sauvages (parfois de maisons extrêmement onéreuses) sont également le produit de la corruption et de mécanismes d'aménagement spatial défectueux.

25. À l'échelle européenne, compte tenu des conflits actuels et de la désintégration des États qui ont entraîné une augmentation du nombre de réfugiés, de personnes déplacées, d'immigrants et de migrants, l'amélioration des conditions de vie dans les établissements spontanés et

l'intégration sociale de leurs habitants sont parmi les problèmes les plus complexes et les plus urgents qui se posent à de nombreux pays de la région de la CEE aujourd'hui. Un cadre actualisé d'informations spatiales est indispensable pour parvenir à améliorer la situation. Pour appuyer les efforts visant à améliorer les conditions de vie dans ces établissements spontanés il faut notamment: a) surveiller et prévoir leur expansion; b) reloger les résidents dans des logements salubres; c) les doter d'une infrastructure de base; d) gérer les catastrophes naturelles, inondations et incendies; et e) gérer l'environnement et les ressources naturelles. L'accès à des données spatiales actualisées et fiables est indispensable à une bonne planification. Étant donné que les établissements informels se développent et se modifient très rapidement, les techniques traditionnelles de cartographie sont souvent peu rentables ou peu pratiques. Les images aériennes sont souvent la meilleure source d'information spatiale en ce qui concerne les établissements spontanés.

Questions à examiner

1. De quelle manière une politique en matière de logement, d'administration des biens fonciers et d'aménagement urbain peut-elle contribuer à assurer l'intégration sociale et économique?
2. Quelles sont les politiques urbaines les plus efficaces pour éviter la ségrégation spatiale et faire en sorte que les gens aient accès à des emplois et à des services à proximité de leurs lieux d'habitation?
3. Quels sont les instruments d'amélioration du logement social utilisés dans votre pays (études de cas)?
4. Quels changements institutionnels et juridiques se sont avérés les plus efficaces pour renforcer les moyens des collectivités locales et impliquer les autres parties prenantes?
5. Comment assurer la participation permanente des résidents au développement communautaire?
6. Comment la politique foncière peut-elle contribuer à l'intégration sociale?
7. Quels sont les moyens de sensibiliser les pouvoirs publics à l'importance des décisions prises en matière d'administration des biens fonciers et d'aménagement urbain pour l'intégration sociale et économique et l'atténuation des effets des catastrophes?
8. Pourquoi est-il aussi difficile de parvenir à instaurer des ententes, des partenariats et un climat de confiance entre les différents ministères et les différents échelons des administrations?

II. LE SECTEUR DES LOGEMENTS COLLECTIFS: PROPRIÉTÉ, ENTRETIEN, RÉNOVATION ET GESTION

26. Au cours des 15 dernières années environ, les problèmes structureaux, sociaux et économiques liés aux bâtiments d'habitation collectifs (y compris aux tours d'habitation) dans les zones sinistrées sont devenus parmi les plus insolubles qui se posent dans les pays de la CEE. L'existence dans les villes de poches de pauvreté empêche un développement économique

durable, affaiblit la cohésion sociale et entraîne d'importants coûts environnementaux. La rénovation et la restructuration durables du parc de logements collectifs construits dans les années 60 à 80 constituent un problème crucial qui touche une grande partie de la population. Tous les pays sans exception sont confrontés à l'apparition et à la croissance de zones sinistrées dans les grands ensembles urbains ainsi qu'aux problèmes sociaux liés à la concentration de ménages à faibles revenus et d'immigrants tels que la violence et l'insécurité urbaines. Il n'est pas sûr que de tels problèmes puissent être circonscrits. Vu la faible valeur de l'immobilier dans les quartiers composés de vieux logements collectifs, le premier secteur de l'économie urbaine et nationale touché est celui de l'immobilier. Bien que les terrains vagues et les locaux vides soient nombreux dans la plupart des zones sinistrées, il s'agit souvent de zones laissées à l'abandon et/ou de zones polluées qui exigent de coûteux travaux d'assainissement et de nettoyage et la construction d'infrastructures, ce qui rend la mise en valeur de ces terrains moins utile et rentable.

