



**Conseil économique
et social**

Distr.
GÉNÉRALE

ECE/HBP/2007/8
17 août 2007

FRANÇAIS
Original: ANGLAIS

COMMISSION ÉCONOMIQUE POUR L'EUROPE

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

Soixante-huitième session
Genève, 17 et 18 septembre 2007
Point 4 b) de l'ordre du jour provisoire

**PROGRAMME DE TRAVAIL POUR 2008-2009: MODERNISATION
ET GESTION DES LOGEMENTS**

**RAPPORT SUR L'ATELIER RÉGIONAL CONSACRÉ AUX APPROCHES
INTÉGRÉES EN MATIÈRE DE CONSTRUCTION
DE LOGEMENTS: ALBANIE**

Rapport de la délégation albanaise¹

Résumé

À sa précédente session, en septembre 2006, le Comité du logement et de l'aménagement du territoire s'est félicité de l'organisation d'un atelier consacré aux approches intégrées en matière de construction de logements qui devait se tenir en Albanie en 2007 et a demandé à la délégation albanaise d'en établir le programme. Cet atelier s'est inscrit dans le cadre du programme de renforcement au niveau régional des capacités du Pacte de stabilité ainsi que de la suite donnée aux Directives de la CEE sur les logements en copropriété, le logement social et le financement du logement qui concernent les pays en transition.

L'atelier, qui s'est tenu du 4 au 6 juillet 2007 à Tirana, a été organisé par le Département du logement du Ministère albanais des travaux publics, des transports et des télécommunications* avec le soutien financier de la CEE.

¹ Avec l'aide de M^{me} Tsenkova, expert en habitat.

* Le présent document a été soumis après la date limite officielle de soumission des documents (17 août) avec l'accord de la délégation albanaise.

I. INTRODUCTION

1. L'atelier consacré aux approches intégrées en matière de construction de logements en Albanie, qui s'est tenu à Tirana du 4 au 6 juillet 2007, a été organisé par le Département de l'habitat du Ministère albanais des travaux publics, des transports et des télécommunications (MTATT) sous les auspices du Pacte de stabilité, de la CEE et du Programme des Nations Unies pour les établissements humains (ONU-Habitat). Il a réuni des experts internationaux, des décideurs du Monténégro et du Kosovo, des représentants du Gouvernement albanais, ainsi que de municipalités, de banques commerciales et d'organisations non gouvernementales locales, pour qu'ils étudient les solutions politiques pouvant être apportées à certains des problèmes les plus urgents en matière de logement en Albanie. Un représentant de la Société financière internationale y a aussi participé.

2. Le marché immobilier albanais est bien particulier: il est à la fois formel et informel, ce qui a notablement transformé, depuis les premières années de la transition vers une économie de marché, Tirana et d'autres grands centres urbains. Pendant cette urbanisation rapide, un important secteur d'entreprise informel est arrivé à absorber la forte augmentation de la demande de logement et a permis à des familles à faible revenu ou à revenu moyen d'accéder à la propriété.

3. Ces nombreuses constructions, pour l'essentiel illégales, dans les quartiers périurbains et la privatisation de logements publics se sont traduites par un pourcentage élevé de propriétaires au sein de la population, mais qui, étant donné les perspectives de revenu et le produit intérieur brut (PIB) en Albanie, pourrait ne pas se maintenir au niveau actuel. Il est aussi évident que, après quinze années d'expérimentation d'un système de logements obéissant aux lois du marché, l'intervention publique (de l'État et des municipalités) reste très limitée en termes non seulement d'investissements, – nécessaires –, dans les infrastructures publiques mais aussi d'établissement d'un cadre réglementaire et financier précis qui permettrait d'assurer une plus grande efficacité du marché, de mieux cibler les instruments budgétaires, de mieux appliquer la législation en vigueur et de mieux protéger les personnes socialement défavorisées.

II. PRINCIPALES CONCLUSIONS DE L'ATELIER

4. Les exposés des experts albanais et internationaux ont montré que trois éléments majeurs faisaient défaut au secteur albanais du logement: a) un capital politique; b) un capital financier; et c) un capital social.

