

2001 PLUS





LES POLITIQUES DU LOGEMENT EN EUROPE



Succédant à UTH 2001, 2001 PLUS est le label commun de documents diffusés par le Centre de Prospective et de Veille Scientifique de la Direction de la Recherche et des Affaires Scientifiques et Techniques, elle-même située au sein du Ministère de l'Équipement.

L'objectif de cette publication est de contribuer à une réflexion prospective sur les villes, l'habitat, l'équipement, les transports ou l'environnement en partant d'idées ou d'expériences intéressantes développées à l'étranger et en mobilisant à cet effet travaux, documents, articles, textes de loi, compte-rendu de recherche, analyses de politiques publiques difficilement accessibles en France. Chaque numéro de 2001 PLUS présentera donc, sur un thème déterminé, un ou plusieurs textes significatifs, concernant le plus souvent mais non exclusivement un pays européen, résitués dans leur contexte et commentés par un expert. Si UTH 2001 avait cherché à accompagner la mise en place de l'Acte unique européen et du grand marché, 2001 PLUS se situe dans la perspective de la mondialisation et de la globalisation des économies. Les documents diffusés porteront donc aussi bien sur l'Asie du Sud-Est, le continent américain ou l'Europe de l'Est que sur les pays de la Communauté. Nous souhaitons, à terme, que 2001 PLUS devienne un support de liaison et d'identification entre tous ceux qui, en France ou en Europe, sont concernés par les débats et enjeux prospectifs dans les domaines de l'urbanisme et de la gestion de villes, de la construction, de l'habitat, de l'environnement et des transports.

Documents disponibles :

- 01/04 **Planification spatiale et aménagement du territoire aux Pays-Bas** (J.C. Boyer - 1988)
- 05 **Les politiques urbaines du Royaume-Uni depuis 10 ans** (H. Huntzinger - 1989)
- 06 **La fiscalité locale sur les entreprises aux Royaume-Uni et en Allemagne** (H. Huntzinger - 1989)
- 07 **La Hollande en 2015 : résumé officiel du 4^e rapport sur l'urbanisme et l'aménagement du territoire** (Ministère du Logement, de l'Urbanisme et de l'Environnement - 1988)
- 08 **Télétopia : la ville et les systèmes d'information au Japon** (R. Piorunski - 1989)
- 09 **Prospective de l'exploitation de la route** (A. Vivet - 1989)
- 10 **Urbanisme et économie en RFA** (H. Huntzinger - 1989)
- 11 **Les acteurs du génie urbain : évolution internationale** (G. Mercadal - 1989)
- 12 **Acteurs sociaux et mutations urbaines** (A. Touraine - 1987)
- 13 **Influences de la grande vitesse sur la restructuration de l'espace européen** (A. Bieber - 1989)
- 14 **Comment décongestionner les axes routiers de la Randstad Holland ?** (J.C. Boyer - 1990)
- 15 **Les quatre révolutions logistiques** (Ake Andersson - 1986)
- 16/17 **Le transport dans les années 90 : la formation de l'Europe** (T. Bendixson - 1989)
- 18 **Les technologies de l'information et la ville dans l'Europe de 1992** (M.E. Hepworth - 1990)
- 19 **Consultation publique et aménagement du territoire aux Pays-Bas** (J.C. Boyer - 1990)
- 20/21 **NUMÉRO SPÉCIAL : La métropole parisienne : système productif et organisation de l'espace** (Equipe "Strates" Félix Damette et Pierre Beckouche - 1990)
- 22 **La réforme anglaise de la planification spatiale : étude du plan de développement unitaire de Birmingham** (Alain Motte 1990)
- 23 **Allemagne : structures temporelles et développement urbain** (DIFU)
- 24 **Suède : la vie dans les métropoles : des chances à saisir, des difficultés à surmonter. Quelles politiques mettre en œuvre ?** (H. Huntzinger - 1991)
- 25 **Réserver l'habitat social aux ménages à faibles revenus aux Pays-Bas** (J.C. Boyer - 1991)
- 26 **La recherche urbaine en Allemagne** (H. Huntzinger - 1992)
- 27 **Le syndrome NIMBY** (Michaël Dear - 1993)
- 28 **L'urbanisme souterrain au Japon** (André Guilleme - 1993)
- 29 **Les infrastructures à l'horizon 2000** (Barrie Stevens, Wolfgang Michalski) (1993)
- 30 **L'aménagement du territoire en Allemagne** (Ministère fédéral de l'aménagement du territoire - 1993)
- 31 **Compétitivité, innovation et territoire. Le débat aux Etats-Unis** (Michaël Storper - 1993)
- 32 **Télétravail et transports, une étude de l'administration américaine** (1994)
- 33 **Le gouvernement des aires métropolitaines dans les pays industrialisés** (1994)
- 34 **Entre économie et territoire : des règles de quartier, creuset de lien civil** (1994)
- 35 **Les corridors de développement dans la Zone Asie Pacifique** (1994)
- 36 **La réforme « Next Steps » au Royaume-Uni décentraliser et responsabiliser l'administration** (1995)
- 37 **L'évaluation environnementale au Québec : procédures, évolution et portée** (1995)
- 38 **Le véhicule électrique à l'horizon 2004 : Controverses en Californie, prémices d'une bataille mondiale** (1996)
- 39 **Le développement des infrastructures dans la zone Asie-Pacifique : mythes et réalités** (1996)
- 40 **« Lebensraum Stadt » « La ville, espace de vie », Mobilité et communication dans les grandes villes allemandes en 2020 : deux scénarios** (1997)
- 41 **Une voie ferrée pour les marchandises : débats autour de la Betuwelijn aux Pays-Bas** (1997)
- 42 **La prospective urbaine aux Etats-Unis ou les enjeux de la civilisation suburbaine** (1997)
- 43 **La lutte contre l'exclusion dans les quartiers en difficulté : l'expérience britannique** (1997)

LES POLITIQUES DU LOGEMENT EN EUROPE

A.-M. FRIBOURG¹

¹ Chargée de mission au Plan Construction et Architecture (Ministère de l'Équipement, des Transports et du Logement).

INTRODUCTION

L'introduction de législations sur le logement autour des années 1850 répond avant tout à des considérations hygiénistes : crainte des épidémies, promiscuité, alcoolisme. Celles-ci apparaissent presque simultanément dans les principaux pays européens et sont suivies de lois préluant à la naissance du logement social : 1875, en Grande Bretagne, 1889 en Belgique, 1894 en France, 1901, aux Pays Bas.

Ce n'est qu'après la Deuxième Guerre mondiale que l'action des Etats acquiert sa pleine légitimité auprès des agents économiques. Mais le fondement de cette action trouve son origine dans la période de l'Entre-deux-guerres.

Cette époque est, en effet, marquée par une insuffisance notoire de la construction de logements. Le blocage des loyers dû à la guerre et l'euphorie boursière des années 20, découragent l'investissement dans la pierre. Le marché ne remplissant pas sa fonction, les Etats vont s'y substituer, en particulier à la faveur de la naissance des politiques « Keynésiennes » de relance économique, inaugurées à la suite de la crise de 1929. Ces politiques font, en effet, une large place à l'investissement en faveur du logement.

De nombreux facteurs vont alors influencer alors sur les choix des gouvernements, tels que :

- la philosophie économique et sociale des dirigeants ;
- l'acuité de la crise du logement ;
- le degré de légitimité des interventions de l'Etat dans ce domaine ;
- le niveau d'organisation des institutions sur lesquelles les interventions de l'Etat peuvent s'appuyer ;
- et enfin, la situation générale de l'économie ;

Trois types d'attitudes peuvent être identifiées :

- celles des gouvernements sociaux démocrates des pays scandinaves et du gouvernement travailliste anglais qui mettent en place des politiques s'adressant à l'ensemble de la population, à travers une approche considérant le logement comme un bien à caractère public et privilégiant la valeur d'usage ;
- celles des pays où l'action de l'Etat est d'origine plus récente et vise davantage une clientèle sociale où les revenus des ménages sont le principal critère. Ces pays se sont orientés vers le logement social : il s'agit de l'Allemagne, de la Belgique, de la France, de l'Italie et du Luxembourg. Les Pays-Bas, que l'on peut classer dans ce groupe, ont une position plus nuancée : développement du logement social sans critère de ressources ;
- enfin, L'Espagne et le Portugal dont l'intervention est tardive, en raison du manque de moyens économiques.

Mais tous ces pays étant confrontés à l'insuffisance quantitative de logements, partout des politiques d'incitation sont mises en oeuvre qui cherchent à s'appuyer sur un maximum d'acteurs, dont les ménages. L'ensemble des pays encouragent donc l'accession à la propriété par des primes, des subventions et des bonifications d'intérêt. Ces politiques sont particulièrement orientées sur l'accession à la propriété d'un logement neuf, sauf au Royaume-Uni. En matière d'accession à la propriété comme en matière de logement social, on retrouve un cliage entre les pays pratiquant une politique ciblée en fonction des revenus et les autres.

En ce qui concerne l'encouragement de l'investissement privé dans le logement, l'exemple le plus intéressant tout au long de cette période est celui des Etats-Unis, où sont accordées, avec succès, des aides pour développer l'immobilier de rapport. En revanche les pays d'Europe qui ont opté pour une aide ciblée se montrent réticents à aider le secteur privé ce qui décourage l'investissement, les lois sur les blocages des loyers ayant laissé une marque trop vive. Les principes stratégiques adoptés, alors, par les différents pays ne furent pas fondamentalement remis en cause par la suite.

La période 1945-1970 est également marquée partout par une forte pénurie de logement à laquelle les états font face plus ou moins vite, mais en s'impliquant de manière beaucoup plus massive que précédemment.