27. Le Comité du logement et de l'aménagement du territoire de la CEE s'intéresse à la question des logements collectifs dans le cadre de ses activités de base telles que l'établissement d'un profil national pour le secteur du logement, la réalisation d'études sur les systèmes d'administration des biens fonciers et l'élaboration de directives concernant les logements en copropriété et les logements sociaux. Ces activités visent à aider les pays membres de la CEE à améliorer leurs politiques en matière de logement et d'administration des biens fonciers en leur fournissant une analyse complète du secteur axée en particulier sur le parc existant de logements collectifs et sur les questions d'administration des biens fonciers qui s'y rapportent. Il y a quelques années, les ministres du logement de l'UE ont inscrit à leur ordre du jour la question de la rénovation des logements collectifs et des tours d'habitation, en partie en raison de l'adhésion de nouveaux pays d'Europe centrale et orientale où la question est particulièrement urgente. Le Ministère néerlandais du logement, de l'aménagement de l'espace et de l'environnement a réalisé une étude sur les tours d'habitation dans 28 pays de la région de la CEE.

Principaux problèmes sociaux et économiques concernant les logements collectifs

28. De la fin des années 40 jusqu'aux années 90, les pays de la CEE se sont lancés dans la construction de nombreux logements collectifs, y compris de tours d'habitation. La pénurie de logements était énorme après la Deuxième Guerre mondiale et la construction en panneaux préfabriqués était un nouveau concept urbain. Maintenant, en Europe occidentale, ce type de construction n'est plus apprécié et de nombreux bâtiments ont été démolis malgré leur bonne qualité. Par ailleurs, dans ces pays, la gestion des grands ensembles d'immeubles locatifs bon marché a souvent été confiée à des organismes gestionnaires et à des sociétés privées. L'état de ce parc de logements n'est actuellement pas trop mauvais, mais sa position dans le marché immobilier pose problème. Les gouvernements des pays concernés sont essentiellement préoccupés par les problèmes sociaux et économiques liés à la concentration d'une population à faibles revenus et d'immigrants, à la sécurité urbaine et aux établissements d'enseignement dans les zones urbaines dominés par les logements collectifs.

29. La situation est différente dans les pays de l'EOCAC. Compte tenu de la pénurie actuelle de logements et du fait que les gens préfèrent en général habiter dans une grande ville, ces pays construisent encore des logements collectifs et des tours d'habitation, mais les appartements y sont plus spacieux et de meilleure qualité. Le principal problème qui se pose est celui de l'état des logements collectifs construits entre 1960 et 1980. Une partie de ce parc immobilier est en

effet en très mauvais état pour plusieurs raisons: a) les constructions étaient de mauvaise qualité, b) l'État n'assume plus les travaux d'entretien et de réparation à la suite de la privatisation massive du parc immobilier, et c) il n'existe pas d'institutions ni d'associations de propriétaires qui pourraient se charger de l'entretien. Actuellement, les pouvoirs publics, préoccupés par le manque de logements et/ou le délabrement des logements existants ne tiennent souvent pas compte des aspects sociaux du problème. Des années 60 aux années 80, le concept de logements collectifs dans ces pays reposait sur le principe de l'égalité des citoyens et les logements étaient attribués par l'État gratuitement. Ces dernières années cependant, avec l'augmentation des prix des terrains à bâtir (très souvent à cause de la spéculation) et de la construction de logements et d'équipements de meilleure qualité, seuls les riches peuvent acquérir des appartements neufs dans les logements collectifs modernes, ce qui pourrait bien créer dans un avenir proche des problèmes sociaux qu'il faudrait régler.

30. L'étude néerlandaise consacrée à la rénovation durable des tours d'habitation et au réaménagement des zones qui les entourent (voir par. 4 de la présente note) a recensé les problèmes communs à tous les pays de la CEE: a) offrir des logements bon marché, b) éviter la ségrégation par les revenus et par l'emploi, et c) assurer la qualité de l'architecture et de l'aménagement urbain.