5. Dans un pays encore confronté à de nombreux problèmes économiques et sociaux et à l'instabilité politique, il semble difficile de mobiliser le capital politique en faveur d'une politique d'intervention systématique en matière de logement. Le capital économique, essentiellement tourné vers la recherche de bénéfices, est investi sur le marché immobilier, ce qui donne lieu à la spéculation et limite l'accessibilité dans les grands centres urbains. Des observations empiriques indiquent que les envois de fonds depuis l'étranger et les bénéfices de l'économie informelle ont dopé le marché immobilier. En revanche, les moyens financiers des administrations centrale et locales en faveur du logement social et de toute autre forme d'aide sociale demeurent assez limités. La plupart des propriétaires ont par ailleurs des difficultés à emprunter pour améliorer leur logement en raison de l'absence d'un système formel de financement et de la faiblesse de leurs revenus.

6. Le manque de capital social est aussi critique, en particulier pour les logements collectifs où les propriétaires doivent travailler ensemble pour entretenir et gérer leurs biens. Dans de nombreux immeubles, l'abandon complet des espaces communs ainsi que l'absence d'efforts garantissant plusieurs types d'approvisionnement concernant les services de base (l'eau ou l'électricité, par exemple) sont les signes manifestes de l'individualisme et du refus de toute forme de propriété collective.

7. Les chapitres suivants du présent rapport analysent la législation en vigueur et la législation proposée en Albanie dans deux domaines prioritaires en matière de politique du logement: la gestion du parc immobilier collectif et le logement social. Il y est fait référence aux instruments essentiels en œuvre dans d'autres pays de la région qui favorisent l'application de la législation. Les analyses s'appuient sur les exposés et les discussions de l'atelier régional et s'ajoutent aux exposés réalisés sur les problèmes régionaux et propres au pays en matière d'offre de logements sociaux et de gestion du logement privé.

III. VERS UNE APPROCHE INTÉGRÉE EN ALBANIE

8. Il semble que, après dix années de non-interventionnisme, le gouvernement actuel s'efforce de mettre en place un cadre plus complet pour les réformes au niveau national dans lequel les éléments juridiques, institutionnels/de renforcement des capacités et financiers sont également pris en compte. Cela représente certes une démarche très encourageante qui s'attaque essentiellement à l'absence de capital politique et, à juste titre, aux importants problèmes de logement, mais le programme de la réforme est encore mal défini et l'aide du Gouvernement au secteur du logement mal ciblée.

9. La politique albanaise du logement reste dominée par les efforts consentis pour résoudre les problèmes de logement hérités du passé. Afin d'éliminer cet héritage postsocialiste et indemniser, comme il s'y est engagé, les groupes qui n'ont pas bénéficié de la privatisation ainsi que les propriétaires des terrains restitués occupés par des logements illégaux, le Gouvernement devra verser à une partie importante de la population des subventions qui ne sont pas nécessairement ciblées, ce qui suppose un engagement budgétaire à long terme. Par exemple, un logement construit par l'Office national du logement est octroyé à des ménages dans des logements restitués, à des ménages qui ont perdu leurs économies dans le système de vente pyramidale, à ceux qui n'avaient tout simplement pas d'appartement à privatiser mais qui étaient sur une liste d'attente, etc. D'après les estimations, plus de 30 000 familles attendent encore d'accéder à ce type de logements fortement subventionnés².

² L'Office national du logement est financé par le Gouvernement albanais au moyen d'une contribution de 4 % du coût total de la construction versée par les familles sans domicile lorsqu'elles deviennent propriétaires de logements nouvellement construits. Depuis 1993, l'Office a construit 8 791 appartements. Le nombre de constructions a atteint son maximum en 1999 avec 2 000 appartements et depuis, il n'a cessé de diminuer pour revenir à 374 appartements en 2004 et 233 en 2005. Les principales limites sont le manque de financement et de terrains viabilisés. Les municipalités doivent fournir, sans frais, des terrains viabilisés à l'Office qui reste propriétaire des appartements jusqu'à ce que les ménages aient remboursé le prix subventionné de leur nouveau logement. Les bénéficiaires disposent de vingt-cinq ans pour rembourser le prêt avec un intérêt fixe de 3 %. Étant donné qu'une étude de la capacité de remboursement n'est pas obligatoire malgré l'importance des subventions versées, près de 1 000 ménages sur 9 000 sont en défaut de paiement.

