



**Conseil économique
et social**

Distr.
GÉNÉRALE

HBP/2003/6
10 septembre 2003

FRANÇAIS
Original: ANGLAIS

COMMISSION ÉCONOMIQUE POUR L'EUROPE

COMITÉ DES ÉTABLISSEMENTS HUMAINS

Soixante-quatrième session
(Genève, 15-17 septembre 2003)
(Point 4 e) de l'ordre du jour provisoire)

RAPPORT DE L'ATELIER SUR LE LOGEMENT SOCIAL
Établi par la délégation de la République tchèque et le CECODHAS
avec le concours du secrétariat de la CEE-ONU

Introduction

1. À la suite d'une décision prise à la soixante-troisième session du Comité des établissements humains, en septembre 2002, un atelier sur le logement social a été organisé à Prague les 19 et 20 mai 2003. Cet atelier a constitué la première étape de l'élaboration de principes directeurs sur le logement social (voir par. 46).
2. Cet atelier a été organisé par le Ministère tchèque du développement régional, en coopération avec le Comité européen de coordination de l'habitat social (CECODHAS). Il a été précédé par une visite technique de cités de logement social à Prague le 18 mai 2003.
3. Ont participé à l'atelier des représentants des pays suivants: Allemagne, Arménie, Autriche, Bélarus, Belgique, Bosnie-Herzégovine, Bulgarie, Canada, Croatie, Chypre, Espagne, Estonie, Fédération de Russie, Finlande, France, Grèce, Hongrie, Islande, Irlande, Lettonie, Luxembourg, Pays-Bas, Norvège, Pologne, Portugal, République tchèque, Roumanie, Serbie-et-Monténégro, Slovaquie, Slovénie, Suède, Suisse, Royaume-Uni et Ukraine.
4. Les organisations internationales suivantes ont participé: Programme des Nations Unies pour les établissements humains (ONU-Habitat), Organisation mondiale de la santé (OMS), Mission d'administration intérimaire des Nations Unies au Kosovo (MINUK), Banque de développement du Conseil de l'Europe et le Pacte de stabilité pour l'Europe du Sud-Est.

5. L'atelier a rassemblé un nombre important de membres du CECODHAS, ainsi que des représentants de collectivités locales, d'associations pour le logement, de coopératives et des organisations non gouvernementales internationales suivantes: Fédération européenne d'associations nationales travaillant avec les sans-abri (FEANTSA), Conseil international des femmes (CIF), Association internationale du développement urbain (AIVN) et Union internationale des locataires (IUT).
6. L'atelier avait pour objectif de recenser les principaux défis que les États membres de la CEE devaient relever dans le domaine de la politique de logement social. Il visait aussi à mettre en évidence des problèmes auxquels les États membres souhaiteraient consacrer les travaux futurs, en particulier dans le contexte des principes directeurs concernant le logement social.
7. L'atelier a été ouvert par M. Frantisek Vnoucek (République tchèque), Vice-Ministre du développement régional. Dans son discours, il a souligné l'importance de l'aide de l'État aux ménages qui ne pouvaient satisfaire leurs besoins en matière de logement. Il s'est félicité de l'importante participation à l'atelier, qui montrait que le logement social était un sujet de préoccupation pour tous les pays de la région de la CEE, indépendamment de leur situation socioéconomique et de la nature de leur marché du logement. Il a également indiqué que les pays de la région devaient échanger des données d'expérience et des informations sur les bonnes pratiques.
8. M^{me} Christine von Schweinichen, Directeur adjoint de la Division de l'environnement et de l'habitat de la CEE, a souligné l'importance de cet atelier pour les travaux du Comité relatifs au logement social et, en particulier, pour l'élaboration des principes directeurs. Elle a fait observer que, dans de nombreux pays, depuis quelques années, le rôle de l'État dans le secteur du logement avait diminué et que l'on comptait de plus en plus sur les forces du marché pour répondre à la demande de logements. En conséquence, les besoins des pauvres et des personnes vulnérables dans ce domaine n'étaient le plus souvent pas satisfaits de façon appropriée. L'État devait donc jouer à nouveau un rôle important en ce qui concerne le logement social. Dans ce contexte, elle a mis l'accent sur l'importance d'accords de partenariat visant à élaborer des programmes de logement social et à les mettre en œuvre.
9. M. Jouko Heiro, s'exprimant au nom du Président du CECODHAS, a attiré l'attention sur les tendances et difficultés actuelles dans le domaine des politiques de logement social. Il a mentionné en particulier la décentralisation et la réduction constante des ressources publiques. Il a également mis en évidence les conséquences de la privatisation dans les pays en transition, et notamment la forte réduction de la participation de l'État à l'offre de logements. Cette évolution avait eu des effets particulièrement négatifs sur les personnes socialement vulnérables. Il a mis l'accent sur la nécessité de donner une impulsion nouvelle au secteur du logement social dans les pays en transition. Il a estimé que l'atelier contribuerait à renforcer la coopération entre tous ceux qui jouaient un rôle dans le logement social.
10. L'atelier a été structuré autour de trois grands thèmes, auxquels avaient été consacrés dans documents qui ont été présentés par des rapporteurs. Ensuite, les rapporteurs ont lancé le débat sur leurs thèmes respectifs.