Les Trente Glorieuses sont simultanément caractérisées par une forte progression du pouvoir d'achat des ménages, ce qui permet aux pouvoirs publics de s'appuyer sur ceux-ci pour favoriser l'investissement en vue de leur accès à la propriété.

Des outils juridiques permettant la "copropriété" d'immeubles collectifs sont alors élaborés. Ce sont les coopératives dans les pays du Nord et la copropriété dans les pays du Sud. C'est également à cette période que, là où ils n'existent pas, des circuits de financement sont mis en place, alimentés d'abord par des ressources budgétaires et progressivement par des circuits privés ou publics.

Les années 1973-1974 marquent une rupture importante : les besoins massifs en logements étant à peu près satisfaits et les conditions économiques se modifiant, les Etats cherchent à se désengager financièrement. Cela se traduit partout par un effondrement des mises en chantiers de logements neufs.

On assiste alors à une réorientation des politiques fixant deux axes principaux :

- le réinvestissement sur le parc existant plutôt que l'encouragement à la construction, et une incitation plus forte à l'accession à la propriété.

Comme on le verra, d'importantes différences continuent, cependant, à caractériser les politiques menées par l'ensemble des pays européens.

I. SITUATION DU LOGEMENT

La situation du logement en Europe est marquée à la fois par une grande diversité des situations vis à vis de la satisfaction des besoins en logement, et par des similitudes concernant les politiques et les moyens d'interventions.

1 - PARC DE LOGEMENTS POUR 1 000 HABITANTS EN 1995

En considérant l'indicateur constitué par la mesure du parc de logements pour 1 000 habitants, on constate des écarts importants : il varie, en effet, de 479 pour la France à 304 pour l'Irlande, la France ayant un taux particulièrement élevé du fait de l'existence d'un parc important de résidences secondaires, alors que certains pays, comme les Pays-Bas, n'en ont guère. Mais il ne faut pas accorder à ce taux une valeur excessive. En effet, on constate un écart de 100 points en faveur de la Grèce relativement au Luxembourg, alors que la situation du logement est incomparablement meilleure au Luxembourg.

PARC DE LOGEMENTS POUR 1 000 HABITANTS EN 1995

Pays	Logements pour 1 000 habitants	Dont résidences secondaires	Dont logements vacants
ALLEMAGNE	421	5	-
AUTRICHE	449	25	20
BELGIQUE	395	13	15
DANEMARK	465	41	21
ESPAGNE	441	67	57
FINLANDE	471	-	38
FRANCE	479	44	34
GRÈCE	457	-	-
IRLANDE	304	-	-
ITALIE	404	-	-
LUXEMBOURG	351	-	-
PAYS-BAS	402	1	10
PORTUGAL	424	38	31
ROYAUME-UNI	417	4	14
SUÈDE	475	67	12

Source : Statistiques sur le logement dans l'Union Européenne.

PARC DE LOGEMENTS POUR 1 000 HABITANTS EN 1995

2 - STATUT D'OCCUPATION

En ce qui concerne les statuts d'occupation, si la tendance générale va vers une augmentation constante de la proportion de propriétaires occupants, certains pays résistent à cette tendance, pour des raisons à la fois historiques et culturelles.

L'Allemagne et les Pays-Bas ont moins de 50 % de propriétaires occupants. Mais, il semble que les pays d'Europe du Nord aient effectivement une tradition de statut locatif dominant ; ces pays sont caractérisés par un niveau de vie élevé, une urbanisation forte et ancienne, ce qui laisserait supposer que ces caractéristiques conduisent à une forte présence du secteur locatif. Il existe, cependant, un contre-exemple : le Royaume Uni. A l'opposé, les pays d'Europe méridionale ont un fort taux de propriétaires occupants (plus de 60 %) – c'est le cas de l'Espagne, de l'Italie, de la Grèce, du Portugal – , mais également de l'Irlande et de la Finlande. Ces pays ont comme point commun d'être à caractère plus rural, et d'être les pays les moins riches de l'Union. Une corrélation semble donc exister entre un PIB par habitant important et un secteur locatif développé.

ÉVOLUTION DU % DE PROPRIÉTAIRES OCCUPANTS EN EUROPE

L'augmentation irrésistible du nombre de propriétaires occupants en Europe peut apparaître comme paradoxale au moment où l'évolution du monde du travail semble réclamer toujours plus de mobilité. Cependant, une étude effectuée sur l'évolution de la mobilité des ménages en **Grande-Bretagne** ne permet pas de conclure à l'accélération ou au ralentissement de la mobilité en fonction du statut d'occupation, les freins à la mobilité dans la région de Londres, par exemple, sont dus surtout à la pénurie de logements.

STATUTS D'OCCUPATION EN EUROPE

en %	Propriétaires occupants	Locataires		Autres (a)
		Secteur social	Secteur privé	
ALLEMAGNE				
EX RFA (93)	41.9	15	43	4
EX RDA (93)	26.4	58	11	-
AUTRICHE	55	22	18	5
BELGIQUE (90)	65	6	28	1
DANEMARK (91)	55	21	23	1
ESPAGNE (91)	78	1	14	7
FINLANDE	65	13	13	9
FRANCE (96)	54	18	20	8
GRÈCE	75	-	25	
ITALIE (92)	75	6	17	3
IRLANDE	79	10	8	3
LUXEMBOURG	67	1	31	1
PAYS-BAS (90)	46	36	18	-
PORTUGAL	67	4	24	5
ROYAUME-UNI (GB)	66	25	9	-
SUÈDE	60	21	19	

(a) Suivant les pays les autres statuts figurent dans le secteur social ou le secteur privé au **Danemark** et au **Pays-Bas** le secteur social intègre les appartements en coopérative, en Suède les appartements coopératifs sont classés dans les logements occupés par leur propriétaires.

Sources : Statistiques sur le logement dans la Communauté Européenne (Les années de référence figurent entre parenthèses à côté du nom du pays).

3 - RÔLE DU LOGEMENT SOCIAL

Seule la Grèce n'a pas de parc locatif social, et ils sont très réduits au Luxembourg et en Espagne, de l'ordre de 1 % du parc total. A l'opposé, les Pays-Bas ont un parc très important (38 % du parc total), le Royaume-Uni (avec 23 %) et la France (avec 18 %) occupant une position moyenne. Dans ce domaine le poids de l'histoire sociale des pays joue un rôle important, et l'existence de mouvements ouvriers puissants est souvent le fondement du secteur locatif social.

Historiquement dans les pays où le logement social est important (Grande-Bretagne, RFA, France...), sa fonction première était de loger les salariés aux revenus faibles, mais réguliers, dont l'industrie locale avait besoin. Les acteurs du logement social sont donc les entreprises et les organisations syndicales d'une part, le gouvernement central et les collectivités locales de l'autre. Mais le poids de ces acteurs varie d'un pays à l'autre selon les traditions nationales. Ce secteur social est géré soit directement par les collectivités locales, soit par des organismes à but non lucratif ou encore, comme en Allemagne par des organismes privés signataires de conventions. On verra plus loin les évolutions récentes de ce secteur.

NOMBRE DE LOGEMENTS SOCIAUX POUR 1 000 habitants

4 - PARC DE LOGEMENTS COLLECTIFS

Les deux cartes qui suivent font apparaître à 70 ans d'intervalle la densité de logements collectifs, on constate la permanence des modèles entre 1920 et 1992, Belgique, Irlande et Royaume-Uni ont toujours un taux de collectifs inférieur à 30 % du parc de logements alors que les autres pays ont un parc de logements qui comporte plus de 50 % de logements collectifs.

Situation en 1920

Source : Eberstadt 1920 reproduit par Posch 1981

Situation en 1992

Logements collectifs

5 - MISES EN CHANTIER DE LOGEMENTS

Dans tous les pays, à l'exception de l'Allemagne (qui a du faire face à une pénurie importante de logements, non seulement du fait de l'afflux de réfugiés et de la réunification, mais également à cause d'une mauvaise estimation des besoins), les mises en chantier de logements ont baissé depuis 1990.

ÉVOLUTION DES MISES EN CHANTIER DE LOGEMENTS EN EUROPE

- (a) autorisés
- (t) logements terminés

La part du collectif dans la construction neuve dominait très fortement en Allemagne de l'est, mais la plupart des pays présente un équilibre entre collectifs et individuels, à l'exception de l'Irlande, des Pays-Bas et du Royaume-Uni, pays où le logement collectif neuf est marginal. Il faut en revanche noter que le collectif domine largement en Espagne, au Portugal et en Suède.

ÉVOLUTION DE LA PART DU COLLECTIF DANS LA CONSTRUCTION NEUVE

Si on cherche à apprécier dans quelle mesure l'urbanisation nouvelle marque le paysage urbain, on peut examiner le rapport entre construction neuve et stock de logements. Trois groupes de pays apparaissent : ceux dont le ratio de construction annuelle est supérieure à 2 %, ceux dont le ratio est inférieur à 1 et les autres.

Trois pays se détachent Grèce, Irlande et Luxembourg. Le Luxembourg est peu significatif, car assimilable à une grosse agglomération. La Grèce et l'Irlande sont dans une situation paradoxale, en terme de logements pour 1 000 habitants. L'Irlande est le pays qui a le plus faible taux et, il est normal qu'un effort important de construction y soit fait. La Grèce, à contrario, à l'un des ratio les plus élevés, mais dispose de logements d'une qualité sans doute médiocre. A l'autre extrémité, on trouve le Royaume-Uni, le Danemark et l'Italie, où les situations sont également contrastées. Au Danemark, la situation du logement est très bonne et les besoins sont satisfaits, il est donc normal que ce pays construise peu ; le Royaume-Uni et l'Italie sont certainement dans une situation plus complexe. L'Italie semble disposer d'un parc de logements plutôt moins confortables que les autres pays ; quant au Royaume-Uni, apparemment, les objectifs de construction de logements affichés sont remplis ; cependant, on peut s'interroger sur le fait que ces objectifs, pour une population comparable à celle de la France soit deux fois moindres (150 000 logements par an versus 300 000).