10. Ces efforts obtiendraient de meilleurs résultats s'il y avait une rupture claire avec le passé et une coordination visant à mettre en place un cadre juridique pour renforcer le fonctionnement des marchés immobiliers et la concurrence en matière de terrains, de matériaux de construction et de financement. L'Albanie est en retard en termes de développement du cadre institutionnel et juridique relatif au financement du logement, aux prêts hypothécaires, à l'inscription au cadastre, à la planification urbaine et à d'autres instruments juridiques importants qui contribueraient au bon fonctionnement du marché.

11. Ces réformes doivent indiscutablement être complétées par un renforcement des capacités des organes qui travaillent dans le secteur du logement. Cinq niveaux d'intervention peuvent être définis:

a) Le niveau national (aide aux institutions publiques pour établir le cadre national de la politique du logement ainsi qu'un système de soutien bien ciblé);

b) Le niveau municipal (mise en relation avec le Gouvernement et partage des responsabilités);

c) Le niveau organisationnel (aide aux banques, aux fournisseurs de services d'entretien et de gestion ainsi qu'aux entreprises pour qu'ils adoptent des pratiques encourageant la concurrence et la fourniture de services de meilleure qualité à des prix compétitifs);

d) Le niveau de la communauté (participation à la création d'associations de propriétaires et à leur sensibilisation aux pratiques financières saines et aux avantages d'une modernisation des sources d'énergie);

e) Le niveau individuel (modification des comportements et de l'image de la propriété).

12. En conséquence, une action énergique en faveur des réformes dans les deux domaines principaux, gestion et entretien des logements collectifs et aide au logement social, est essentielle.

IV. GESTION ET ENTRETIEN DES LOGEMENTS COLLECTIFS

13. Cela étant, l'initiative récente du Département de l'habitat visant à créer un nouveau cadre juridique pour la gestion des logements collectifs apporte une solution à d'importants problèmes, à savoir le manque d'incitations à la gestion privée du parc immobilier privatisé et l'absence de tout entretien municipal avec pour conséquence une détérioration particulièrement visible des bâtiments.

14. Le coût des logements est devenu un poids pour une grande partie de la population urbaine du fait de la hausse des prix du chauffage et des tarifs des services (cf. Aldoni, juillet 2007). Le problème vient en partie de l'absence de mesures d'économies d'énergie et de la dégradation des systèmes d'adduction d'eau et de chauffage du parc immobilier existant. Ce gaspillage exerce une pression inutile sur les revenus des ménages.

15. L'absence de financement pour l'entretien et l'amélioration des logements occasionne des dépenses élevées pour les propriétaires, en particulier pour les personnes âgées et les chômeurs. Ainsi, même si un secteur du logement obéissant aux lois du marché s'est développé, certains

problèmes demeurent dans les circonstances actuelles: a) la nécessité de créer des associations de propriétaires; b) la capacité des nouvelles institutions de gérer leurs biens; et c) le manque de ressources pour assurer l'entretien et effectuer les investissements nécessaires.

16. L'absence d'une institution chargée de gérer et d'entretenir des logements privatisés représente un problème particulièrement important. L'institutionnalisation des associations de propriétaires requiert certes un contexte favorable mais surtout des efforts en matière de formation et de renforcement des capacités. L'absence de tradition dans ce domaine, étant donné les années de gestion étatique de logements hautement subventionnés, ainsi que le passé récent d'abandon systématique (depuis 1991) rendent la tâche plus ardue.

A. Observations sur le projet de législation

17. Le projet de loi sur l'administration et l'entretien des habitations en copropriété élaboré par le MTATT comprend une large gamme de mesures de gestion des logements collectifs, notamment des dispositions relatives aux contributions financières aux coûts de gestion et d'entretien des parties communes.

18. Le projet de loi prévoit aussi des sanctions (art. 10, par exemple) ainsi que la nomination par les autorités municipales d'un administrateur lorsque les obligations des propriétaires ne sont jamais respectées, ce qui pose deux problèmes importants: la capacité des municipalités d'appliquer la législation dans un pays où le non-respect des lois semble être la norme est, jusqu'à présent, limitée, et l'administrateur (les municipalités) devrait assumer la gestion et l'entretien de biens immobiliers privés, ce qui étendrait trop les responsabilités des municipalités en matière de logement.