| | |
|------------------|--|
| <i>Thème I</i> | Rôle et définition du logement social |
| Présidente: | M ^{me} Daniela Grabmuellerova (République tchèque) |
| Rapporteurs: | M. Martti Lujanen (Finlande): Rôle du logement social M. Laurent Ghekière (CECODHAS): Définition du logement social |
| <i>Thème II</i> | Gouvernance du logement social |
| Président: | M. Claus Hachmann (CECODHAS) |
| Rapporteurs: | M. Andrew Dench (Royaume-Uni): Promoteurs et financement du logement social M ^{me} Ekaterina Petrova (Fédération de Russie): Propriétaires de logements sociaux et gestion du logement M. Jean-Yves Barcelo (ONU-Habitat): Création de partenariats |
| <i>Thème III</i> | Développement durable du logement social |
| Président: | M. Hubert van Eyk (Pays-Bas) |
| Rapporteurs: | M. Claude Taffin (CECODHAS): Viabilité financière M. Bisser Hantov (Bulgarie): Cohésion sociale M ^{me} Petra Neuwirthova (République tchèque): Aspects liés à l'environnement et à la qualité |

11. Outre les documents de présentation des thèmes, des études de cas avaient été réalisées et ont été présentées par des représentants des pays et organisations ci-après: Arménie, Bélarus, Espagne, Fédération de Russie, Hongrie, Norvège, Pays-Bas, Pologne, Roumanie, Royaume-Uni, Slovaquie, Suisse, Union internationale des locataires et Conseil international des femmes.

12. Les participants ont utilisé comme base des discussions un document de travail (voir annexe) établi par le secrétariat en coopération avec le CECODHAS et en consultation avec le groupe de référence sur le logement social. Ce groupe avait été créé pour aider le secrétariat à préparer l'atelier et réviser l'élaboration conceptuelle des principes directeurs. Il comprenait des représentants de la Fédération de Russie, de la Finlande, de la Norvège, de la Pologne et de la République tchèque.

13. Les participants ont également pu, au cours de la visite technique dans la ville, se familiariser avec les problèmes de logement social à Prague et les méthodes utilisées pour y faire face. Ils se sont rendus dans diverses cités de logement social, notamment destinées à certains groupes de la population, tels que les personnes âgées. Ils ont eu des discussions avec des autorités locales et des représentants d'organisations non gouvernementales locales.

I. CONCLUSIONS

14. Comme les discussions sur les différents thèmes étaient étroitement liées entre elles, les conclusions de l'atelier ne seront pas strictement réparties par thème. Elles mettront en évidence les questions les plus importantes qui ont été abordées au cours des délibérations et combineront des aspects pertinents relatifs aux trois thèmes. Dans cet esprit, les conclusions sont structurées autour de quatre grandes questions: i) rôle et définition du logement social; ii) conception du logement social et nature des villes; iii) gouvernance du logement social; et iv) financement du logement social.

A. Rôle et définition du logement social

15. Dans les pays de la région de la CEE, le logement social recouvre des réalités diverses et relève de différents régimes d'occupation, en fonction de situations sociales et de contextes historiques et économiques variables:

a) Secteur locatif social (État central, municipalités, associations de logement à but non lucratif, etc.), dans lequel les logements sont presque toujours fortement subventionnés et souvent réservés à des personnes appartenant à certains groupes de revenus;

b) Secteur locatif privé, généralement à but lucratif mais parfois régi par des dispositions législatives;

c) Secteur des propriétaires occupants (financé de façon privée ou indirectement subventionné par des fonds publics), caractérisé par des régimes mixtes d'occupation (copropriété, coopératives, etc., avec ou sans participation des pouvoirs publics).

16. En fait, le logement social ne se limite pas au secteur locatif. Sous l'effet des politiques de privatisation menées dans les pays en transition au cours de la décennie écoulée, il existe un grand nombre de «propriétaires pauvres», qui ne disposent pas de revenus suffisants pour pouvoir entretenir convenablement leur logement. L'aide aux propriétaires pauvres d'appartements incapables de les entretenir relève également du logement social et revêt une importance particulière dans les pays en transition.

17. Eu égard à la diversité des définitions du logement social dans la région de la CEE, il est difficile de se mettre d'accord sur une définition unique et bien tranchée. Cependant, tout le monde reconnaît que les politiques du logement devraient tenir compte de la situation des ménages qui ne peuvent se loger sans aide extérieure. En outre, l'offre de logements sociaux doit être guidée par des critères qui régissent l'octroi des logements sociaux; il est donc nécessaire de définir des groupes cibles et d'établir des procédures d'attribution de logements. Il faut tenir compte de critères d'accessibilité économique et de sécurité d'occupation, ainsi que des aspects relatifs à l'intégration sociale.

18. En outre, il est largement admis que la politique de logement social ne doit pas viser uniquement à fournir des logements. Elle est également un important instrument d'intégration sociale et de promotion du développement économique.

19. Dans de nombreux pays, le logement social devait principalement fournir des habitations à un coût modique aux groupes à faibles revenus. Les politiques mises en œuvre dans cet esprit débouchaient souvent sur la construction d'immeubles élevés de qualité médiocre dans des banlieues où l'accès aux transports et aux services était difficile ou limité. Les locataires de logements sociaux étaient concentrés dans ces zones et ne bénéficiaient pas des avantages de la vie en ville, tels qu'un accès aisé à l'emploi et aux infrastructures.