RAPPORT ENTRE LA CONSTRUCTION NEUVE ET LE STOCK EXISTANT

II. OÙ SONT LES POUVOIRS ?

Qui intervient dans le domaine de l'habitat ? Dans la quasi totalité des pays à l'exception de la Grèce, les communes interviennent dans la mise en oeuvre des politiques. Dans les pays à structure fédérale, il y a en général une forte implication de ce niveau ce qui brouille la visibilité des interventions. L'extrême étant la Belgique qui a trois ministres du logement. Dans les pays non fédéraux, le financement du logement est toujours de la responsabilité exclusive de l'Etat.

RÉPARTITION DES COMPÉTENCES EN MATIÈRE DE LOGEMENT

PAYS	RESPONSABILITÉ	FINANCEMENT	EXÉCUTION
ALLEMAGNE	Etat fédéral	Etat/Länder	Länder/ communes
AUTRICHE	Etat fédéral	Etat/Länder	Länder/ communes
BELGIQUE	Régions	Régions	Régions/communes
DANEMARK	Etat	Etat/communes	communes
ESPAGNE	Etat/Communautés autonomes	Etat/Communautés autonomes	Communautés autonomes/communes
FINLANDE	Etat	Etat	Etat/communes
FRANCE	Etat	Etat	Etat/communes
GRÈCE	Etat	Etat	Etat
IRLANDE	Etat	Etat	Communes
ITALIE	Etat/Régions	Etat/Régions	Régions/communes
LUXEMBOURG	Etat	Etat/Régions	Etat/communes
PAYS-BAS	Etat	Etat	Communes
PORTUGAL	Etat	Etat	Etat/communes
ROYAUME-UNI	Etat	Etat	Etat/communes
SUÈDE	Etat	Etat	Etat/communes

III. LES INSTRUMENTS DES POLITIQUES

Le schéma suivant montre la palette des interventions possibles dans le cadre d'une politique du logement

TYPES D'INTERVENTIONS POSSIBLES DES GOUVERNEMENTS SUR LE LOGEMENT

Source : Lundquist (1990)

IV. LES POLITIQUES À L'ŒUVRE

On l'a vu, la situation des différents pays, comporte certaines différences significatives. Le Portugal et l'Espagne, sont dans une situation moins satisfaisante que l'Europe du Nord (on y trouve encore des bidonvilles), si bien que la politique développée est à la fois décalée et différente relativement aux autres pays. Il est probable que ces pays n'auront jamais un secteur locatif social conséquent et que celui-ci sera toujours ciblé sur les plus pauvres, ce qui n'est pas le cas ailleurs.

Dans la plupart des pays, les politiques du logement cherchent à régler les mêmes problèmes, et les solutions se ressemblent donc souvent.

Actuellement, l'approche consiste essentiellement à « laisser fonctionner le marché » tout en cherchant à ne « laisser personne à la rue ». Pour ce faire, l'une des réponses les plus courantes réside dans l'instauration d'un système d'aides personnalisées fonctionnant sur un parc de logements banalisés et de politiques d'intervention de plus en plus orientées sur les ménages les moins aisés.

1 - OBJECTIFS DES POLITIQUES DU LOGEMENT

Ce sont sans doute les **Pays-Bas** qui expriment le plus clairement les objectifs de leur politique :

- Le gouvernement définit le seuil de revenus à partir duquel les ménages doivent être aidés (en 1994, 41% des ménages sont concernés, contre 51 % en 1986).

- Par ailleurs, il définit ce qu'il considère être un « coût abordable » soit, actuellement, 2 400 francs par mois (790 florins) pour un loyer, ou 600 000 francs (200 000 florins) pour l'accession à la propriété. (En fonction de ces données, 90 % du stock de logements locatifs est considéré comme abordable dont 38 % de logements locatifs sociaux).

En 1990, la proportion de ménages du groupe cible (41 %) vivant dans des logements trop chers était évaluée à 15 %. Et 40 % des ménages non compris dans le groupe cible étaient logés dans des logements du "stock abordable" alors qu'ils auraient pu payer plus cher. La politique du logement est donc axée sur le rééquilibrage de cette situation.

Des politiques spécifiques pour les groupes vulnérables sont développées essentiellement en direction des personnes âgées et des handicapés. Il n'y a pas de politique spécifique pour les jeunes, le logement des étudiants faisant l'objet de programmes particuliers accessibles également aux jeunes travailleurs.

Par ailleurs, les municipalités ont depuis juillet 1993 la possibilité de définir un "permis d'habiter" pour les logements dont le loyer est inférieur à 963 florins (3 000 francs par mois). Ces réservations servent à loger les ménages prioritaires bénéficiant d'un permis d'habiter. Quand le logement est vacant le propriétaire choisit sur une liste, arrêtée par la commune, son nouveau locataire.

A contrario la politique du logement en **Allemagne** est orientée surtout sur l'encouragement à l'investissement du secteur privé et les objectifs sociaux sont moins clairement affichés.

Le **Royaume-Uni**, pour sa part, cherche à donner le choix du statut d'occupation et donc à encourager l'émergence d'un secteur locatif privé aujourd'hui très faible (10 %), mais parallèlement, il cherche à réorienter la dépense publique vers ceux qui en ont le plus besoin et à diversifier le mode de gestion des logements du secteur public. Comme au **Pays-Bas** la notion de "loyer abordable" est développée en ce qui concerne le logement locatif social. Le Gouvernement s'est donné comme objectif en 1995 de mettre sur le marché 70 000 nouveaux logements pour des revenus faibles dont 9 000 en accession à la propriété et 13 000 par la libération de logements locatifs sociaux existants.

La **Suède** aide environ 25 % des ménages pour l'accès au logement avec neutralité de traitement entre propriétaires, locataires et coopérateurs.

Le ciblage des politiques pose la question du rôle du **logement locatif social**, et de la manière de l'affecter à ceux qui en ont le plus besoin. On assiste donc à l'instauration de mécanismes tendant à dissuader les plus aisés à rester dans le logement social : surloyers, primes au départ etc.

Au **Royaume-Uni**, la vente des logements sociaux aux occupants à des prix très faibles a constitué une aide directe aux ménages. Il existe de plus des mécanismes favorisant le départ du logement locatif social "*Cash Incentive Scheme*" (CIS), et "*Tenants' Incentive Scheme*" (TIS) il s'agit d'une prime permettant aux ménages d'accéder à la propriété et de laisser ainsi leur place à des ménages dans le besoin. Ces aides ont concerné 2 200 ménages en 1994 et 4 100 en 1995 pour le parc public, et 6 500 en 1994 et 7 000 en 1995 pour les "*housing associations*".

2 - LE RÔLE DES LOCATAIRES DANS LA GESTION

On a vu parallèlement évoluer le rôle des locataires du logement social dans sa gestion.

Si en **France** des représentants des locataires élus siègent au conseil d'administration des organismes, ils jouent plutôt un rôle de caution et n'ont pas de prise réelle sur les décisions. Il n'en est pas de même dans les autres pays où il existe une tradition de démocratie locale.

En **Suède**, depuis 1978, le Parlement a donné aux locataires du secteur public le droit de négocier les augmentations de loyers.

Au **Danemark**, depuis 1984, les locataires ont un certain nombre de droits : chaque groupe d'immeubles dispose d'une commission exécutive composée de locataires élus : le « conseil des résidents ». Celui-ci approuve le budget annuel avant qu'il soit adopté par la commission exécutive de l'organisme. Le « conseil des résidents » remplit également un certain nombre de tâches sociales en direction des locataires qui en ont besoin et sert de relais avec les institutions. Depuis 1993, les locataires peuvent faire effectuer eux-mêmes des travaux agréés par l'organisme dans leur logement, travaux remboursés lors de leur départ.

Aux **Pays-Bas** les organisations de locataires sont très bien structurées et depuis que les organismes de logements sociaux sont devenus autonomes, elles ont la charge de financer les organisations de locataires.

Le **Royaume-Uni** est sans doute le pays qui est allé le plus loin dans les droits des locataires du logement public, puisqu'il les a utilisés comme une « masse de manœuvre » pour entamer le pouvoir des municipalités

ANGLETERRE

Charte du locataire du logement municipal

Cette charte détaille les droits et responsabilités des locataires des logements publics.

Les droits :

- vivre dans le logement toute sa vie
- acheter son logement avec un rabais
- transmettre son logement à quelqu'un de sa famille, après son décès
- sous-louer une partie du logement
- obtenir rapidement et gratuitement la réalisation des réparations urgentes,
- emporter avec soi les améliorations apportées au logement
- se faire rembourser certains travaux, en cas de départ
- participer à la gestion

- échanger son logement contre un autre
- être consulté sur la gestion du logement
- être informé sur la façon dont sont tenues les propriétés de la municipalité.

Les responsabilités

- respecter les termes du contrat de location
- payer son loyer
- être un bon voisin et ne pas ennuyer les autres locataires.

La charte traite de la façon d'obtenir un logement municipal, et détaille le contenu des droits énumérés, elle explique les règles auxquelles la municipalité est soumise pour toute commande de services.

Elle prévoit les modalités de règlement des conflits.

DÉMOCRATIE DES LOCATAIRES AU DANEMARK

Soraya MÉHIRI

Particularité danoise, la société civile est dominante dans les rapports sociaux et son rôle est largement reconnu dans tous les secteurs. Ceci explique que la gouvernance démocratique dans le secteur de l'habitat (...) ait pu s'institutionnaliser.

C'est en 1958 que les locataires ont pu élire pour la première fois leurs représentants et (...) être consultés sur les loyers. Depuis c'est un véritable système de pouvoir partagé entre locataires et gestionnaires qui s'est mis en place, le dernier mot restant néanmoins aux **locataires**. Et en 1984 « la démocratie des locataires » est inscrite dans la loi.