31. Dans 15 pays qui appartiennent depuis longtemps à l'UE (UE des 15), les problèmes les plus graves qui se posent à propos des tours d'habitation collective sont a) la ségrégation ethnique/culturelle, qui s'accompagne b) d'un manque d'activité économique dans le quartier et c) la sécurité.

32. Dans les nouveaux pays de l'UE (les 10 nouveaux membres) et dans les pays de l'EOCAC, les principaux problèmes sont les suivants: a) l'état matériel et l'entretien de ces habitations, b) la nécessité de moderniser et de rénover, c) la gestion, d) la rentabilité énergétique, e) les arriérés de paiement, et f) les parkings. D'après certaines estimations, les problèmes de gestion sont liés au fait que différents régimes de propriété coexistent souvent dans les immeubles collectifs.

État matériel des logements collectifs, besoins d'investissement, possibilités d'emplois et sécurité des personnes

33. Dans certains pays de l'EOCAC et de l'Europe du Sud-Est, de nombreux experts vont jusqu'à s'interroger sur la solidité de nombreux logements collectifs. Ce n'est qu'une question de temps avant que les premiers immeubles ne deviennent dangereux pour les habitants. Étant donné que la plupart de ces logements ont été construits à la même période, avec les mêmes techniques, ces problèmes de solidité se poseront forcément pour de très nombreux immeubles au même moment. Ils constitueront donc un casse-tête politique, économique et social (à court et à moyen terme).

34. Les besoins d'investissements pour la rénovation des logements collectifs dans l'UE des 15 sont estimés à 251 milliards d'euros (environ 15 % du parc total de logements collectifs). Pour les 10 nouveaux pays membres de l'UE, c'est environ 60 % du parc des logements collectifs qui doivent être rénovés ce qui exigera des investissements de 86 milliards d'euros. Dans les autres pays de la CEE, 60 à 80 % des logements collectifs doivent être modernisés et rénovés et, pour de nombreux bâtiments, il faut agir rapidement, tandis que dans les pays de l'UE

des 15 (en général) la situation n'est pas si urgente étant donné que des programmes à long terme de rénovation du parc immobilier sont déjà en place.

35. D'après les renseignements fournis par la République tchèque, la Slovaquie, la Slovénie et la Pologne, qui sont les plus avancés parmi les pays d'Europe centrale en matière de rénovation des logements, on estime que, si les efforts se poursuivent au rythme actuel, il faudra plus de 40 ans pour satisfaire aux besoins actuels en matière de rénovation. Compte tenu de l'insuffisance grave des fonds consacrés à la rénovation et à la réparation des logements dans les pays de l'EOCAC et de l'Europe du Sud-Est, les besoins d'investissements ne font que croître. La conclusion est que ces pays doivent, de toute urgence, intensifier leurs programmes de rénovation et de modernisation du parc de logements collectifs.

36. La demande de logements et de construction de logements affecte également le parc existant. Il n'est pas réaliste de procéder à des démolitions massives de grands ensembles collectifs alors que la demande de logements reste forte. Cela irait à l'encontre de l'idée de développement durable et serait très coûteux en termes sociaux et économiques. Cela signifie que le parc de logements collectifs actuel continuera de jouer un rôle majeur dans l'offre de logements dans les pays de l'EOCAC et de l'Europe du Sud-Est. En Fédération de Russie, le Gouvernement prend actuellement des mesures pour revitaliser le secteur de la construction en panneaux préfabriqués, qui avait quasiment disparu dans les années 90.

37. Un autre problème est celui de la construction massive de nouvelles tours d'habitation (de plus de 20 étages) dans les grandes villes de ces pays, ce qui s'explique par le coût élevé des terrains et la pression que cela exerce sur le marché. Le manque d'expérience de ce type de techniques, l'absence de normes appropriées, le recours à une main-d'œuvre peu qualifiée et le relâchement des contrôles exercés par les pouvoirs publics sur les processus de conception et de construction peuvent créer des problèmes. De nombreux ménages achètent des logements dans ces bâtiments parce qu'ils sont à la mode, ignorant tout des difficultés que la vie dans de tels bâtiments peut entraîner. De nombreux experts mettent en doute la sécurité de ces constructions et la qualité de vie qu'elles offrent.