20. Bien que cette démarche ait résolu à court terme les problèmes de logement les plus urgents, elle a contribué à long terme aux tensions sociales, à l'exclusion, à la baisse de la sécurité et à la dégradation des quartiers. En conséquence, on s'est progressivement rendu compte que les politiques en matière de logement social ne pouvaient faire abstraction de leur

contexte. Il fallait au contraire y voir le point de rencontre de diverses politiques de développement économique, social et urbain. Les politiques en matière de logement social doivent être globales et conçues dans une optique à long terme.

21. Une approche globale du logement social vise à atteindre un certain nombre d'objectifs sociaux. Outre qu'elle aide les personnes socialement défavorisées à se loger décemment, la politique de logement social peut contribuer à la création d'une société favorisant l'intégration en mettant en place un environnement qui aide certains groupes cibles à améliorer leur sort. À cet effet, la fourniture d'un logement doit aller de pair avec des mesures visant à faciliter l'accès à l'emploi et aux services sociaux, telles que la garde des enfants et la prise en charge des personnes âgées ou les actions de formation des chômeurs. La possibilité de participer à la prise de décisions au niveau du quartier contribue à un sentiment d'appartenance et, en définitive, à la cohésion sociale.

22. Il n'existe pas d'instrument unique de politique de logement social qui résout tous les problèmes, mais toute une gamme d'instruments potentiellement utiles et des combinaisons de tels instruments, qui peuvent être utilisées en fonction de la situation. Les pays doivent adapter leurs instruments de politique de logement social à leur situation propre et intégrer cette politique dans leurs objectifs de développement socioéconomique généraux.

B. Conception du logement social et nature de la ville

23. Une planification de l'espace et une conception architecturale appropriées contribuent grandement à la viabilité du logement social et revêtent une grande importance pour le succès de la politique de logement social.

24. La construction de logements sociaux doit faire partie intégrante de la stratégie globale d'urbanisme. Il faut assurer la continuité du tissu urbain en veillant à ce que les constructions nouvelles s'intègrent harmonieusement dans la ville. Il s'agit d'éviter un développement urbain trop éparpillé. Pour chaque nouveau complexe urbain mis en chantier, il faut prévoir des utilisations mixtes.

25. Lors de la construction de logements, il devrait être obligatoire de prévoir des logements sociaux afin de favoriser la diversité et la cohésion sociales, et de fournir un logement aux familles à revenus moyens et faibles. Une ville plus compacte est plus propice à la viabilité sociale. La notion de ville compacte repose sur l'idée qu'il est possible de créer des communautés urbaines plus autonomes. À cette fin, il faut améliorer la mixité de l'occupation des sols, accroître la densité, et organiser des activités de proximité plus nombreuses et des services de meilleure qualité.

C. Gouvernance du logement social

26. Pour aboutir, les politiques de logement social doivent être incorporées dans une structure institutionnelle rationnelle et efficace, qui permette un bon fonctionnement de toutes les institutions publiques tout en assurant une concertation et une coordination avec les autres politiques.

27. La définition précise des rôles des différents niveaux de l'administration, ainsi que des promoteurs, des propriétaires, des gestionnaires et des investisseurs varie selon les systèmes en place aux niveaux national, régional et local. Cependant, il importe que les rôles soient définis clairement et qu'ils assurent la répartition la plus efficace possible des responsabilités et des risques. Une répartition appropriée et complémentaire des responsabilités et des ressources entre les niveaux central et local constitue un élément particulièrement important d'une politique efficace en matière de logement social.

28. L'État central doit jouer un rôle important dans la mise en place de processus de consultation larges, afin d'établir ou d'améliorer les politiques nationales relatives au logement social, ainsi que les stratégies et les plans d'action connexes. Il lui incombe aussi d'encourager et d'aider les municipalités et les autorités locales à concevoir des processus de consultation et à élaborer, coordonner et mettre en œuvre des politiques, des stratégies, des plans d'action et des programmes locaux qui complètent la stratégie nationale.

29. Les administrations locales doivent jouer un rôle de premier plan dans l'évaluation de la situation locale, l'élaboration de politiques et de stratégies locales intégrées, la création d'instruments appropriés et, finalement, la mobilisation des partenaires locaux et la coordination des programmes de logement social. L'évaluation des besoins locaux doit guider les politiques nationales et aider l'État central à élaborer sa politique de logement social. Pour que les administrations locales puissent s'acquitter de leurs tâches avec efficacité, il est indispensable d'améliorer la formation des gestionnaires locaux.

30. Il est nécessaire d'associer toutes les parties prenantes à l'élaboration et à la mise en œuvre des politiques de logement social, pour assurer l'efficacité de celles-ci et l'utilisation optimale des fonds publics et privés. Dans ce contexte, la principale difficulté consiste à assurer un équilibre judicieux entre les intérêts de tous les acteurs, afin d'atteindre les objectifs des politiques de l'État central et des administrations locales et de défendre les intérêts des locataires et des propriétaires de logement, tout en garantissant des rendements suffisants aux investisseurs et aux promoteurs.

31. En général, les politiques de logement social ont abouti lorsque les pouvoirs publics faisaient participer toutes les parties prenantes et qu'ils s'employaient à créer des partenariats. À cet effet, il faut mettre en place une coopération entre tous les niveaux de l'administration publique et encourager la participation active du secteur privé et des diverses organisations de la société civile à l'élaboration et à la mise en œuvre des politiques locales et nationales.