La démocratie des locataires repose sur trois éléments :

■ La formation : afin de leur permettre d'exercer cette forte responsabilité dans la gestion du patrimoine, les locataires disposent en permanence d'un centre de formation en résidentiel où ils apprennent à conduire une réunion, parler en public, gérer un budget et l'entretien, et comment travailler avec des personnes d'une autre culture. Ce centre de formation permet également au staff de professionnels de l'association de logement d'apprendre à travailler avec les locataires en tant que partenaires et à améliorer le management. Chaque ensemble de logement participe financièrement à ces formations, le centre géré par l'Association nationale de logement à but non lucratif, étant ainsi auto-financé.

■ Les associations : notamment dans les quartiers en difficulté ou concentrant des minorités ethniques, de nombreuses associations, de petite taille et autonomes, interviennent, en liaison avec les municipalités qui financent notamment les programmes sociaux et éducatifs. La loi oblige à ce que 3 % de la superficie de chaque ensemble de logements soit réservé à des activités pour les locataires : salles communes qu'ils entretiennent, gymnases, terrains de jeux, cafés. Autant d'éléments qui concourent à pratiquer cette démocratie dans les faits et au quotidien.

■ Le staff de professionnels : chaque département local comprend des professionnels de l'association gestionnaire ; les différents conseils de résidents locaux se réunissent entre une à quatre fois par an et élisent le conseil d'administration de l'association de logement composé d'une majorité de représentants des locataires, d'un responsable de la ville, de représentants des professionnels (banques ayant participé au financement des logements, groupes d'intérêt ou pouvoirs locaux. Le conseil d'administration peut tout à fait être présidé par un locataire). Les associations gestionnaires sont en fait prestataires de services pour les locataires, pour tout ce qui concerne la gestion. Mais leurs conseils d'administration sont responsables juridiquement.

Leur rôle est plus étendu dans le domaine des attributions qui relève de leur responsabilité. Néanmoins, dans les coopératives et dans certaines associations ou les conseils de résidents sont très actifs, les pressions sont fortes pour empêcher la concentration des familles en difficulté ou d'origine étrangère dans le parc social. Les municipalités disposent de 25 % des attributions pour des besoins sociaux. Elles ne les utilisent d'ailleurs pas systématiquement. De plus, le logement des personnes défavorisées est plus facile à assurer dans le parc privé, de moins bonne qualité mais avec des loyers moitié moins élevés. Le demandeur de logement s'inscrit sur une liste d'attente ; les locataires déjà en place sont prioritaires, l'objectif étant qu'ils soient satisfaits dans leurs souhaits de mobilité afin qu'ils restent dans l'Association. Pour entrer dans les lieux, le locataire doit verser l'équivalent de 2 % du coût de l'appartement, sorte de caution qu'il récupère à son départ s'il rend les lieux en bon état.

propriétaires des logements sociaux. Il existe une « charte des locataires » des logements municipaux et ceux-ci ont la faculté de mettre en concurrence la collectivité qui gère leurs logements avec d'autres organismes susceptibles de mieux assurer cette gestion (Housing associations).

On a assisté également dans les pays où le parc locatif social est significatif, au développement d'une politique de vente des logements à leurs occupants.

3 - POLITIQUES EN FAVEUR DU LOGEMENT DES MÉNAGES DÉFAVORISÉS

Cette nouvelle orientation des politiques s'est accompagnée, en général, de dispositions spécifiques pour le logement des ménages les plus défavorisés.

Ce qui frappe dans l'approche de la plupart des pays en Europe, c'est l'existence de politiques sectorielles spécifiques. Il semble que seule la **France**, avec la loi Besson, ait tenté la mise en place d'une politique systématique couvrant l'ensemble du territoire ; ce qui n'empêche pas de retrouver tel ou tel dispositif contenu dans la loi Besson chez nos voisins européens. D'autres pays comme les **Pays-Bas**, ont une approche très rationnelle de la politique du logement et l'élabore de manière à ce qu'elle réponde aux besoins de tous. Le cas des sans abris ou des personnes sans logement autonome fait l'objet d'un traitement particulier, en marge de la politique générale du logement.

En ce qui concerne la situation juridique vis à vis du **droit au logement**, on constate plusieurs types d'attitude en Europe :

- d'un côté les pays qui ont inscrit le droit au logement dans leur constitution ou dans la loi et qui se donnent des moyens pour l'appliquer, (**Belgique, Finlande, France, Suède**) ;

- de l'autre, ceux de culture plus pragmatique, qui prennent les dispositions pour assurer un logement à tous, sans pour autant affirmer des droits, (**Danemark, Pays-Bas**) mais qui ont cependant institué un devoir pour les autorités locales de fournir un logement convenable. Se rattache aussi à cette catégorie, avec des nuances, le **Royaume-Uni** qui garantit par la loi plutôt l'hébergement que le logement, et l'**Allemagne** qui, au nom de la lutte contre le vagabondage, (qui reste un délit) oblige les communes à prendre en charge l'hébergement des sans abri ;

- enfin, les pays qui affirment le droit et ne prennent pas l'ensemble des mesures qui seraient nécessaires pour en faire une réalité (**Portugal, Espagne, Grèce**).

Cependant, tous les Etats de l'Union Européenne ont été unanimes, pour inscrire la reconnaissance du droit au logement, dans le Plan mondial d'action issu d'Habitat II (conférence de l'ONU, Istanbul juin 1996) ; et c'est grâce à leur ténacité que les **Etats Unis** ont infléchi leur position et accepté que ce droit figure dans la déclaration finale et dans le Plan mondial d'action. L'acte final de la conférence fait donc figurer le droit au logement parmi les droits de l'homme à valeur universelle et précise que les politiques nationales doivent concourir à son application. Le Parlement européen a adopté le 28 mai 1997 une résolution sur les aspects sociaux du logement qui pose la question de cette reconnaissance dans les Traités. Cette résolution propose, notamment, que les Etats membres intègrent au Traité « *des dispositions conduisant à la réalisation progressive des droits sociaux fondamentaux des personnes résidant en Europe, parmi lesquels le droit de chacun à un logement décent et abordable* ».

On constate, cependant, que très peu de pays ont des dispositions qui permettent aux personnes dans le besoin de revendiquer réellement un logement.

Sans abri

Qui sont les sans abri ? D'une façon générale, il y a accord pour dire que ce sont des populations hétérogènes ; les causes étant parfois dues aux personnes elles-mêmes, parfois à des facteurs extérieurs. Parmi les causes

identifiées on trouve : le chômage, des ressources faibles, un bas niveau d'éducation, une rupture familiale, l'alcoolisme, la drogue, les maladies mentales et d'autres handicaps de santé. En **Suède** et au **Danemark**, il semble qu'il s'agisse presque exclusivement de personnes incapables d'autonomie.

Les raisons profondes de l'existence de sans abri sont le plus souvent extérieures au problème du logement, mais on constate, cependant, une raréfaction des logements bon marché pour des ménages vulnérables à faibles ressources. Ceci est dû, en partie, aux conséquences des politiques urbaines menées dans la dernière période.

Les réponses apportées à ces situations relèvent le plus souvent de l'hébergement plutôt que du logement. C'est notamment le cas au **Royaume-Uni** et au **Danemark** cet hébergement étant en général de la responsabilité des collectivités locales, avec prise en charge financière de l'Etat. Des procédures de réquisition de logements sont également en vigueur dans différents pays. En **Belgique** la loi du 12 janvier 1993 (loi Onkelinx) vise à instaurer une société plus solidaire. Cette loi permet aux bourgmestres de réquisitionner les bâtiments abandonnés depuis plus de six mois et de les transformer en logements pour les sans abris. Elle abolit également la loi contre le vagabondage et remplace les sanctions contre les sans abri par des dispositions obligeant les centres d'assistance sociale à fournir une aide et des moyens de subsistance minimaux. En **Allemagne**, les communes peuvent également utiliser la réquisition pour loger les sans abri

Des programmes interministériels sont mis en œuvre dans différents pays, on peut citer en particulier au **Royaume-Uni**, "*The Rough Sleepers Initiative*", qui peut se traduire littéralement par "initiative en faveur de ceux qui dorment sur la dure". Ce programme lancé initialement à Londres où les sans abri étaient très nombreux a mobilisé 200 millions de livres et aurait réduit le nombre de personnes dormant dehors de 2 000 à 270. Ce programme s'est appuyé sur une consultation auprès d'organismes qui ont fait des propositions d'actions. Il s'est traduit par la création de plusieurs milliers de places d'accueil temporaire et plus de 3 300 nouveaux logements mis en œuvre par la *Housing Corporation*. Cette initiative peut se comparer à deux initiatives prises récemment en **France** : "un domicile pour les sans abri" qui constituait un appel de propositions, et le récent plan d'urgence, qui lui ne mettait pas en concurrence les différents projets.

Dans presque tous les pays, il est largement fait appel aux organismes caritatifs, associations et organisations de bénévoles pour mener ces actions car il est admis qu'ils agissent avec plus d'efficacité et de souplesse que les structures officielles.