38. Selon le rapport 2005 du World Fire Statistics Centre, on considère souvent que la sécurité-incendie va de soi dans le cas de nouvelles constructions ou de rénovations (70 à 90 % des incendies mortels surviennent dans les habitations). Dans la région de la CEE, des dizaines de milliers de personnes meurent chaque année dans des incendies et le problème est particulièrement grave dans les pays de l'EOCAC et de l'Europe du Sud-Est (où ce chiffre va jusqu'à 8 ou plus pour 100 000 contre 0,5 à 1,5 pour l'Europe occidentale). La façon la plus efficace de réduire le nombre de ces décès est d'assurer une meilleure protection contre les incendies et de sensibiliser la population à la question. Les pouvoirs publics doivent prendre rapidement des mesures pour coordonner ces efforts et notamment: a) collecter des données statistiques sur les incendies et les analyser, et b) élaborer une stratégie nationale en matière de sécurité-incendie qui tiendrait compte de la situation actuelle concernant le parc de logements collectifs existant et les constructions nouvelles, en particulier les tours d'habitation.

Accès à la propriété et structure du régime foncier du parc immobilier

39. Au cours du processus de transition qui s'est déroulé en Europe centrale et orientale, la plupart du temps la privatisation a eu lieu en l'absence d'un cadre législatif et institutionnel,

de mécanisme d'administration des biens fonciers, de régime fiscal et de marché immobilier. La privatisation s'est faite sur une grande échelle et seul un petit pourcentage du parc immobilier est demeuré dans le domaine public (en moyenne de 5 à 8 %). (En République tchèque et en Lettonie, le taux de privatisation n'a pas été aussi élevé qu'ailleurs.) Aucune mesure n'a été prise pour sensibiliser les copropriétaires à leurs responsabilités dans les immeubles collectifs. Les principales conséquences de la privatisation des logements dans les immeubles collectifs sont l'existence de différents types de régime de propriété dans un même immeuble et l'absence d'expérience et de compétences au niveau de la gestion.

40. Aujourd'hui, dans la région de la CEE, la propriété privée domine et représente de 60 à 70 % du parc immobilier. Dans les pays de l'UE des 15, 50 % des logements situés dans des immeubles collectifs sont la propriété de leurs occupants. Dans les 10 nouveaux pays membres de l'UE, cette proportion est de 35 %, les coopératives possédant 26 % du parc immobilier. Dans les autres pays de la CEE, jusqu'à 70 à 80 % des logements collectifs appartiennent à des propriétaires privés, sauf en Suisse où les logements locatifs prédominent.

Financement de la rénovation des immeubles collectifs

41. En général, les pays d'Europe occidentale consacrent plus de 2 % de leur budget annuel au logement, alors que dans les autres pays de la CEE ce chiffre est inférieur à 2 %. Le soutien de l'État dans les pays de la CEE prend le plus souvent la forme de subventions. Les autres formes d'aide sont les exonérations fiscales, la bonification d'intérêts, les prêts et les garanties.

42. Les ménages consacrent de 20 à 25 % de leurs revenus au logement dans tous les pays. Cependant, en Europe occidentale près de 70 % des revenus consacrés au logement servent à payer le loyer ou un prêt, tandis que dans les pays de l'EOCAC et de l'Europe du Sud-Est 70 % des dépenses de logement servent à payer le chauffage et les autres charges.