32. Il importe tout particulièrement de faire participer les groupes cibles, c'est-à-dire les propriétaires pauvres et les locataires de logements sociaux. L'expérience montre que la participation des groupes cibles aux opérations de logement social est efficace. Elle contribue à une meilleure prise de conscience des besoins des ménages, à la satisfaction de ces besoins et à une plus grande adhésion à l'opération de la part de ceux qui en bénéficient. Cela renforce l'esprit d'initiative et la responsabilité individuelle à l'égard de cette opération, ce qui contribue en définitive à son succès.

33. Pour assurer une participation efficace des ménages, il faut mettre en place des mécanismes appropriés. La condition fondamentale de toute participation est la disponibilité d'informations et la transparence des structures. En outre, il faut accomplir un effort constant

pour associer les ménages socialement défavorisés aux décisions. Le processus est facilité lorsque l'on parvient à repérer les ménages qui ont de l'influence sur les autres, mais il importe que chaque ménage ait la possibilité de faire connaître ses préoccupations, ses besoins et ses priorités.

D. Financement du logement social

34. Les initiatives dans le domaine du logement social exigent une volonté d'aboutir et un investissement. Certains pays de la CEE n'abordent pas la question du logement social en tant que telle. Cependant, il existe plusieurs types d'aide aux plus démunis, par exemple des subventions stimulant l'offre ou axées sur les besoins. Les subventions favorisant l'offre ou la production prennent généralement la forme de subventions générales, dont le but premier est d'accroître l'offre de logement. Elles peuvent également reposer sur les besoins et, dans ce cas, sont généralement octroyées en fonction des besoins individuels. Le but recherché est de donner aux groupes à revenus faibles ou moyens la possibilité de vivre dans un logement de meilleure qualité.

35. Il faut agir à nouveau dans le domaine du logement social et faire l'effort financier nécessaire. En outre, il faudrait que les États complètent leurs ressources limitées en recourant à de nouvelles sources de financement et établissent un équilibre entre le financement public et le financement privé du logement social. Il conviendrait de prendre des mesures sociales et d'offrir une assistance financière dont bénéficieraient d'une part les familles à faibles revenus et les groupes défavorisés, pour qu'ils puissent payer les loyers plus élevés demandés à la suite de travaux de réparation et d'entretien et ainsi ne pas être expulsés, et d'autre part les propriétaires, afin de les encourager à entreprendre des travaux de rénovation. Pour favoriser la rénovation, il est également possible de consentir des prêts à des conditions favorables et d'accorder des subventions directes et des déductions fiscales.

36. Les politiques de financement du logement à long terme doivent non seulement tenir compte de la nécessité de construire de nouveaux logements sociaux, mais également prévoir les ressources nécessaires pour entretenir ou améliorer le parc de logements sociaux existant. La remise en état des logements plurifamiliaux construits au cours de la seconde moitié du XX^e siècle présente des difficultés particulières dans la plupart des pays européens, en particulier les pays en transition. Pour s'attaquer à ces problèmes, il faut mettre en place un dispositif financier et institutionnel approprié. Certaines initiatives de régénération urbaine mettent en évidence les avantages des activités de rénovation (augmentation des recettes fiscales et renforcement de la protection sociale). Pour en assurer le succès, il faut envisager de préserver une mixité sociale appropriée.

37. Les mécanismes de financement et les instruments de mise en œuvre de la politique varient d'un pays à l'autre. Comme cela a déjà été signalé, les instruments disponibles sont divers et souvent complexes. Pour permettre aux responsables politiques de faire le bon choix, il faut diffuser des informations sur les différents mécanismes et les diverses politiques possibles, ainsi que sur l'expérience retirée de leur mise en œuvre.

38. Les personnes chargées de concevoir des politiques en matière de logement social devront notamment trouver un équilibre entre les subventions orientées respectivement vers l'offre et la demande. Les subventions axées sur l'offre, c'est-à-dire destinées aux entreprises de

construction, sous la forme d'une réduction de la TVA, d'exonérations de l'impôt sur les biens immobiliers, de bonifications d'intérêts, de crédits à long terme à faibles taux d'intérêt et de garanties de l'État, contribuent à stimuler l'offre de logements sociaux. En revanche, les subventions axées sur la demande, telles que les subventions des loyers et les allocations de logement, n'ont pas cet effet stimulant. Cependant, en particulier dans le cas des allocations de logement, elles offrent un choix plus large aux groupes de la population ciblés.

39. Le choix de l'instrument utilisé doit dépendre de la situation du pays considéré, compte tenu en particulier de la disponibilité de logements et de leur état. Dans les pays de la région de la CEE, les politiques en matière de logement varient considérablement et les instruments de la politique de logement social sont tout aussi variables. Dans la plupart des pays d'Europe occidentale, il existe actuellement une tendance à combiner les instruments axés sur l'offre avec ceux qui sont orientés vers la demande. Loin de s'exclure mutuellement, ces deux types d'aide sont combinés dans le cadre de nombreuses initiatives de logement social.

40. Comme la taille du parc de logements locatifs publics est très faible dans la plupart des pays en transition, la possibilité de l'utiliser pour en faire des logements sociaux locatifs est limitée. En outre, les logements publics locatifs dans ces pays se trouvent généralement dans des cités d'habitation périphériques de qualité médiocre, car c'étaient eux qui présentaient le moins d'intérêt lorsque les locataires ont pu acquérir dans le cadre d'opérations de privatisation. Il se peut que le manque de logements locatifs dans de nombreux pays en transition entrave la réalisation des buts de la politique de logement social.