Politiques spécifiques

Un certain nombre d'axes communs semblent émerger : on peut citer la lutte contre la vacance des logements, et des initiatives spécifiques de mobilisation des logements vacants. L'intervention croissante de structures favorisant l'accès au logement de ménages à faible ressources, des systèmes de propriétés progressives (*Shared ownership*, et *Do it yourself shared ownership*) sont en vigueur au **Royaume-Uni** et en **Irlande**. (10 000 ménages concernés en **Angleterre** en 1994, 190 millions de livres au budget de 1994 du DOE). Aux **Pays-Bas**, un nouveau système (*Koophuur*) d'achat-location portant sur l'acquisition de l'intérieur du logement seul est actuellement expérimenté, il permet le cumul des aides destinées aux locataires et aux propriétaires. En Finlande, il existe également depuis 1990 un statut appelé "*right-of-occupancy housing*" qui donne le droit à une occupation permanente du logement, sans sa propriété. Le Gouvernement finance 85 % du coût de construction du logement sous forme de prêt, ou de bonification de prêts, bancaires. L'occupant paye 15 % de la valeur et signe un contrat définissant les droits et obligations du propriétaire et de l'occupant. La propriété est détenue par des organismes sans but lucratif. Ce nouveau statut a concerné 7 500 ménages entre 1991 et 1995.

Autre exemple de dispositif mis en place, ce sont, en **Belgique**, les Agences immobilières sociales (AIS). En Wallonie, dans les villes de plus de 50 000 habitants, ces agences regroupent obligatoirement les communes et les Centres publics d'aide sociale (CPAS) et au moins une société de logement social compétente sur le territoire. Ces agences doivent faire un inventaire exhaustif des besoins en logement et des logements vacants susceptibles d'être mobilisés ; elles passent des conventions avec les bailleurs publics et/ou privés et jouent le rôle de médiateurs dans les conclusions des baux. Dans ce cadre, un loyer maximum est fixé ; il ne peut dépasser 30 % des ressources du ménage. En région Flamande, ces agences sont prévues pour la location des logements dans le secteur privé ; les AIS garantissent aux propriétaires privés le loyer et l'entretien du logement (60 millions de francs belges sont affectés à cette action).

Des politiques de prévention sont aussi développées dans le domaine des expulsions et d'une façon générale pour assurer des garanties aux personnes les plus vulnérables. On trouve, ce genre de système notamment au **Royaume-Uni**,

Des politiques ciblées sur des aires géographiques particulières sont également développées, en particulier des actions spécifiques sur les grands ensembles d'après-guerre. En **Espagne** et au **Portugal**, où il existent encore des bidonvilles, des actions volontaristes sont menées pour les résorber et assurer le relogement de leurs habitants dans des conditions satisfaisantes.

Dans la plupart des pays, et de façon beaucoup plus volontariste qu'en France où paradoxalement l'Etat n'aide pratiquement plus directement les collectivités locales, des actions portant sur le "renouveau urbain" sont financées par les gouvernements ; actions qui consistent à améliorer le confort des logements en maintenant des loyers faibles, à diminuer la ségrégation sociale et à améliorer l'environnement en cherchant souvent à développer des emplois de service. (**Autriche, Danemark, Bruxelles, Pays-Bas**).

En ce qui concerne les politiques orientées vers certains types de population, on trouve souvent des politiques en direction des personnes âgées, notamment dans les pays du Nord, et des politiques en faveur des population nomades ou tziganes en **Irlande**, et en **Espagne**.

Beaucoup de pays encouragent des actions expérimentales, notamment pour réduire les coûts de construction, en maintenant la qualité des logements : on trouve ce type d'action, en **France** bien sûr avec Logement à qualité coût maîtrisé (LQCM), mais aussi au **Pays-Bas** et en **Allemagne**.

ANGLETERRE

SHARED OWNERSHIP (SO)

L'objectif de cette procédure est de permettre à ceux qui n'ont pas les ressources suffisantes pour emprunter ou qui ne dispose pas d'apport personnel, de devenir malgré tout propriétaire. Elle permet d'acheter une partie du logement et de payer un loyer pour le reste. Progressivement il est possible d'acheter des parts supplémentaires et de devenir enfin propriétaire.

Ce sont les Housing Associations qui sont le support de cette procédure.

La part payée par l'accédant peut varier de 25 à 75 % (en général 25, 50 ou 75 %) du coût du logement. Le reste fait l'objet d'un loyer. Plus tard des parts supplémentaires peuvent être acquises jusqu'à acquisition complète, le loyer dépend, bien sûr du nombre de part qui reste à acquérir.

Ce qui est acquis est un usufruit qui peut avoir une durée de 99 ans et même si le logement ne fait pas l'objet d'une acquisition complète les droits et les devoirs de l'occupant sont ceux d'un propriétaire.

Les emprunts contractés pour cette procédure font l'objet des mêmes avantages fiscaux que dans l'accession classique ; les charges, dans le cas d'une maison individuelle, sont à la charge de l'occupant, la maintenance du gros oeuvre est à la charge de la Housing association qui touche une faible redevance en contrepartie, dans le cas d'un logement situé dans un immeuble collectif, l'entretien et la maintenance des parties communes est à la charge de la Housing association qui perçoit des charges à cet effet ; les gros travaux font l'objet d'une consultation des occupants avant d'être entrepris.

Les parts acquises peuvent être revendues en cas de départ.

DO-IT-YOURSELF SHARED OWNERSHIP (DIYSO)

Cette procédure est réservée en priorité aux locataires du secteur public.

Elle est destinée à favoriser l'accession à la propriété de ceux qui ne peuvent pas acquérir en une fois un logement.

Elle est gérée par les Housing associations. Le Gouvernement accorde des financements à la Housing Corporation qui finance ensuite les housing associations.

Cette procédure est réservée aux primo-accédants qui peuvent obtenir un prêt et ont suffisamment d'épargne pour payer les frais annexes à l'accession.

La procédure est la suivante : le candidat à l'accession fait agréer sa candidature auprès d'une des associations habilitées à mettre en œuvre cette procédure (70 en Angleterre), une fois la candidature acceptée, le candidat choisit le logement qu'il souhaite acquérir n'importe où en Angleterre, en choisissant librement sur le marché du logement. Le logement est acquis par l'Association qui a agréé la candidature et cède au futur acquéreur les parts que celui-ci peut payer (au moins 25 % et au plus 75 %), comme dans le cas précédent, le reste fait l'objet d'un loyer payé à l'association propriétaire.

Le logement libéré par l'accédant est utilisé pour loger une famille sans-abri.

Le logement choisi doit répondre aux normes définies par les "Building Societies" pour accorder un prêt et correspondre à la taille de la famille à loger être à un prix correspondant au prix normal compte tenu de la localisation choisie.

Restructuration urbaine

Aujourd'hui, les politiques volontaristes de restructuration urbaine sont en général des politiques en direction des quartiers en difficulté ou des friches urbaines, la crise de 1973 a marqué l'arrêt dans la plupart des pays des opérations de modernisation des quartiers à l'image de notre rénovation urbaine. Un glissement vers la réhabilitation et la conservation des bâtiments s'est fait.

La politique "ordinaire" est en général du ressort des collectivités locales avec ou sans aides de l'Etat.

Dans la plupart des pays, il existe une politique concernant certains quartiers d'habitat social rencontrant des problèmes qui font l'objet de politiques assez comparables aux politiques développées en France. Une des questions clé pour l'avenir des villes est l'évolution de ces quartiers, avec plusieurs schémas possibles, le statu quo, l'aggravation de la situation de quartiers hors la ville, la réussite de la réintégration, ou enfin, la démolition.

Aux Pays-Bas, dans les années passées, 13 000 logements par an ont fait l'objet de démolition (soit 2 pour 1 000) il est prévu dans les années qui viennent d'atteindre entre 20 et 30 000 démolitions par an.

Le Parlement européen et le comité des régions plaident pour une intervention plus active de l'Union Européenne dans le domaine du développement urbain. Le programme URBAN qui couvre la période 1994-1999 vise "*à contribuer à la recherche de solutions au grave problème de société que constitue la crise de nombreux quartiers urbains en soutenant des actions de revitalisation économique sociale, de rénovation des infrastructures et équipements, d'amélioration de l'environnement*". Les actions financées dans le cadre de ce programme portent avant tout sur les initiatives créatrices d'emploi, mais des aménagement d'espaces publics peuvent également être pris en compte.

4 - LES TENDANCES

Dans tous les pays, on assiste à un réexamen des politiques du logement, à la fois parce que les périodes de pénurie importante sont passées et du fait des contraintes budgétaires qui s'exercent sur les budgets publics, contraintes que certains imputent aux critères de convergence du traité de Maastricht. Il en résulte la réduction des dépenses de l'Etat et la recherche de nouvelles sources de financement.

Libéralisation, privatisation et dérégulation sont les maîtres mots qui sous tendent les politiques actuelles. L'encouragement à l'accession à la propriété est l'axe privilégié partout, car il permet d'orienter l'épargne des ménages sur le secteur du logement.

Une tendance à la banalisation du logement social est en marche. En **Allemagne**, on a supprimé en 1990 les avantages fiscaux aux organismes réalisant du logement social, la vente des logements sociaux se généralise, avec des résultats divers. La volonté d'équilibrer les comptes des organismes gérant le logement social a conduit souvent à réévaluer les loyers à la hausse et tend soit à effacer en partie leur vocation sociale ou à charger la barque des aides personnelles, quand elles existent : la Grande-Bretagne est représentative à cet égard, puisque l'augmentation des loyers du secteur public a entraîné une croissance incontrôlée des "housing benefits" (voir annexe).

Partout, l'accent est mis sur le réinvestissement sur le parc existant, plutôt que sur la construction neuve.

Par ailleurs, on assiste à un reciblage des aides vers les plus démunis. Deux pays illustrent bien ces tendances :

l'**Allemagne** a envisagé une réduction importante des aides à la pierre pour la construction de logements sociaux. En contrepartie, les loyers seont relevés à un niveau proche de celui du marché. Mais à cette première aide à la pierre, s'ajoutera une deuxième aide personnalisée en fonction des ressources du locataire pour réduire l'effort des plus pauvres. Le bien-fondé de cette aide sera réexaminée tous les trois ans. Toutefois la mise en oeuvre de cette réforme s'est heurtée à des difficultés entre le Gouvernement Fédéral et les Länder sur le partage du financement. Elle va entrer en application en 1998.

