



Commission économique pour l'Europe**Comité du développement urbain, du logement
et de l'aménagement du territoire****Quatre-vingt-deuxième session**

Genève, 6-8 octobre 2021

Points 2 et 3 de l'ordre du jour provisoire

**Réunion ministérielle sur le développement urbain, le logement
et l'aménagement du territoire 2021 et****Rapport sur les résultats de la Réunion ministérielle sur le développement
urbain, le logement et l'aménagement du territoire 2021, la table ronde
sur l'objectif de développement durable n° 11
et les recommandations qui en sont issues****Résumé de l'étude « #Housing 2030 – Effective Policies for
affordable housing in the UNECE region » (#Logement 2030
– Des politiques efficaces en faveur de l'accessibilité
économique du logement dans la région de la CEE),
et principales conclusions et recommandations
qui en sont issues****Note du Bureau du Comité***Résumé*

Le présent document contient le résumé de l'étude « #Housing 2030 – Effective Policies for affordable housing in the UNECE region » (#Logement 2030 – Des politiques efficaces en faveur de l'accessibilité économique du logement dans la région de la CEE) », ainsi que les principales conclusions et recommandations qui en sont issues. L'étude a été réalisée par les partenaires de l'initiative #Housing2030, à savoir la Commission économique pour l'Europe, le Programme des Nations Unies pour les établissements humains (ONU-Habitat) et Housing Europe.

Le Comité est invité à accueillir favorablement les principales conclusions et recommandations qui figurent dans l'étude.



I. Contexte

1. L'initiative #Housing2030 et son répertoire en ligne des pratiques exemplaires¹ exposent clairement les caractéristiques d'une politique efficace en faveur de l'accessibilité économique du logement : une bonne gouvernance, une politique foncière réfléchie, des investissements ciblés et une promotion active des logements ainsi que des quartiers neutres pour le climat et abordables. Les auteurs de la présente étude se sont appuyés sur l'expérience de plus de 100 chercheurs, décideurs, fournisseurs de logements et médiateurs en matière de logement de toute la région de la CEE et au-delà pour définir des approches concrètes, en indiquer les avantages et les inconvénients et illustrer leur application pratique. Malgré les contraintes liées à la pandémie de COVID-19, le niveau de participation à l'étude a été extraordinairement élevé grâce à l'utilisation d'outils d'enquête, l'organisation d'ateliers en ligne et la diffusion de podcasts, qui ont permis d'assurer la mise en commun la plus large possible de données d'expérience sur les politiques et les pratiques exemplaires.
2. On trouvera dans le tableau I de nombreux outils utiles relatifs à la politique du logement, qui ont été synthétisés dans ce rapport pour promouvoir des logements inclusifs et neutres pour le climat, à un coût abordable. Ces outils sont répartis en quatre catégories (gouvernance, politique foncière, financement et neutralité climatique) et sont généralement associés pour créer des écosystèmes du logement qui permettent d'améliorer les résultats des politiques menées.
3. Les responsables des politiques de logement aux niveaux national, régional et local sont encouragés à étudier les causes des coûts prohibitifs des logements et de l'exclusion, à trouver des moyens d'adapter et de combiner les moyens d'action pour répondre aux besoins en tenant compte du contexte local, et, surtout, à engager une action volontariste à long terme pour offrir des logements durables à un coût abordable.

II. Messages clefs

4. Les décideurs ont le devoir de créer des écosystèmes du logement résilients et de veiller à la disponibilité de logements décents, sûrs, accessibles et à un coût abordable, situés dans des quartiers convenables, afin de contribuer à la réalisation des objectifs de développement durable d'ici à 2030, des objectifs de l'Accord de Paris relatifs aux changements climatiques et du droit à un logement convenable. Dans la Charte de Genève sur le logement durable et le Plan d'action du partenariat pour le logement², il est recommandé que les pouvoirs publics, le secteur privé et la société civile jouent un rôle actif dans la création d'écosystèmes du logement afin d'obtenir des résultats qui bénéficient tant à la population qu'à la planète. Les conseils sur les stratégies de relèvement après la COVID-19 formulés par le Programme des Nations Unies pour les établissements humains (ONU-Habitat)³ et l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE)⁴ aident les gouvernements à élaborer et à mettre en œuvre des politiques très efficaces susceptibles de fournir aux générations actuelles et futures des logements inclusifs et durables à un coût abordable.