41. Dans la plupart des pays d'Europe occidentale, la disponibilité d'un parc locatif public fait partie intégrante de la politique de logement social.

42. Il faut envisager de s'orienter à nouveau vers le logement social locatif dans les pays en transition, afin de répondre aux besoins des ménages modestes. Le développement du parc de logements sociaux locatifs ne doit pas nécessairement se traduire tout de suite par des constructions nouvelles. En effet, il est également possible de transformer le parc public locatif existant, qui est actuellement loué indépendamment des revenus, en logements sociaux locatifs destinés exclusivement aux groupes de la population qui en ont besoin.

43. Cependant, s'il est vrai que la création d'un nouveau parc de logements sociaux locatifs contribuera à répondre aux besoins de certaines des personnes socialement vulnérables, elle ne peut offrir de solution pour une grande partie du groupe important constitué par les propriétaires pauvres des pays en transition. Les possibilités d'aider ces propriétaires par la création de nouveaux logements sociaux sont limitées. En effet, ils sont généralement trop nombreux et pourraient aussi répugner à quitter leur logement privé.

44. Il est possible d'instituer des allocations de logement en faveur des propriétaires dont les revenus ne dépassent pas un certain plafond. Leur versement pourrait aussi être subordonné à la participation des propriétaires à des systèmes de gestion appropriés de l'immeuble (associations de copropriétaires, par exemple). En effet, si les propriétaires des logements participaient davantage à la gestion de l'immeuble, ils se sentiraient plus responsables de l'immeuble, ce qui favoriserait son entretien et, par conséquent, sa viabilité.

II. PERSPECTIVES: PRINCIPES DIRECTEURS CONCERNANT LE LOGEMENT SOCIAL

45. Les discussions tenues lors de l'atelier ont à nouveau démontré qu'il était indispensable d'échanger des données d'expérience sur les politiques et les pratiques en matière de logement social dans la région de la CEE, et de disposer d'informations fiables sur ces politiques et pratiques, pour pouvoir élaborer des politiques en connaissance de cause.

46. Les résultats de l'atelier contribueront aux travaux d'élaboration des principes directeurs de la CEE-ONU sur le logement social dont le Comité des établissements humains avait présenté une version préliminaire lors de sa session précédente, en septembre 2002. Ces principes directeurs devraient aider les décideurs à évaluer les différentes options qui existent actuellement en matière de politique de logement social. Ils porteront sur les cadres institutionnel, juridique et financier du logement social, en tenant compte de l'expérience acquise en matière de conception du système de logement social. Ils définiront le rôle des politiques de logement social dans la société. En particulier, ils contiendront des informations complètes et solidement étayées sur les différents instruments qui permettent de financer des logements sociaux et de les mettre à la disposition de ceux qui en ont besoin, en vue de faciliter le processus de décision.

Annexe

Contexte

1. À la suite d'une discussion approfondie concernant le logement social et bon marché lors de la soixante-troisième session du Comité des établissements humains, un atelier sur le logement social dans la région de la CEE-ONU aura lieu, afin de préparer l'élaboration de principes directeurs de la CEE-ONU sur le logement social.
2. L'objet de l'atelier est de définir les principaux problèmes qui se posent dans les États membres dans le domaine du logement social. Les participants s'efforceront également de mettre au point une définition complète du logement social, qui uniformisera la façon dont cette notion est comprise et permettra des comparaisons internationales.
3. Le présent document doit servir de point de départ des discussions qui auront lieu au cours de cet atelier. Il est demandé aux participants d'examiner les questions soulevées plus loin et de faire connaître leurs vues et l'expérience de leur pays, en vue de l'élaboration de recommandations concernant les politiques à mener dans le secteur du logement social. La structure de ce document correspond à celle de l'atelier. Il est proposé que les discussions portent sur les trois thèmes principaux suivants:
 - a) Rôle et définition du logement social;
 - b) Gouvernance du logement social;
 - c) Développement durable du logement social.

Les résultats des discussions et les études de cas présentés par les participants seront utilisés par une équipe d'experts chargée d'élaborer des principes directeurs sur le logement social dans la région de la CEE-ONU.