43. Dans la plupart des pays il est possible d'obtenir des prêts (hypothèques et prêts personnels auprès de banques) pour financer l'entretien des logements. Dans plusieurs pays (Allemagne, Autriche, France, Pologne, République tchèque, Slovaquie) il est également possible de demander un prêt aux caisses d'épargne accordant des prêts immobiliers (Bausparkassen). Cependant, dans les pays de l'EOCAC et de l'Europe du Sud-Est, un certain nombre d'éléments font qu'il est difficile d'obtenir des prêts pour la modernisation et la rénovation des immeubles collectifs. Ces difficultés sont d'ordre:

Institutionnel: La plupart de ces grands ensembles sont (ou devraient être) gérés par des associations de copropriétaires et une demande de prêt pour des travaux de rénovation doit faire l'objet d'une décision de l'assemblée générale. Dans de nombreux pays où différents régimes de propriété coexistent, et où les revenus sont faibles, il est souvent difficile d'établir de telles associations et dans certains cas il n'est pas facile de réunir une assemblée générale. L'absence d'association de copropriétaires efficace aboutit à un grave sous-investissement en matière d'entretien et de réparation.

Financier: De nombreux propriétaires n'ont pas les moyens financiers d'obtenir des prêts ou d'investir directement.

Juridique: Dans de nombreux pays, il n'est pas obligatoire d'appartenir à une association lorsque l'on est propriétaire. Dès lors que la création d'une telle association est facultative, il est souvent difficile de gérer un parc de logements collectifs. En outre, certains membres d'associations de copropriétaires peuvent hésiter à proposer leur logement comme garantie d'un prêt destiné à rénover les parties communes du bâtiment.

Psychologique: Dans certains pays, les propriétaires ne se rendent pas compte qu'un des principaux rôles des associations de copropriétaires est de protéger et d'accroître la valeur de leur bien ni qu'un propriétaire est responsable de l'entretien de son logement personnel et des espaces communs.

Environnement institutionnel et juridique des immeubles collectifs

44. La mauvaise gestion des immeubles collectifs dans de nombreux pays de la CEE est liée à l'utilisation peu efficace des moyens existants et à l'attitude des ménages envers leur bien. L'accès à la propriété des locataires a précédé l'adoption d'une législation régissant les copropriétés et les associations de propriétaires. Les nouveaux propriétaires sont devenus responsables de l'entretien sans que leurs droits et devoirs ne soient dûment définis au regard de la loi.

45. Les unités d'habitation n'étaient pas enregistrées dans le système cadastral. La privatisation de milliers de logements a constitué une charge énorme pour le cadastre. Puisque cela augmente le risque des transactions, le fait que les biens ne soient pas dûment enregistrés constitue un obstacle au développement d'un système de financement du logement, à la rénovation et à la création de copropriétés ainsi qu'au développement d'un marché immobilier efficace.

46. Le premier objectif de ces pays est de créer des coopératives et/ou des associations de copropriétaires pour mettre en place un système efficace de fourniture et de gestion des logements. Il est souvent difficile de déterminer les moyens appropriés pour favoriser une interaction entre des partenaires multiples, concevoir des mécanismes efficaces et rentables pour produire des logements abordables et mettre en place des systèmes efficaces, transparents et responsables de gestion dans un secteur du logement en transition. Il existe plusieurs obstacles à l'application des lois. Premièrement, certains propriétaires ne souhaitent pas créer de nouvelles organisations étant donné qu'ils craignent de payer bien plus qu'avant pour les services nécessaires sans avoir aucune garantie de qualité. Deuxièmement, avec des systèmes d'enregistrement cadastral incertains, les procédures et accords administratifs sont compliqués et vagues.

47. La mise en place de systèmes de gestion modernes, appuyés par des systèmes cadastraux efficaces, pourrait avoir une incidence globale positive sur les communautés locales en contribuant à changer les attitudes et le comportement des habitants.

Améliorer le rendement énergétique dans le cadre de la rénovation des logements collectifs

48. Les logements collectifs sont depuis longtemps considérés comme posant un problème particulièrement difficile pour ce qui est de la conservation de l'énergie. Étant donné que les logements collectifs en Europe occidentale répondent à des normes de qualité supérieure,

la consommation énergétique par ménage y est en général supérieure de 50 à 60 % par rapport aux autres pays de la CEE qui s'efforcent d'atteindre le même niveau de confort. Par ailleurs, dans les pays occidentaux, les mesures relatives au rendement énergétique appliquées dans les logements collectifs permettent de réduire la consommation énergétique de quelque 20 à 40 %, tandis que dans les autres pays de la CEE les possibilités d'économie énergétique sont énormes (de l'ordre de 50 à 60 %) compte tenu du mauvais état du parc immobilier et du manque d'équipement moderne pour contrôler le niveau de confort dans les appartements.