¹ On trouve sur le site Web #Housing2030 des informations sur les pratiques exemplaires, des présentations de spécialistes, des enregistrements de webinaires et des podcasts. Le site offre également une plateforme interactive destinée à partager les progrès accomplis en matière de politique générale au sein de la communauté de la CEE (www.housing2030.org).

² Programme urbain pour l'Union européenne, Partenariat pour le logement, « Plan d'action du partenariat pour le logement » (Bruxelles, Commission européenne, 2018). Disponible à l'adresse suivante : https://ec.europa.eu/futurium/en/system/files/ged/ua_housing_ap_trad_fr.pdf.

³ ONU-Habitat, *Cities and Pandemics : Towards a More Just, Green and Healthy Future* (Nairobi, 2021), p. 66 à 72. Disponible à l'adresse : https://unhabitat.org/sites/default/files/2021/03/cities_and_pandemics-towards_a_more_just_green_and_healthy_future_un-habitat_2021.pdf.

⁴ OCDE, *Housing and Inclusive Growth* (Paris, Éditions OCDE, 2020). Disponible à l'adresse suivante : https://www.oecd-ilibrary.org/social-issues-migration-health/housing-and-inclusive-growth_6ef36f4b-en.

5. Pour réformer le fonctionnement des écosystèmes du logement, il est indispensable de déterminer les facteurs qui rendent les logements (in)abordables ainsi que ceux qui favorisent ou non l'inclusion. Ces facteurs sont notamment liés au fonctionnement du marché foncier, du marché de l'investissement et du marché du travail, ainsi qu'aux interactions entre ces différents marchés. Ils varient selon les pays, les villes, et même d'un quartier à l'autre. Les mécanismes d'intervention doivent être conçus en fonction de la situation locale et de liens de causalité souvent relativement complexes. En général, il est nécessaire d'associer plusieurs mécanismes et de coordonner les mesures prises.

6. Les pouvoirs publics doivent non seulement disposer d'un ensemble d'outils adéquats, mais aussi être capables de les utiliser efficacement, de les adapter en cas d'évolution de la situation et d'évaluer les résultats obtenus au fil du temps. Pour cela, il faudra non seulement qu'ils adoptent des textes normatifs et bénéficient d'un soutien politique, mais aussi qu'ils disposent de ressources financières suffisantes et de compétences administratives appropriées et qu'ils s'assurent que les parties prenantes soient déterminées à atteindre les objectifs convenus. Les écosystèmes du logement sont par nature dynamiques, et il n'existe pas de panacée. Les politiques doivent être coordonnées de manière ciblée afin d'assurer la complémentarité entre les objectifs visés, les rôles joués par les principales parties prenantes, les ressources disponibles et les mesures prises.

7. Une bonne gouvernance oriente le fonctionnement des différents acteurs des écosystèmes du logement. Elle facilite la prise de décision ainsi que l'élaboration et la mise en œuvre de politiques réfléchies fondées sur des connaissances spécialisées et conçues avec la participation des parties prenantes, dans un esprit de responsabilité et de transparence.

8. En s'appuyant sur des cadres financiers, budgétaires et fiscaux adaptés, associés à des modèles de fourniture de logements ciblés et à un soutien aux consommateurs, les décideurs peuvent également contribuer à la mise en place des systèmes de financement du logement dont nous avons besoin et veiller à ce que l'investissement favorise les possibilités de développement de l'accès à un logement abordable.

9. Il est possible d'obtenir de meilleurs résultats et de parvenir à davantage d'équité en matière de logement en appliquant des politiques foncières efficaces, telles que la constitution de réserves foncières et la location de terres publiques, le réaménagement des terres, la récupération des plus-values foncières et les instruments fiscaux, et en combinant ces instruments dans le cadre d'un aménagement efficace des quartiers et des villes.

10. Il existe de nombreux moyens d'agir sur le climat, en associant des initiatives réglementaires ou autres, des mesures de financement ou d'incitation financière ainsi que des activités de sensibilisation et de formation qui peuvent aider à parvenir à des solutions de logement neutres pour le climat et abordables, et ainsi contribuer à la réalisation des engagements internationaux pris en matière de lutte contre les changements climatiques et en faveur du développement durable.