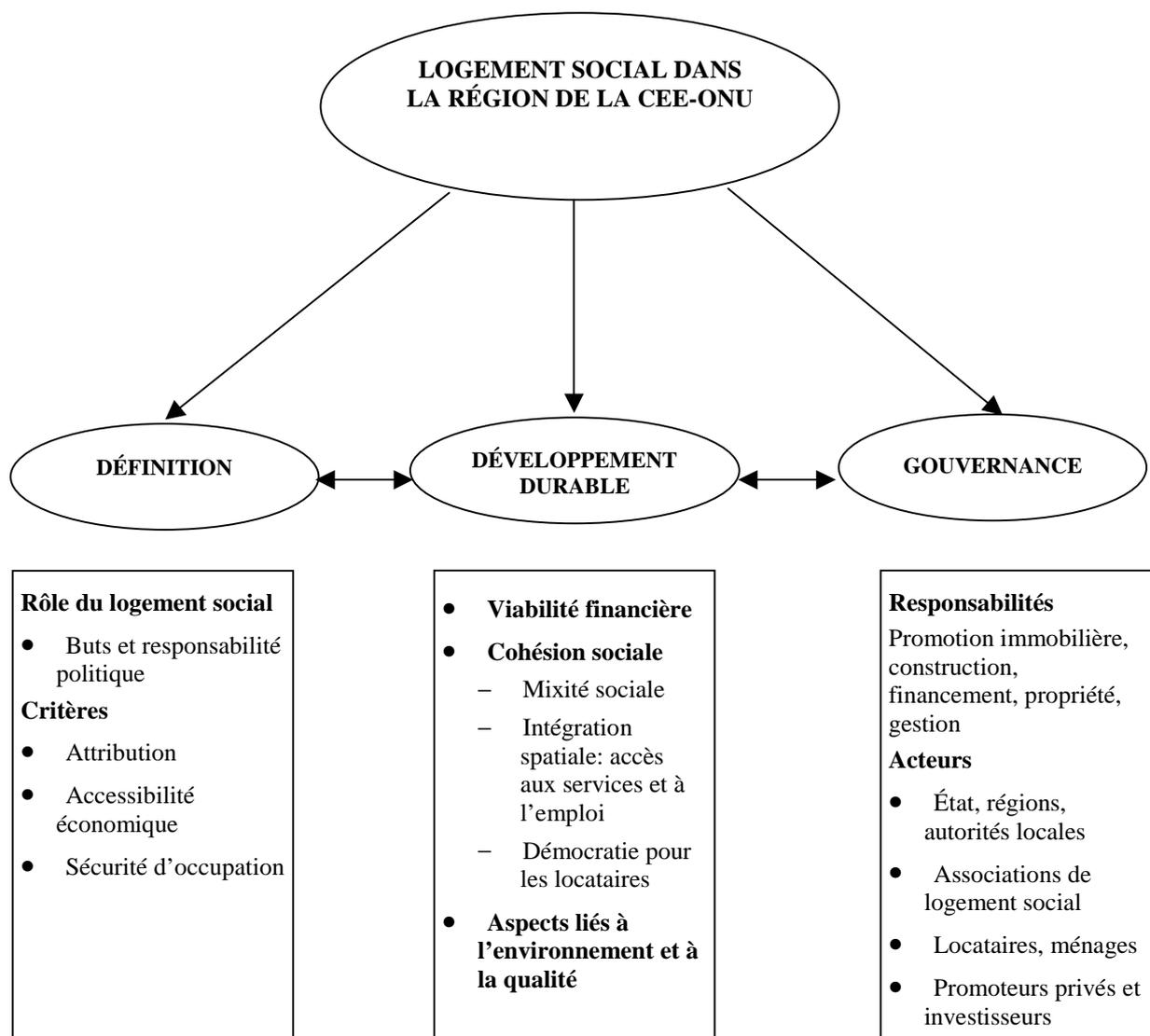
Introduction

4. Pour définir des orientations applicables à la politique de logement social dans les pays de la CEE-ONU, il convient d'examiner trois thèmes:
 - a) La définition du logement social, qui permet de fixer des critères en fonction desquels le logement social se différencie du logement ordinaire. On a institué le logement social pour remédier à l'inaptitude du marché du logement à répondre à l'ensemble des besoins en matière de logement. Qu'en est-il aujourd'hui? Il importe également de se pencher sur le rôle du logement social dans le contexte de la responsabilité politique;
 - b) La gouvernance du logement social et, en particulier, les relations entre ses quatre grands groupes d'acteurs: les pouvoirs publics, ceux qui fournissent les logements sociaux, les ménages et le secteur privé. Eu égard à la décentralisation des compétences concernant les politiques de logement social, à la participation de la population et à la nécessité de partenariats public-privé, la gouvernance devient une question essentielle si l'on veut assurer la viabilité et l'efficacité des mesures prises pour satisfaire les besoins en matière de logement. Il est crucial de

répartir clairement les responsabilités des acteurs du logement social, en particulier les financeurs, les promoteurs, les propriétaires et les gestionnaires;

c) L'élaboration d'une politique publique viable en matière de logement social, qui doit tenir compte de la viabilité financière, de la qualité des biens et des services offerts (y compris l'efficacité énergétique), de la mixité sociale et territoriale, et de la participation des ménages aux efforts accomplis en vue de l'intégration des habitants des logements sociaux. Il convient de tenir compte des principes du développement durable dans une optique à long terme lors de l'élaboration d'une politique de logement social;

d) L'apparition de ghettos sociaux dans certains quartiers et la dégradation d'immeubles de logements en copropriété après la privatisation du parc de logements publics par la vente des habitations aux locataires dans les pays en transition sont deux exemples parmi bien d'autres de la nécessité d'adopter des démarches nouvelles à l'égard du logement social, afin d'atteindre plusieurs objectifs: le développement durable, la cohésion sociale et l'intégration des habitants.



I. RÔLE ET DÉFINITION DU LOGEMENT SOCIAL

5. Avant d'essayer de définir le logement social, il importe d'indiquer quels sont les buts des politiques de logement social dans un cadre plus large. Quels arguments d'ordre social ou économique peut-on avancer pour justifier une action des pouvoirs publics dans le secteur du logement social? Quelle est la ligne de démarcation entre le logement de marché et le logement social? En outre, où se situe la séparation entre le logement social et le logement financièrement accessible?