Les **Pays-Bas** ont mis en œuvre en 1995 une réforme importante qui va accentuer l'autonomie des organismes de logement social, les *woningcorporaties*. Les créances et les dettes réciproques de l'Etat et de ces organismes ont été annulées. La dette des *corporaties* envers l'Etat, au titre des prêts consentis pour la construction de logements avant 1988, d'une part et les subventions d'équilibre à verser par l'Etat dans le futur, d'autre part ont fait l'objet d'une compensation le « *Brutering* ». Les besoins futurs de construction neuve devraient être satisfaits sans aide à la pierre. Il en résultera une hausse des loyers sociaux, compensée par une augmentation des aides à la personne. De plus les aides de l'Etat seront versées dorénavant globalement aux communes qui définiront leurs priorités.

Dans de nombreux pays on assiste à un basculement des aides à la pierre vers les aides à la personne. Cela correspond à un désengagement des états sur la construction neuve, les aides à la personne jouant un rôle d'amortisseur du marché pour des logements qui peuvent être indifféremment de statut public ou de statut privé. On assiste parallèlement à la montée des régulations locales et à la mise en concurrence des acteurs privés et publics.

L'Etat devient le filet de secours des situations difficiles en particulier dans les quartiers sensibles.

V. QUESTIONS POUR L'AVENIR

Au-delà du constat fait sur le désengagement financier des états dans le domaine du logement et sur la réorientation des politiques en direction du logement des plus défavorisés, on peut s'interroger sur les effets urbains de ces tendances.

Si l'heure n'est plus, en général, aux actions volontaristes des Etats, il semble que ce type d'actions persiste pour remédier aux problèmes dit "des quartiers en difficulté" ; et il apparaît que **le devenir des grands ensembles d'habitat collectif des années soixante** est une des questions-clé qui se pose pour l'avenir : va-t-on assister à une accentuation des phénomènes de ségrégation –, voire de ghettos, comme on peut en voir, notamment en Grande Bretagne ? Ou y aura-t-il une nouvelle vague de "rénovation urbaine" portant sur la démolition de ces quartiers. En France, on commence à parler de "reconstruction-démolition". C'est dire si cette idée, qui, il y a dix ans était tabou, ne l'est plus. Il faut noter qu'aux Etats Unis, la destruction de 100 000 logements sociaux est prévue en quatre ans.

Mais, d'autre part, le recentrage des politiques publiques vers le logement des plus pauvres, accompagné de recherches d'économies rendant ces logements abordables, ne conduira-t-il pas à nouveau à la production de sous-logements ? C'est un des défis qui devra être surmonté.

ANNEXE SUR L'ÉVOLUTION DES DÉPENSES DE LOGEMENT

Les aides à la pierre

ÉVOLUTION DES DÉPENSES D'AIDES À LA PIERRE EN MILLIONS DÉCU

Les aides personnelles

Neuf pays sur les quinze ont un dispositif d'aides aux ménages pour faire face aux dépenses de logement. Ces aides s'adressent en général plutôt aux locataires sous plafond de ressources.

BÉNÉFICIAIRES D'AIDES A LA PERSONNE EN 1994

	En % de l'ensemble des ménages
ALLEMAGNE	8,4
AUTRICHE	
DANEMARK	21,1
FINLANDE	9,0
FRANCE	25,7
IRLANDE	
PAYS-BAS (93)	14,8
GRANDE-BRETAGNE	22,1
SUÈDE (93)	27,0

LA CROISSANCE DES DÉPENSES DES AIDES PERSONNELLES

En monnaie constante Indice 100 en 1985

Au cours de la dernière période, la croissance des aides personnelles au logement s'est accélérée dans presque tous les pays, à la seule exception des Pays-Bas dont les prestations sont restées au même niveau en monnaie constante.

En Allemagne, l'année 1990 marque l'amorce d'un nouveau cycle avec la dernière révision des barèmes. Mais celui-ci va être fortement perturbé par la réunification allemande. La mise en place d'un barème spécifique temporaire dans les nouveaux Länder, destiné à rendre plus supportable la remise à niveau des loyers (pendant une période transitoire), conduit à une croissance de la dépense globale de 73 % entre 1990 et 1992. En 1992, le coût des aides versées dans ces nouveaux Länder atteint 45 % du total pour l'Allemagne réunifiée ; cette proportion va se réduire au cours des années suivantes. La diminution des prestations versées dans les Länder de l'Est contribue alors, avec l'absence d'actualisation du barème à l'ouest, à une diminution de la dépense à partir de 1993 aussi spectaculaire que la hausse précédente.

En Finlande et en Suède, le début des années quatre vingt dix. est marqué par une croissance forte des prestations versées. Entre 1990 et 1994, la hausse moyenne des dépenses en termes réels est de 15 % par an en Suède. En Finlande, elle est de près de 25 % par an entre 1990 et 1993, avant que des mesures énergiques ne soient mises en oeuvre pour enrayer cette évolution. La conjoncture économique dans ces pays explique pour l'essentiel ce retournement par rapport à la période précédente comme l'évolution du chômage permet de le mettre en évidence.

Les aides fiscales

Les aides fiscales pour encourager l'accession à la propriété existaient jusqu'en 1996, dans tous les pays plutôt sous forme de réduction d'impôts que de déductibilité des intérêts d'emprunt. Cette aide a été supprimée en Allemagne en 1996 et remplacée par une prime, elle a été partiellement supprimée en France en 1997 et le sera totalement en 1998. Un deuxième poste important d'aides fiscales consiste en des incitations fiscales aux investisseurs de logements locatifs (prise en compte de l'amortissement). En Allemagne cette dernière aide est très importante et ce type d'aide semble devoir se substituer aux aides aux ménages.

Le graphique qui suit montre l'évolution de ces aides.

ÉVOLUTION DES DÉPENSES FISCALES EN ÉCU PAR HABITANT

ÉVOLUTION DE LA STRUCTURE DES AIDES

C'est la France et le Royaume-Uni qui illustrent le mieux le glissement de l'aide à la pierre vers l'aide à la personne, mais si on actualisait sur les dernières années le schéma concernant les Pays-Bas le renversement serait spectaculaire puisque les aides à la pierre ont presque disparu depuis 1996.

Poids des dépenses de logements

Montant des aides brutes totales dans cinq pays en 1994

	Milliards en monnaie nationale	Milliards de FF	% du PIB	FF/ménage
FRANCE	134,1	134,1	1,8	5 900
ALLEMAGNE	48,8	166,9	1,5	4 600
DANEMARK	34,7	30,3	3,7	12 900
PAYS-BAS	14,2	43,3	2,4	6 800
ROYAUME-UNI	23,3	198,1	3,5	8 400

Source : BIPE 1995

Comparaison des aides nettes dans cinq pays en 1994

(corrigées des effets de la TVA et des droits de mutation)

	Milliards de FF	% du PIB	FF/ménage
FRANCE	107,6	1,5	4 800
ALLEMAGNE	195,3	1,7	5 400
DANEMARK	28,4	3,5	12 100
PAYS-BAS	35,7	2,0	5 600
ROYAUME-UNI	210,8	3,7	8 900

Source : BIPE 1995

On constate que la France se situe plutôt en retrait, en ce qui concerne la contribution publique au logement. Cependant les écarts devraient se resserrer dans l'avenir : les aides en Allemagne connaissent un pic en 1994-95, le Danemark va diminuer ses aides directes et fiscales. Les Pays-Bas visent 1,5 % du PIB à l'horizon 2000.

MONTANT DES AIDES NETTES EN 1994 DANS QUELQUES PAYS D'EUROPE

**ALLEMAGNE :
VERS UNE RÉFORME GLOBALE DE LA POLITIQUE
DU LOGEMENT SOCIAL**

L. GHEKIERE¹

¹ Directeur d'études à « l'Observatoire Européen du logement social »

VERS UNE RÉFORME GLOBALE DE LA POLITIQUE DU LOGEMENT SOCIAL

ÉTAT DES LIEUX DU SYSTÈME ACTUEL

Afin de mieux apprécier la portée du projet de réforme de la deuxième loi sur la construction de 1956, il convient de rappeler brièvement la nature et les objectifs du système en vigueur aujourd'hui.

L'ensemble des aides directes à l'investissement locatif social relève de la deuxième loi-cadre fédérale sur la construction de logements adoptée en 1956. Cette loi définie dans l'urgence de la reconstruction de l'après-guerre, formule explicitement son champ de couverture en mentionnant que les larges couches de la population doivent pouvoir bénéficier des aides publiques directes au logement social.

Sur la base de cette loi-cadre, différents régimes d'aides ont été progressivement introduits avec une particularité propre à l'Allemagne, qui est le principe de complémentarité des différents systèmes et non de substitution comme ce fut le cas dans les autres pays européens, une réforme venant chasser le système existant.

Ainsi, trois régimes d'aides directes coexistent aujourd'hui et sont mis à la disposition des Länder en tant qu'instruments potentiels d'intervention :

- le premier régime d'aide de 1956 qui permet de financer la construction de logements sociaux locatifs ou en accession destinés aux ménages dont les revenus sont inférieurs à un plafond défini par le Bund ;
- le deuxième régime d'aide introduit en 1968 destiné à la construction de logements locatifs et en accession pour les ménages à revenus intermédiaires (plafonds de revenus du premier régime d'aide + 60 %) ;
- le troisième régime d'aide introduit en 1989 dans lequel l'ensemble des paramètres du conventionnement est laissé à l'appréciation des Länder et défini par contrat entre l'investisseur et la commune.