19. Le *Code civil* albanais pose les fondements d'autres questions financières et organisationnelles liées à la gestion des logements. Il ne fournit cependant pas aux bailleurs et aux autres institutions du marché des garanties suffisantes de recouvrement des capitaux accordés pour l'achat et/ou la rénovation de logements, ou la dette cumulée pour les paiements des services collectifs. Ces questions (ainsi que la saisie d'un bien hypothéqué) doivent être abordées dans le projet de loi.

20. En outre, alors que de nombreuses dispositions du projet de loi sont pleinement justifiées, des éléments concernant les décisions des associations de propriétaires au sujet des dépenses, des emprunts, des grands travaux de réparations/rénovations, etc., ne sont pas explicitement définis. L'usage dans d'autres pays montre que les associations de propriétaires gèrent les logements collectifs de façon autonome et que leur assemblée générale élit un Conseil d'administration auquel sont conférés certains pouvoirs et responsabilités.

21. Les dépenses et emprunts réalisés pour les gros travaux de rénovations doivent être approuvés par 75 % des propriétaires, alors que les dépenses et les contrats d'entretien courants, en deçà d'un certain montant, sont décidés par le Conseil d'administration. Les dispositions visant à garantir une diligence raisonnable (par exemple le contrôle financier annuel ou les appels d'offres pour les principaux services) sont aussi un élément important d'une gestion financière saine et doivent être prévues dans les révisions du projet de loi.

B. Mesures permettant la mise en œuvre

22. Outre l'élaboration d'un cadre juridique bien défini pour la gestion et l'entretien des logements collectifs, le MTATT doit prendre en compte deux autres aspects importants:

- a) L'assistance à la rédaction d'un manuel (guide) pour faciliter la gestion par les associations de propriétaires (niveau national);
- b) L'assistance à la constitution d'associations de propriétaires grâce à une formation et au renforcement des capacités (niveau de la communauté/de la municipalité).

Des exemples de ces initiatives existent notamment en Lettonie, en Lituanie et en Moldova.

23. Un guide sur la gestion des logements doit être élaboré et inclure des modèles d'accords contractuels et d'analyse du cycle de vie de l'enveloppe et des installations des bâtiments, des règles de gestion financières et de comptabilité, la communication avec les propriétaires et d'autres questions techniques et organisationnelles. Les Directives de la CEE relatives à la copropriété du logement représentent un excellent point de départ. Les autres dispositions à inclure peuvent être les suivantes:

- a) Éléments juridiques: définir les arrangements contractuels et les responsabilités des propriétaires, des gestionnaires et des mandataires conventionnels conformément au *Code civil* et aux autres textes pertinents de la législation albanaise (notamment l'enregistrement des associations de propriétaires, le transfert de propriété, le recouvrement des créances, les procédures judiciaires et l'arbitrage);
- b) Éléments financiers et comptables: procédures détaillées de prévision des recettes et des dépenses, recouvrement des paiements (par exemple du prix des services publics et des charges), sanctions et mécanismes de recouvrement des coûts garantissant un financement approprié pour l'entretien, les réparations et les futures dépenses en matière d'équipement;
- c) Éléments techniques: formulaires types pour l'évaluation technique de la structure et des systèmes techniques/d'installation se référant aux méthodes d'estimation des coûts du cycle de vie en vue du remplacement des systèmes;
- d) Éléments de gestion: mécanismes institutionnels, obligations des responsables/externalisation des travaux, contrôle et informations à communiquer au Conseil d'administration et à l'assemblée générale des propriétaires (par exemple procès-verbaux, relevés de votes, garanties contractuelles).

V. LÉGISLATION SUR LE LOGEMENT SOCIAL

24. La *loi sur le logement social* (9232/2004) met en place le cadre juridique pour la création de programmes de logement social dans les municipalités albanaises. La *loi* a pour objectif de définir les réglementations et les procédures administratives qui garantiront la planification, la gestion et l'attribution aux ménages dans le besoin de logements sociaux (c'est-à-dire les unités de logement à louer ou à vendre et la fourniture de sites et de services) en fonction de leur capacité de paiement et de l'aide de l'État.