6. Voici une définition du logement social qui est souvent citée et dont la validité est généralement reconnue: «Le logement social est le logement dont l'accès est régulé par des règles d'attribution favorisant les ménages qui ont du mal à trouver un logement sur le marché.»¹

7. Cependant, comme cette définition est très générale, elle n'aborde pas le régime d'occupation du logement et ne mentionne les groupes cibles que de façon générale. Il se peut donc qu'elle ne soit pas interprétée de la même façon dans les différents pays. En conséquence, elle ne permet pas des comparaisons internationales.

8. Pour définir de façon complète le logement social, il faudrait tenir compte des critères ci-après:

a) Critères d'attribution et d'accès (groupes cibles, procédure d'attribution et critères fixés par l'État ou les autorités régionales ou locales: plafonds de revenu, priorités);

b) Critères d'accessibilité financière (prix peu élevés ou loyers modérés donnant aux groupes à faibles revenus accès au logement social);

c) Sécurité d'occupation (bail sûr et à long terme dans le secteur locatif et sécurité dans le secteur de la propriété-occupation sociale).

9. Bien que le logement social ait traditionnellement un caractère locatif, plusieurs régimes d'occupation existent aujourd'hui dans la région de la CEE. La définition du logement social doit tenir compte de tous les régimes d'occupation possibles:

- Logement social locatif;
- Logement coopératif;
- Occupation-propriété résultant de la privatisation du parc de logements publics dans les pays en transition (propriétaires pauvres);
- Occupation-propriété, grâce à un soutien important des pouvoirs publics à l'accession à la propriété (logements financièrement accessibles aux groupes à revenus moyens);
- Régime d'occupation mixte.

¹ Cette définition du logement social a été proposée par le CECODHAS à la Commission européenne en 1998.

10. Pour déterminer quels groupes peuvent bénéficier du logement social, il faut appliquer des critères démographiques, économiques, sociaux et relatifs à la véritable situation en matière de logement. Il faut prendre en considération notamment les groupes vulnérables suivants:

- Parents célibataires, en particulier ménages dont le chef est une femme célibataire;
- Chômeurs, en particulier de longue durée;
- Retraités et personnes âgées (en particulier personnes âgées seules);
- Familles nombreuses ou jeunes avec enfants à charge;
- Handicapés;
- Immigrés, réfugiés, demandeurs d'asile;
- Membres de minorités ethniques;
- Autres personnes déplacées.

II. GOUVERNANCE DU LOGEMENT SOCIAL

11. La question de la gouvernance du logement social se pose dans un certain nombre de pays, en particulier ceux qui ont une longue tradition d'intervention et où il y a en conséquence un parc appréciable de logements sociaux locatifs. Cette question fait également l'objet d'un débat dans les pays en transition, dans lesquels de nouvelles politiques du logement sont en cours d'élaboration aux niveaux national et local.

12. La gouvernance du logement social est l'ensemble des relations qui existent entre ceux qui participent à l'élaboration et à la mise en œuvre des politiques en matière de logement social. Une répartition claire des responsabilités concernant le financement, la promotion immobilière, la construction, l'attribution et la gestion des cités de logements sociaux revêt une importance cruciale. C'est aux autorités locales que revient le rôle principal. Elles doivent être en mesure de coordonner l'action de ceux qui participent aux initiatives, afin d'assurer la viabilité du logement social.

13. Il convient d'examiner la création de partenariats à long terme entre les parties prenantes des quatre catégories décrites ci-après, afin de garantir le bon fonctionnement du système de logement social:

a) **Secteur public ou autorités.** Quel est le rôle de l'État, des régions et des collectivités locales dans le contexte nouveau de la décentralisation des politiques de logement social? L'élaboration et la mise en œuvre de politiques de logement social s'effectuent au niveau le plus proche des besoins en matière de logement, mais elles nécessitent une politique définie aux niveaux régional et national. Il importe tout particulièrement de mettre en place un cadre national et de trouver des moyens d'allouer des aides pour le financement du logement social telles que des allocations de logement;

b) **Associations de logement social et fournisseurs de logements sociaux.**

Traditionnellement, ils dépendent directement des autorités centrales ou locales mais, aujourd'hui, ils acquièrent une plus grande autonomie, à mesure que des partenariats locaux sont mis en place. Eu égard à l'évolution des relations entre ceux qui fournissent des logements sociaux et les autorités publiques, il convient de déterminer comment faire en sorte que l'État s'acquitte de ses obligations dans le secteur du logement social et quelle doit être la nature du contrôle que les pouvoirs publics exercent sur la mise en œuvre d'initiatives de logement social, en particulier en ce qui concerne les aspects contractuels;

c) **Citoyens et groupes vulnérables.** Plus important est le besoin de logements sociaux, plus une participation de la population est nécessaire pour assurer la stabilité et l'efficacité de la politique de logement social. Il importe aussi que les citoyens fassent partie des conseils de direction des organismes de logement social et participent aux processus de décision relatifs aux initiatives de rénovation urbaine et au réaménagement des quartiers. Si cette participation semble nécessaire, il faut donner aux habitants la possibilité d'acquérir les compétences requises et de participer à la conception des initiatives en cours. Pour assurer la participation, on doit adopter des types nouveaux de gestion des initiatives, et les fournisseurs de logement social et les autorités locales doivent assumer des responsabilités nouvelles et se doter de compétences qu'ils ne possédaient pas jusqu'à présent;

d) **Secteur privé (promoteurs, investisseurs et propriétaires privés).** Ces parties doivent bien connaître les buts des politiques locales de logement social, en particulier la nécessité d'une mixité sociale et de l'intégration spatiale des initiatives de logement social. Il serait possible de renforcer les partenariats public-privé pour surmonter les obstacles financiers qui pourraient porter atteinte au succès à long terme des initiatives de logement social.