Chaque Land définit sa propre politique régionale du logement par une utilisation personnalisée des différents régimes d'aide mis à sa disposition par le Bund. Ainsi, certains Länder privilégient les premier et deuxième régimes (traditionnels) alors que d'autres ont axé leur politique régionale sur le troisième régime (cf graphique). La différenciation régionale s'en trouve encore accentuée par le fait qu'au sein de ces trois régimes, les choix d'affectation des aides en termes de statut d'occupation (locatif social ou accession sociale) relèvent également des Länder. La diversité régionale de la politique du logement en Allemagne, considérée comme gage de flexibilité et d'efficacité, est par conséquent très importante. Elle est un reflet de la constitution fédérale du pays, dans laquelle le logement est considéré comme une compétence dite « concurrente » entre le Bund et les Länder.

Ce système d'aide et de financement du logement social fortement diversifié et décentralisé constitue une des particularités du système allemand du logement social parmi de nombreuses autres, et notamment :

- de la priorité accordée par le système de 1956 à l'aide directe et fiscale à l'investissement (à la pierre) au détriment de l'aide à la personne (Wohngeld) qui relativement aux autres pays européens, joue un rôle mineur.
- de la politique des loyers dans le parc social qui est fondée depuis 1956 sur le principe du loyer aux coûts (*Kostenmiete*), les loyers étant fixés en fonction des coûts réels historiques de construction, interdisant toute politique de loyers en fonction du service rendu. Un surloyer, où « taxe sur l'occupation indue », tente de lutter contre l'occupation indue des logements sociaux liée à cette politique des loyers. C'est le Land qui définit les barèmes de la taxe, laquelle est recouvrée directement par la commune au même titre que les autres taxes communales sans intervention de l'investisseur bailleur. Le produit de la taxe alimente le budget logement du Land.
- Du principe de conventionnement temporaire du parc social, les obligations sociales inhérentes au financement du logement par des aides publiques ne sont que temporaires et disparaissent avec le remboursement des prêts aidés. Ainsi, tout investisseur récupérera son bien immobilier au terme d'une convention allant de 40 ans pour le premier régime à 20 ans pour le second et de 7 à 15 ans pour le troisième régime d'aide, et pourra ainsi s'extraire des obligations tenant à la fixation des loyers aux coûts (ajustement progressif du loyer aux valeurs de référence locales du marché locatif privé) et aux réservations des logements pour leur attribution (plafonds de revenus, réservation systématique des logements financés par un réservataire unique : la commune) (voir encadré sur les attributions en Allemagne). Sur un volume global de construction de logements sociaux de 8,5 millions d'unité depuis 1956, seuls 2,2 millions de logements font encore l'objet d'une convention.
- De l'accès aux aides publiques au logement social par tout investisseur quel que soit son statut (ex-sociétés de logement d'utilité publique fiscalisées et banalisées en 1990 (voir encadré sur la fiscalisation des sociétés de logement), investisseur personne morale (fonds de pension, compagnies d'assurance, banques) et investisseur

personne physique (ménages, professions libérales, commerçants...). A titre d'exemple, 45 % des logements locatifs sociaux construits à Cologne en 1995 l'ont été par des investisseurs personne physique.

- De la capacité des investisseurs à cumuler le bénéfice des aides directes à l'investissement locatif social (l'aide étant conçue comme une compensation accordée à l'investisseur en contre partie des obligations sociales inhérentes au conventionnement) et des aides accordées à tout investisseur sous la forme d'amortissement fiscal de l'investissement immobilier.

Ces particularités propres à l'Allemagne doivent être prises en considération dans tout essai de comparaison avec d'autres systèmes nationaux de logement social.

Un premier infléchissement de cette politique d'aide au logement social a été entreprise en 1994. Au sein du troisième régime d'aide, un nouveau système complémentaire « d'aide en fonction des revenus » a été instauré à titre exploratoire. C'est sur la base de ce nouveau système qu'est construit le projet de loi sur la construction de logement qui vient d'être soumis au débat par le ministre fédéral du logement.

LES GRANDS AXES DU PROJET DE RÉFORME

Le projet de réforme repose sur quelques idées forces :

- le nouveau régime d'aide se substituera aux trois régimes existants, les Länder perdront par conséquent la possibilité de choisir entre différents régimes comme c'est encore le cas aujourd'hui ;
- l'aide sera octroyée contractuellement au cas par cas selon des conventions définies au niveau local entre les communes et les investisseurs dans le cadre de schémas définis au niveau des Länder ;
- le principe de l'aide sera celui introduit à titre expérimental en 1994 (aide en fonction des revenus) ;
- les plafonds de ressources seront supprimés au niveau fédéral, il incombera aux Länder de définir leurs propres plafonds ou systèmes de priorité lors de l'attribution ;
- cette aide ne sera plus accessible aux larges couches de la population mais à des groupes cibles clairement identifiés par une loi fédérale. L'objectif est de concentrer les fonds publics disponibles sur l'accès au logement des groupes prioritaires et non plus sur la construction de logements ;
- la politique des loyers basée sur le « loyer aux coûts » sera réformée dans le parc existant. L'aide en fonction des revenus sera généralisée à l'ensemble du patrimoine conventionné ;
- des plafonds de prix seront introduits pour les logements financés ;
- une mise en concurrence accrue des différents investisseurs sera organisée dans une logique de baisse des coûts et de minoration de l'aide à la pierre.

La rupture avec la loi cadre de 1956 est totale, tant du point de vue des objectifs et de la finalité de l'aide directe que du point de vue des modalités de mise en œuvre.

La politique conduite depuis 1956, et qui a été à l'origine de la construction de 8,5 millions de logements conventionnés en locatif et en accession, a permis aux larges couches de la population de se loger. Les contraintes budgétaires et l'évolution de la demande obligent aujourd'hui à repenser le système.

LA FISCALISATION DES SOCIÉTÉS DE LOGEMENT D'UTILITÉ PUBLIQUE EN 1990

Les sociétés d'habitation d'utilité publique (SARL, SA, Fondations, collectivités de droit public ou coopératives) ont été banalisées et fiscalisées dans le cadre de la réforme fiscale de 1990 dans un contexte propice (équilibre sur le marché du logement (1985), suppression temporaire des aides fédérales au logement social, scandale de la faillite de la Neue Heimat, société de logement d'utilité publique). Compte tenu de la nature de l'argumentaire développé par les partisans de la banalisation (statut de l'utilité publique trop rigide et obsolète, atteinte à la concurrence non justifiée, voire distorsion, segmentation des marchés), la stratégie du GdW ne s'est pas portée sur la revendication d'un régime fiscal spécifique qui aurait été en contradiction avec l'esprit de la réforme. Toute tentative politique dans cette voie se serait soldée par un échec compte tenu de l'efficacité de la campagne du FDP et de l'écho qu'elle a recueillie dans l'opinion publique (Neue Heimat).

La stratégie adoptée par la GdW s'est concentrée sur la négociation technique avec le ministère des finances quant aux conditions d'établissement du "bilan initial fiscal". En effet, avec le statut d'utilité publique, les sociétés n'étaient pas tenues d'établir un bilan fiscal. Elles n'établissaient que des bilans commerciaux. Les conditions d'établissement du "bilan initial" relevaient par conséquent d'une importance stratégique pour deux raisons :

- elles constituaient la base d'évaluation des revenus imposables des sociétés,
- elles constituaient la base d'évaluation des charges fiscales (principalement des amortissements des terrains et immeubles).

En l'absence de continuité entre le bilan commercial au 31.12.89 et le bilan initial au 1.01.90, la stratégie a consisté à maximiser l'actif immobilisé et ainsi à maximiser les potentialités d'amortissement présentes et futures (sur le patrimoine existant) de façon à assurer une "pérennité" de fonctionnement (ie une minimisation de l'impôt sur les sociétés pour les années à venir). Cette stratégie s'est avérée "payante" puisque les conditions d'évaluation de l'actif des sociétés négociées avec le ministère des finances ont été particulièrement avantageuses. Si politiquement et sur le plan juridique, le statut d'utilité publique était aboli, sur les plans économique et fiscal, les sociétés continuaient, et continuent encore aujourd'hui, de bénéficier de ses avantages induits. A titre d'exemple, une société disposant d'un bénéfice de 7,2 millions DM lors de l'établissement du bilan commercial au 31.12.89 voyait apparaître une perte de 9 millions DM sur son bilan fiscal de la même année. Globalement, ces négociations très serrées ont débouché sur :

- une évaluation du patrimoine au prix de marché (valeur commerciale partielle) amorti sur 50 ou 40 ans et par conséquent un gonflement de l'actif immobilisé comparativement aux bilans commerciaux où le patrimoine était évalué en valeur nominale et amorti sur 80 ans. Le gonflement de l'actif immobilisé entre les deux bilans est de l'ordre de 60 à 75 % (174 % pour les terrains, 55 % sur le patrimoine de logements) ;
- un amortissement normal du patrimoine de 2 % par an (50 ans) ou un amortissement accéléré sur 40 ans (58 % du patrimoine amorti sur les 10 premières années et 42 % restant sur les 30 dernières années) ;
- un report illimité des pertes non plafonnées (pour l'IS et la patente).