25. La *loi sur le logement social* vise à renforcer la capacité des municipalités à gérer la conception, la mise en œuvre, la fourniture et l'entretien des services en matière de logement, ainsi qu'à apporter une aide au logement aux ménages dans le besoin.
26. La *loi* confère des fonctions importantes aux municipalités (art. 35), notamment:
- a) Le recensement des besoins en logement social selon les critères définis par la *loi*;
 - b) La création d'une stratégie de logement dans le cadre d'un plan de développement décennal et d'un plan financier triennal;
 - c) La mise en réserve des terrains pour des logements sociaux;
 - d) La récolte de fonds pour le logement social auprès des ministères chargés de ces questions;
 - e) La gestion de la liste des bénéficiaires;
 - f) La fixation du coût maximum du logement social;
 - g) La gestion de la construction, de l'administration et de l'entretien du parc immobilier social;
 - h) La communication, chaque année, aux ministres concernés d'un rapport attestant la poursuite des programmes de logement conformément à la *loi*;
 - i) D'autres fonctions, dont l'une des plus importantes est la perception des impôts locaux pour financer le programme de logements sociaux.
27. En ce qui concerne les conditions requises pour accéder au logement social, l'article 4 dispose que devraient bénéficier des programmes de logement social les familles qui: a) ne possèdent aucun logement; b) possèdent un logement plus petit que celui auquel elles ont droit; et c) sont sans domicile suite à une catastrophe naturelle³. L'ordre sur la liste est également

³ Les critères de sélection des bénéficiaires (art. 5) qui doivent appartenir aux catégories mentionnées ci-dessus sont les suivants:

- a) Familles qui peuvent apporter la preuve officielle qu'elles n'ont pas bénéficié de la loi n° 7652/1992 sur la privatisation des bâtiments publics;
- b) Familles dont le chef est une femme divorcée ou une veuve;
- c) Familles avec un parent célibataire, seul responsable des enfants;
- d) Personnes âgées retraitées qui ne reçoivent pas d'aide de l'État;
- e) Personnes handicapées aveugles (catégorie I), paraplégiques ou tétraplégiques; invalides de guerre ou du travail;

fonction du revenu des bénéficiaires. Les revenus minima et maxima des bénéficiaires potentiels sont fixés par les conseils municipaux en s'appuyant sur les lignes directrices de la *loi* (art. 6 et 19).

28. Les locataires de logements sociaux doivent consacrer 30 % de leur revenu brut au coût du logement. Les loyers sont calculés en fonction du principe de recouvrement des coûts et sont censés représenter 4 % du coût de construction. La législation prévoit le versement d'indemnités aux ménages pour combler un écart éventuel entre le loyer qu'ils peuvent payer et le montant du loyer correspondant au recouvrement des coûts.

29. D'après la *loi sur le logement social*, les ventes de logements sociaux devraient être basées sur le recouvrement des coûts (art. 17, point 2). Celui-ci est calculé par la municipalité concernée en fonction des coûts locaux de construction; ce calcul est ensuite approuvé par décision du Conseil des ministres. Les unités de logement à vendre peuvent être financées par des conditions de prêt simplifiées (art. 25).

30. Les décrets importants relatifs à l'application de la *loi sur le logement social* sont:

a) Le décret 814/2004 qui crée des règles et des normes et qui définit la superficie minimale habitable à 12,5 m² par personne ainsi que le nombre de personnes par pièce. Chaque personne supplémentaire dans la maison âgée de plus de 10 ans a droit à 7,5 m² et les enfants âgés de 10 ans et moins à 3,75 m²;

b) Le décret 53/2005 qui établit les procédures à suivre pour identifier les familles qui ont droit à un logement social.

Obstacles liés à la mise en œuvre

31. La *loi sur le logement social* comprend diverses mesures relatives à l'aide au logement, notamment la viabilisation des terrains publics (investissement public dans les infrastructures de base pour créer des sites où la population peut construire elle-même son logement), aux indemnités de logement, aux bonifications d'intérêts et au logement social. Très peu de municipalités ont commencé à appliquer cette législation. Certaines ont élaboré des stratégies ou des plans d'action pour le logement, souvent avec l'aide de donateurs, alors que d'autres essaient de mener à bien une évaluation des besoins en logement en classant les familles selon les nouvelles conditions (en fonction du revenu).