III. DÉVELOPPEMENT DURABLE DU LOGEMENT SOCIAL

14. On peut considérer que les initiatives de logement social sont l'occasion de mettre en œuvre les principes du développement durable au niveau du quartier. En fait, il est recommandé de tenir compte de ces principes et d'une perspective à long terme lors de l'élaboration et de la mise en œuvre des politiques de logement social, de façon à aborder les problèmes dans leur ensemble et à éviter de contribuer à la création de problèmes futurs dans ce secteur.

15. L'approche globale des initiatives en matière de logement social devrait inclure certains des aspects suivants liés au développement durable:

- Viabilité financière (système de financement et subventions);
- Mixité sociale: cohésion sociale et ciblage des groupes à faibles revenus et des exclus;
- Intégration sociale: accès à l'emploi et aux services publics (et développement des ressources locales);
- Démocratie pour les locataires et formation de ces derniers;
- Qualité environnementale et physique.

A. Viabilité financière (système de financement, subventions et allocations)

16. La viabilité du financement public du logement social (tant pour la fourniture de logements sociaux, que pour les aides directes aux ménages) doit être assurée malgré des restrictions financières de plus en plus importantes.

17. L'aide et le financement des pouvoirs publics doivent revêtir des formes nouvelles dans le cadre de la décentralisation des politiques de logement social et de l'élaboration d'une politique locale.

B. Mixité sociale: renforcement de la cohésion sociale par la planification de la mixité

18. Il importe tout autant d'assurer la mixité sociale que de cibler les ménages les plus démunis. En conséquence, il faut assurer la mixité des immeubles, qui doivent comporter des logements sociaux et des habitations ordinaires. Cela nécessite une certaine souplesse dans l'application des critères d'attribution.

19. Pour assurer la mixité, il est également possible d'offrir différents types de logement (nombre de pièces et surface habitable variables) et de répondre ainsi aux besoins de différentes catégories de ménage. Il convient d'évaluer les besoins actuels et futurs en matière de logement en se fondant sur la surface des habitations, en tenant compte de l'évolution de la structure des ménages dans la région de la CEE. En effet, le vieillissement de la population et les séparations se traduisent par un nombre croissant de ménages d'une personne et de familles atypiques. D'autre part, il importe également d'évaluer les besoins particuliers des parents célibataires et d'y répondre de façon appropriée.

C. Intégration spatiale: accès aux emplois et aux services publics (et développement des ressources locales)

20. Lorsqu'il y a ségrégation spatiale, les résidents d'une zone donnée ont un accès limité aux biens et aux services. Cette situation peut elle-même accroître la ségrégation sociale. La prévention de la ségrégation spatiale et les mesures visant à favoriser la cohésion sociale devraient figurer parmi les buts principaux de la politique de logement social. Il est possible d'envisager ce problème de deux points de vue, celui du quartier et celui de la ville.

21. Au niveau du quartier, la disponibilité de services et structures collectifs (espaces verts, aires de jeux, épiceries, salons de coiffure, lavoirs automatiques, crèches, etc.) bien intégrés dans la conception physique du quartier réduit les distances à parcourir pour se rendre dans les magasins, les centres de loisirs, etc., tout en augmentant l'accessibilité. Ces services peuvent également représenter une source d'emplois pour les habitants du quartier.

22. Cela dit, des quartiers compacts ne doivent pas être conçus comme des unités distinctes et autonomes. Sinon, cela entraînerait la ségrégation de l'ensemble du quartier par rapport aux structures urbaines. La localisation des cités de logements sociaux doit permettre leur pleine intégration dans la structure urbaine et il faut prévoir un bon accès au réseau de transport et de services publics, y compris les écoles et les hôpitaux.

D. Participation démocratique et formation des locataires

23. Pour que les besoins des ménages soient pris en compte, il faut notamment associer ceux-ci au processus de décision. La participation des locataires à la conception ou à la révision de la conception de la cité d'habitation est de nature à influencer la qualité du logement social (appartements et services collectifs). Lorsque les locataires des logements sociaux (et les propriétaires pauvres) sont associés à la prise des décisions et à l'application de ces dernières, ils éprouvent un plus grand sentiment d'appartenance à la communauté des habitants. En conséquence, il importe de veiller à ce que les locataires participent activement et ne pas se borner à les consulter.

E. Stratégies et planification respectueuses de l'environnement

24. Il faut soutenir des stratégies propices à la création de quartiers et de villes viables à long terme. La protection de l'environnement, la promotion de comportements favorables à l'environnement, le recours à des solutions novatrices économes en énergie dans la conception de l'habitat et la réduction des distances domicile-travail sont avantageux sur le plan économique et améliorent la qualité de vie des habitants. Il importe également de trouver un équilibre approprié entre les principes de la ville compacte et donc plus dense, et les principes de la ville verte.