11. En résumé, on trouvera dans l'étude une définition et une illustration des outils de gouvernance, de politique foncière et de financement ainsi que des outils requis pour parvenir à la neutralité climatique. Il s'agit notamment des outils suivants :

a) *Outils de gouvernance*

- Cadres stratégiques ;
- Leadership et mobilisation ;
- Institutions susceptibles de faire évoluer le marché ;
- Renforcement de la capacité d'exécution ;
- Gouvernance et partenariat à plusieurs niveaux ;
- Évaluation des besoins et plans d'investissement ;
- Établissement de normes en matière de logement et contrôle de leur respect ;
- Structures de responsabilisation et de contrôle ;
- Prestataires de services d'intérêt général ;

- Ménages gérant leur propre logement ;
- b) *Outils de financement et d'investissement :*
- Réglementation ayant une incidence sur l'objet et le volume du financement du logement ;
 - Investissements publics : investissements et subventions d'exploitation ;
 - Intermédiaires financiers spécialisés ;
 - Instruments financiers à long terme permettant de fournir des logements abordables ;
 - Bonifications d'intérêts, garanties et assurances ;
 - Fixation et indexation des loyers et aide au paiement des loyers ;
 - Appui aux fournisseurs de logements d'utilité publique ;
 - Réglementation des activités des fournisseurs de logements abordables afin de renforcer le rôle qu'ils jouent ;
 - Dispositions fiscales encourageant l'investissement dans le secteur du logement ;
- c) *Outils de politique foncière :*
- Constitution de réserves foncières ;
 - Location de terres domaniales ;
 - Aménagement foncier géré par des entités publiques ;
 - Planification stratégique ;
 - Planification réglementaire ;
 - Réaménagement foncier ;
 - Utilisation des sols (zonage) ;
 - Zonage inclusif ;
 - Obligation d'aménagement ;
 - Récupération des plus-values foncières ;
 - Aménagement des quartiers ;
 - Fiscalité foncière ;
 - Taxes sur les logements vacants et taxes pour lutter contre la spéculation immobilière ;
- d) *Outils permettant de parvenir à la neutralité climatique :*
- Certificats de performance énergétique ;
 - Codes de la construction préconisant les économies d'énergie ;
 - Accords sur le climat conclus entre les pays et les parties prenantes ;
 - Fonds autorenewelables ;
 - Cadres pour l'investissement durable et social ;
 - Dégrèvements fiscaux ;
 - Octroi de prêts par l'État ;
 - Subventions directes ;
 - Contrats relatifs aux appareils ménagers ;
 - Déploiement à grande échelle d'installations photovoltaïques dans le secteur du logement social ;

- Aide au paiement des loyers qui auraient excessivement augmenté à la suite d'une rénovation ;
- Outils vecteurs des connaissances ;
- Fourniture de conseils en matière de rénovation ;
- Participation des locataires ;
- Stratégies de formation pour aider les acteurs du secteur à mettre en œuvre les programmes de rénovation énergétique.

12. La figure I résume les outils de gouvernance, de politique foncière et de financement ainsi que les outils nécessaires pour parvenir à la neutralité climatique définis et illustrés dans l'étude.

Tableau 1
Outils définis et illustrés dans l'étude

OUTILS DE GOUVERNANCE	Cadres stratégiques		Institutions et renforcement des capacités
	Gouvernance à plusieurs niveaux		Élaboration de normes en matière de logement et contrôle de leur respect
	Éléments concrets		Contrôle
	Fournisseurs spécialisés dans les logements sociaux à un coût abordable		Cadres régissant la participation des locataires et des propriétaires occupants
OUTILS DE FINANCEMENT ET D'INVESTISSEMENT	Réglementation des organismes de financement	Fourniture à but non lucratif de logements sociaux à un coût abordable	Allocations logement
	Fixation, indexation et encadrement des loyers	Micro-financement	Utilisation de l'épargne des ménages
	Octroi de prêt par l'État, subventions et investissements ciblés	Bonifications d'intérêts	Garanties et assurances de prêts
	Intermédiaires spécialisés	Programmes de partage des fonds et des coûts	Fonds autorenouvelables pour l'investissement dans des logements à un coût abordable
	Fiscalité orientée vers l'investissement		