32. Le transfert des responsabilités en matière de logement au niveau des administrations locales, notamment de l'aide au logement social, a créé de nombreuses activités qui ne sont pas financées. Les contraintes financières et les difficultés que rencontrent les administrations locales

-
- f) Familles nombreuses;
 - g) Jeunes couples dont la somme des âges ne dépasse pas 55;
 - h) Familles qui ont déménagé pour raisons professionnelles;
 - i) Orphelins de moins de 30 ans.

en Albanie sont bien connues. Le processus de décentralisation est un bon début mais il existe encore un grand écart entre les ressources budgétaires et les ressources dont les municipalités ont besoin.

33. La loi albanaise sur le logement social est relativement récente et il est peu probable que les conditions administratives et budgétaires nécessaires à la mise en œuvre de l'ensemble des mesures soient bientôt remplies. Le nouveau projet appuyé par la Banque du Conseil de l'Europe est la première tentative initiée pour créer des logements sociaux dans tout le pays en utilisant un modèle de collaboration financière et institutionnelle (nationale et municipale). En ayant accès à des financements abordables, subventionnés et à long terme, le modèle pourrait certes être viable mais il ne répondrait aux besoins que d'une petite partie des familles. L'objectif s'élève à environ 1 100 appartements alors que les besoins sont estimés à au moins 10 fois plus dans les municipalités participantes.

34. Étant donné le niveau du développement économique et des contraintes budgétaires en Albanie, l'offre de logements sociaux devrait être bien ciblée afin de bénéficier aux catégories de ménages les plus vulnérables. Il se peut que le système d'indemnités de logement adopté par des pays tels que la Pologne ou la Lettonie soit une façon plus efficace de faciliter l'accès à des logements en location abordables pour des familles à bas revenu.

35. Cependant, il faudra d'abord encourager le développement d'un marché privé de la location pour permettre à ce système de fonctionner. D'autres problèmes en Albanie pourraient être liés au manque de transparence en matière de déclaration de revenus, transparence indispensable à l'administration des indemnités de logement. Malgré ces difficultés, les approches doivent tenir compte de l'administration des paiements de l'aide sociale et des indemnités de chômage versées aux familles.

36. La loi sur le logement social ne peut constituer la principale réponse aux problèmes d'accessibilité pour la plupart des familles à bas revenu. L'Albanie tirerait peut-être davantage parti de la mise en œuvre d'une approche centrée sur les sites et les services qui semble bien correspondre à la forte tenue du marché des constructions illégales. Selon cette approche, les administrations municipales et centrales attribuent des sites bénéficiant d'infrastructures publiques à certains ménages pour qu'ils construisent eux-mêmes leur logement. Même si ce type d'approche repose sur les économies des ménages, les fonds reçus de l'étranger et les contributions en nature, il brise le cycle de la construction sauvage en ramenant le développement dans les zones urbaines formelles.

37. Les diverses subventions de prêts hypothécaires prévues par la loi et examinées par plusieurs groupes de parties prenantes pourraient être totalement supprimées compte tenu du niveau élevé des taux d'intérêt et des faibles résultats du secteur bancaire dans le financement du logement. L'expérience d'autres pays en transition de la région montre qu'un secteur bancaire compétitif et des instruments hypothécaires plus souples sont les meilleurs moyens d'améliorer l'accès à un crédit au logement plus abordable. L'Albanie est peut-être en situation d'éviter l'introduction de subventions de prêts hypothécaires non viables pour le budget, destinées aux ménages à revenu élevé (actuellement prévue par la législation). Ces subventions ont dû être progressivement supprimées dans plusieurs pays de la région.

VI. OBSERVATIONS FINALES

38. Les réformes sont essentielles au bon fonctionnement des marchés immobiliers. Le gouvernement en place essaie de créer un cadre plus global de réformes. Ses efforts requièrent une intervention systématique et un choix minutieux des instruments de politique du logement pour garantir les meilleurs résultats possibles et des résultats équitables. Même si les choix relèvent principalement des décideurs albanais, il sera utile de tirer les enseignements des expériences d'autres pays de la région qui devront être évaluées au regard des conditions locales. Les difficultés et possibilités qui se présentent doivent être bien comprises avant toute intervention sur les marchés locaux du logement.