49. Le chauffage et l'eau chaude représentent deux tiers à trois quarts de la consommation énergétique totale dans les logements. Les principaux facteurs qui influencent la demande de chauffage sont le climat, la superficie chauffée par ménage, le revenu des ménages, les prix de l'énergie, la qualité des bâtiments, le type de système de chauffage et le régime de propriété.

Moyens d'action et bonnes pratiques au niveau national

50. Les moyens d'action utilisés par les différents pays de la CEE témoignent de la manière dont ils perçoivent les problèmes associés aux immeubles collectifs. Dans les pays occidentaux, on estime qu'il s'agit surtout de problèmes sociaux et économiques complexes alors que les aspects techniques ne sont pas considérés comme très importants. C'est pourquoi ces pays s'efforcent d'adopter une approche globale visant à faire davantage participer la société civile, à améliorer le niveau d'instruction et la formation, à donner à la population un sens d'appartenance à la communauté et à encourager la solidarité, de manière à créer des activités économiques locales viables et à accroître la sécurité publique.

51. L'expérience des pays d'Europe occidentale a montré que les problèmes complexes (c'est-à-dire les problèmes à la fois techniques et sociaux qui se posent dans un quartier) ne peuvent être résolus que grâce à des mesures globales – en passant de la rénovation de bâtiments individuels à une approche visant tout un quartier. Au niveau administratif, cela suppose une planification et un financement interdisciplinaires plutôt qu'une planification fragmentée.

52. Les pays où l'entretien et la réparation des immeubles laissent chroniquement à désirer, où la rentabilité énergétique est faible et où l'on manque de savoir-faire professionnel pour la gestion des logements s'efforcent avant tout d'offrir des incitations financières aux propriétaires et de trouver d'autres moyens d'accroître l'investissement et les compétences en matière de rénovation des logements collectifs. Une approche plus équilibrée et plus globale, fondée sur un cocktail d'instruments financiers et de mesures juridiques et institutionnelles, s'impose. Il est indispensable de renforcer la capacité des acteurs du secteur du logement grâce à une amélioration de l'éducation et de la formation, une sensibilisation accrue du public et un système de gestion viable des immeubles collectifs où les régimes de propriété varient et où certains propriétaires sont pauvres.

Questions à examiner

1. Quelle est l'expérience de votre pays en ce qui concerne la création d'associations de propriétaires pour la gestion du parc de logements collectifs? Quels en sont les résultats?

2. Quelles sont les principales politiques appliquées dans votre pays concernant le parc immobilier existant? Quels sont les besoins recensés? Existe-t-il un cadre juridique adapté pour

la rénovation urbaine et la modernisation des logements? Comment cette rénovation peut-elle être financée? Le secteur privé y participe-t-il?

3. Quel est le cadre institutionnel et juridique nécessaire pour élaborer et mettre en œuvre des stratégies intégrées concernant les grands ensembles d'immeubles collectifs en matière de gestion, d'entretien, de rentabilité énergétique et de politique sociale?

4. Quel rôle les pouvoirs publics devraient-ils jouer dans une approche de la modernisation et de la rénovation des logements collectifs par quartier? Quels sont les critères permettant de définir les zones à rénover?

5. Comment des partenariats publics/privés pourraient-ils contribuer à la rénovation des logements collectifs?

6. Comment éviter une concentration de groupes à faible revenu, socialement désavantagés, dans certaines zones urbaines? Votre pays a-t-il déjà tenté d'améliorer de telles zones grâce à des politiques de rénovation urbaine? Quel type d'actions a été réalisé? Ces actions visaient-elles essentiellement l'amélioration matérielle ou comportaient-elles également des politiques d'ordre social?