OUTILS DE POLITIQUE FONCIÈRE	Constitution de réserves foncières	Location de terres domaniales
	Réaménagement foncier	Récupération des plus-values foncières
	Aménagement des villes et des quartiers	
	Réglementation de l'utilisation des sols et zonage inclusif	
	Fiscalité foncière	
OUTILS RELATIFS À LA NEUTRALITÉ CLIMATIQUE	Réglementation des bâtiments en matière de performance énergétique	Réglementation de l'environnement urbain au service de l'efficacité énergétique
	Initiatives autres que réglementaires en matière de climat	Mesures d'incitation financière
	Activités de sensibilisation et formation	

III. Principales conclusions et recommandations

13. Le logement est au cœur de la vie des gens. Il s'agit d'un élément central de leur santé, de leur dignité et de leur sécurité, et d'un élément central de la vie de quartier. Il contribue aussi grandement à la solidarité sociale, à la durabilité environnementale et à la stabilité économique. Au XXI^e siècle, les modèles de gouvernance, les régimes fonciers et les systèmes de financement, qui influent sur l'offre et la demande de logements, ont subi de nombreuses crises. Qu'il s'agisse des changements climatiques, de flux d'investissement non maîtrisés ou, plus récemment, d'une pandémie, ces crises ont été lourdes de conséquences pour les populations et la planète.

14. Les décideurs ont le devoir de créer des écosystèmes du logement résilients et de veiller à la disponibilité de logements décents, sûrs, accessibles et à un coût abordable, situés dans des quartiers convenables, afin de contribuer à la réalisation des objectifs de développement durable d'ici à 2030, des objectifs de l'Accord de Paris relatifs aux changements climatiques et du droit à un logement convenable. Il est possible d'accélérer les progrès dans cette direction grâce à un appui de haut niveau et un engagement à long terme. En collaboration avec des décideurs, des experts et de médiateurs en matière de logement bien informés, compétents et résolus, les pouvoirs publics peuvent prendre des mesures pour répondre aux problèmes liés aux logements et à d'autres questions connexes.

15. L'étude offre aux principaux acteurs politiques, tels que les ministres du logement et les maires, les outils nécessaires à la création d'écosystèmes du logement inclusifs et durables, en collaboration avec les ménages et les communautés pour le compte desquels ils agissent. Afin de cibler et d'accélérer les réformes des politiques du logement et de réaliser les objectifs de développement durable d'ici à 2030, les auteurs de l'étude ont formulé les recommandations suivantes :

- a) En ce qui concerne la bonne gouvernance en faveur de l'accessibilité économique du logement, les États membres de la CEE devraient s'efforcer :
 - i) De placer les gens au centre de l'élaboration, de la formulation et de la mise en œuvre des outils, politiques et programmes ;

- ii) De veiller à ce que les pouvoirs publics s'engagent au plus haut niveau à ce que la politique de la ville soit axée sur la disponibilité de logements et de cadres de vie abordables, sains et neutres pour le climat ;
 - iii) D'assurer la coordination, la complémentarité et le suivi des efforts déployés en ce sens ;
 - iv) De faciliter, aux réunions internationales régulières auxquelles participent des ministres du logement et de l'urbanisme et des maires, le partage d'informations sur les progrès réalisés ;
 - v) De mettre en œuvre des processus d'aménagement foncier fondés sur des données factuelles auxquels participent les diverses parties concernées, et qui associent des « évaluations des besoins en logement » au niveau local et national et des plans d'aménagement réalistes dotés des budgets nécessaires ;
 - vi) De faire en sorte que les relations entre les locataires et les propriétaires soient équilibrées et justes en garantissant la sécurité d'occupation, ainsi que la fixation et l'indexation équitables des loyers, et d'appliquer des normes de qualité adéquates ;
 - vii) D'appuyer des modèles de fourniture de logements qui soient dûment encadrés, axés sur les habitants et qui privilégient la construction de logements inclusifs et neutres pour le climat, à un coût abordable ;
 - viii) De mettre en commun, en collaboration avec les habitants, les pratiques exemplaires en matière de gouvernance de logements abordables, grâce à la formation et au perfectionnement des acteurs du secteur ;
- b) En ce qui concerne les bonnes pratiques d'investissement dans les logements abordables, les États membres de la CEE devraient s'efforcer :
- i) De réglementer les systèmes financiers nationaux afin de promouvoir l'accessibilité du logement, la construction de logements durables et la rénovation durable des logements, de répondre aux besoins en matière de logement et d'atteindre les objectifs liés au climat ;
 - ii) D'encourager l'investissement dans des modèles de construction de logements fondés sur l'accessibilité économique, la durabilité et l'attribution au regard des besoins, en utilisant une série d'outils de réglementation et de financement, et de donner la priorité à ce type d'investissement ;
 - iii) D'élaborer des cadres de financement efficaces, de faire appel à des intermédiaires financiers ayant une mission d'intérêt public et de mettre en place des fonds autorenouvelables pour orienter l'investissement vers la construction de logements adéquats et durables, à un coût abordable ;
 - iv) De veiller à ce que les incitations fiscales favorisent la construction de logements adéquats et durables, à un coût abordable ;
 - v) De protéger les habitants contre les charges et les risques financiers excessifs en élaborant et en appliquant des normes en matière de crédit, en protégeant les consommateurs, en améliorant la compréhension des questions financières et en réglementant les produits financiers ;
- c) En ce qui concerne les politiques foncières efficaces en faveur de l'accessibilité économique du logement, les États membres de la CEE devraient s'efforcer :
- i) D'élaborer une vision à long terme qui associe le développement urbain souhaité en faveur de l'inclusion sociale et de la durabilité – en mettant en œuvre des plans stratégiques à long terme et des activités de constitution de réserves foncières – et la promotion et la réglementation du développement ;
 - ii) De veiller à ce que les plans d'aménagement foncier prévoient un nombre suffisant de logements sociaux abordables, grâce à une planification stratégique, à une utilisation et une affectation judicieuses des terres, ainsi qu'à des politiques appropriées d'approbation des projets ;

- iii) D'intervenir de manière directe et ciblée sur les marchés fonciers afin de garantir le développement de programmes de logements résidentiels abordables et durables, grâce à l'acquisition ciblée de sites, à un réaménagement foncier et à l'application de pratiques de vente conditionnelle et de processus locatifs, dans le cadre d'une coopération étroite avec les fournisseurs de logements abordables et les habitants ;
 - iv) De promouvoir l'innovation et les pratiques exemplaires en matière d'aménagement résidentiel abordable et neutre pour le climat auprès des promoteurs immobiliers, des planificateurs, des constructeurs de maisons, des fournisseurs de logements et des habitants ;
 - d) En ce qui concerne l'investissement dans les logements neutres pour le climat, les États membres de la CEE devraient s'efforcer :
 - i) D'établir une stratégie nationale visant à promouvoir des cadres de vie neutres pour le climat, inclusifs et abordables en s'assurant la participation des principales parties prenantes, dans laquelle soient définis les mesures législatives et réglementaires à prendre et les investissements nécessaires ;
 - ii) De coordonner l'aménagement du territoire et la planification de la mobilité afin de promouvoir le développement de maisons, de quartiers, de villes et de régions efficaces sur le plan énergétique, et la vie dans des quartiers verts, accessibles à tous et propices à la marche afin de réduire la dépendance à l'égard de la voiture ;
 - iii) D'utiliser des outils financiers, budgétaires et réglementaires pour accélérer la création d'écosystèmes de logements efficaces, qui favorisent la construction de logements abordables, inclusifs et à rendement énergétique élevé ;
 - iv) D'utiliser efficacement les matériaux de construction, en mettant en regard les avantages qu'apportent la construction de nouveaux logements par rapport à la réutilisation et à la rénovation des logements existants ;
 - v) De veiller à ce que les coûts de rénovation ne forcent pas les habitants à déménager ou ne constituent pas une charge financière excessive, en offrant des subventions, des possibilités d'investissement à taux réduit à long terme ou des aides locatives ;
 - vi) D'appuyer l'élaboration et l'application de normes de construction, de technologies, de processus et de chaînes d'approvisionnement visant à promouvoir des cadres de vie neutres pour le climat ;
 - vii) De faire mieux connaître les possibilités de rénovation complète aux locataires, aux fournisseurs de logements et aux propriétaires privés.
-