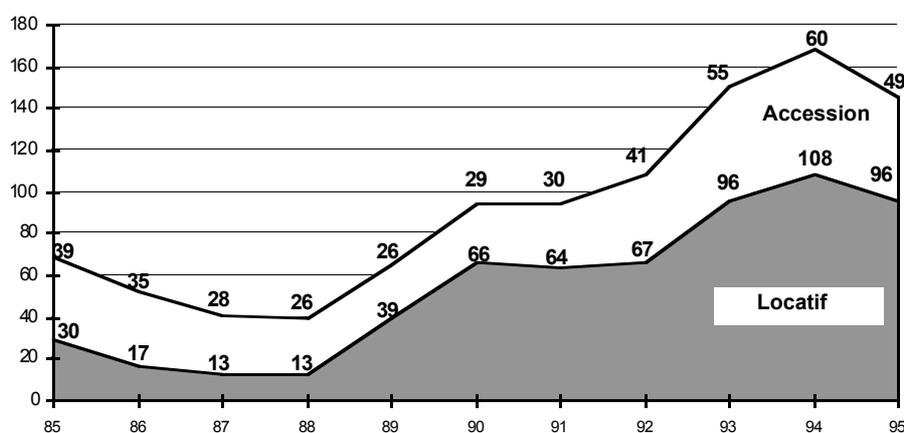
Ainsi, toute société qui maintient une activité de gestion et de construction "normale" (soumise à une fiscalité générale de droit commun) se trouvera de fait, sinon durablement exonérée d'impôt sur les sociétés, en position de minimiser sa base imposable. Cette fiscalisation a été propice à la définition de stratégies fiscales et de constitution de véritables groupes, y compris dans le secteur industriel, où les pertes des "filiales sociétés de logement" contribuent à minorer les bénéfices de la maison mère exerçant son activité dans un autre secteur (à l'exemple du groupe BAYER).

Il convient pour conclure de mettre en évidence la dimension éminemment contextuelle de cette fiscalisation des sociétés de logement et de noter :

- que l'abrogation de l'utilité publique a été acceptée politiquement par le CDU car l'offensive du FDP s'est appuyée sur le scandale de la Neue Heimat et plus généralement sur la détente des marchés. Cette abrogation ne serait pas intervenue si elle avait été proposée dans le début des années 90 (réunification, immigration, forte tension sur les marchés et relance du logement social) ;
- que les conditions avantageuses d'établissement du bilan initial selon les valeurs commerciales partielles n'auraient pas été obtenues par la GdW dans le contexte actuel de tension sur les finances publiques.

Ainsi, bien que les sociétés de logements soient soumises au régime fiscal de droit commun quant à leur activité courante (gestion, construction, promotion) et qu'elles aient in fine gagné en autonomie et en compétence (champ non limitatif, de fait concentré sur le secteur de l'immobilier : locatif, accession en secteur aidé et libre, agences immobilières, promotion et gestion en immobilier commercial et de bureau, maîtrise d'ouvrage déléguée, gestion de fonds d'investissement immobiliers, syndic de copropriété, construction et gestion de services sociaux (jardins d'enfants, foyers de personnes âgées)), elles disposent en quelque sorte, d'un "trésor de guerre" constitué de leur actif immobilisé évalué au 1er janvier 1990 à sa valeur commerciale et amorti sur une durée de 50 ou 40 ans. Telle est la réalité de la fiscalisation des sociétés allemandes d'habitation.

CONSTRUCTION DE LOGEMENTS SOCIAUX 1985-1995 (millier)



Selon le ministère fédéral, l'aide ne doit plus se focaliser sur la construction de logements, mais sur les conditions d'accès au logement de groupes cibles exclus du marché du logement. L'accent est donc porté à la fois sur les conditions de réservation des logements conventionnés par les communes, mais aussi, sur l'acquisition de nouveaux droits de réservation par les communes dans le parc non conventionné.

Pour ce faire, les rigidités inhérentes au système de production de logements aidés (loyer aux coûts, plafonds de revenus) doivent être supprimées et laisser place à plus de flexibilité au niveau local permettant de concilier les objectifs d'accès au logement des groupes cibles (solvabilisation, encadrement social, intégration) et ceux de préservation de la mixité sociale et urbaine existante (contractualisation, équilibre de peuplement, globalisation de l'intervention).

Ce projet de loi opère *in fine* une redistribution des compétences et des coûts de la politique du logement entre le Bund et les Länder, le Bund n'assurant qu'une partie de l'aide à la pierre (aide de base), les Länder venant compléter par leur propre budget cette aide de base par une aide complémentaire (aide à la personne couplée à l'aide de base) dont les montants dépendront de l'évolution des revenus des ménages. Cette nouvelle aide à la personne s'inscrit en complément du système d'aide à la personne (Wohngeld) qui reste inchangé et dont le coût est partagé entre le Bund et les Länder.

Ce système d'aide en fonction des revenus a fait l'objet d'une expérimentation depuis 1994.

RAPPEL : LES PRINCIPES DE L'AIDE EN FONCTION DES REVENUS

C'est en 1993 que le ministre fédéral du logement avait mis en place deux commissions de réflexion sur la réforme des régimes d'aide au logement social.

Jugés inadaptés à l'évolution de la situation du marché du logement et incapables d'entraîner une augmentation rapide et massive de l'offre en dépit d'un engagement budgétaire des pouvoirs publics très important, les trois régimes d'aide au logement social devaient être corrigés dans le sens d'une plus grande modulation en fonction des revenus des locataires.

Les travaux des commissions fédérales portaient sur deux axes principaux :

- l'étude du principe de modulation des aides directes à l'investissement, des niveaux de loyers et de la durée du conventionnement. L'objectif assigné était de corriger les rigidités des systèmes d'aide et de calcul des loyers, de rééquilibrer la répartition de l'aide entre l'investissement et la consommation de services de logement (aide à la personne), d'apporter une plus grande cohérence entre ces deux modalités de l'aide et surtout d'assouplir le système actuel par une meilleure allocation des ressources.
- L'étude de la réduction des coûts du logement social induite par une dérégulation et une révision des normes de qualité. Le niveau actuel des coûts du logement social et des aides publiques est tel qu'il ne permet pas de

répondre à la demande et que les niveaux des loyers de sortie dans le neuf sont souvent supérieurs aux valeurs de référence du parc privé. L'objectif de cette commission était d'identifier les facteurs explicatifs de cette inflation des coûts comparativement à d'autres pays, notamment aux Pays-Bas (des logements sociaux ont ainsi été construits en Allemagne selon les normes et techniques de construction hollandaises).

Si un consensus semblait se dégager autour du principe de cette réforme partielle de 1994, de fortes divergences persistaient quant aux modalités de son application, dans un contexte très sensible de conflit entre le Bund et les Länder sur le partage du coût de la politique du logement.

La création de ces commissions de réflexion s'inscrivait dans un contexte très spécifique qui en 1993, pouvait être schématisé comme suit :

1 - Persistance d'une crise quantitative du logement

La crise quantitative du logement était directement liée à la progression rapide et massive de la demande. Les vagues d'immigration successives de 1988, 1989 et 1990 en provenance des pays d'Europe centrale ont conduit à une saturation du marché du logement sur lequel des signes de tension endogènes étaient préalablement apparus. L'intégration des Länder de l'ex-RDA a également contribué à renforcer le niveau global de déséquilibre sur le marché du logement. Quelques chiffres témoignent de la gravité de la situation en 1993 : 3,5 millions d'immigrants accueillis en trois ans, des besoins en logements estimés à 2,5 millions d'unités, dont 1 million dans l'ex-RDA, un rythme de construction annuel de 500.000 logements était jugé nécessaire pendant 10 ans pour satisfaire de tels besoins.

2 - Inadaptation des modes de fonctionnement du logement social aux besoins

Face à cette situation de « pénurie » de logements, le secteur social ne remplit qu'imparfaitement son rôle de régulateur pour deux raisons essentielles :

- compte tenu des coûts du logement social, il ne dispose pas des moyens suffisants pour répondre à la demande par les flux de construction neuve, et ce malgré la forte progression des aides publiques fédérales et surtout de l'engagement croissant des Länder ;
- il ne peut pallier cette insuffisance en s'appuyant sur le stock en raison du principe de conventionnement temporaire (seuls 2,2 millions de logements restent sous convention) et d'une faible mobilité des locataires (rentes de situation dues à la politique des loyers).

Les rigidités inhérentes aux flux sont directement liées au coût du logement social et à son mode de financement. Les rigidités inhérentes au stock sont liées à une absence d'indexation des plafonds de revenus et à une impossibilité de lutter contre l'occupation "indue" compte tenu des dysfonctionnements du mécanisme de surloyer, par ailleurs insuffisamment dissuasif, et de la forte concentration des aides au logement social sur l'investissement.

En 1993, les plafonds de revenus n'avaient pas été indexés depuis plus de 10 ans. De ce fait, alors qu'en 1980, 50% des ménages allemands était potentiellement éligibles à l'accès au logement social, ce chiffre n'était plus que de 20 % en 1993. Le secteur du logement social ne pouvait donc plus être l'instrument principal de résolution de la crise du logement par un accroissement de l'offre car le niveau des plafonds de revenus contribuait à exclure les ménages à revenus moyens et "moyens-faibles".

Compte tenu du mode d'attribution des logements sociaux (ie la délivrance par la commune d'un "bon d'accès" aux candidats locataires), ces conditions de revenus ne pouvaient être contournées.

L'ATTRIBUTION DES LOGEMENTS CONVENTIONNÉS

Le système d'attribution des logements conventionnés peut être résumé comme suit :

1. Un système construit autour des règles de conventionnement des logements aidés par les Länder et qui sont mises en œuvre, par délégation de pouvoir, par les communes selon des pratiques personnalisées de droits de réservation leur permettant notamment de loger les ménages en difficulté (garantie communale de loyers pour certaines villes, ou indemnisation complémentaire du bailleur pour d'autres villes (acquisition de droits d'occupation).
2. Le système de base consiste en contrepartie d'une aide accordée à l'investisseur-bailleur par le Land, de réserver les logements conventionnés à un segment de la demande. Ce segment est défini en référence à des conditions de revenus (plafonds de ressources), d'occupation et de besoin. Le contrôle des critères de sélection s'opère directement par la commune (contrôle des revenus, de la situation du ménage, de l'urgence) et se traduit par l'octroi d'un bon d'accès au logement social définissant à la fois le type de logement (nombre de m²) et l'urgence de la demande. La commune peut proposer à tout investisseur, pendant les 20 premières années de conventionnement (1er régime d'aide), 3 candidats par logement, l'investisseur ayant le choix d'accepter l'un des trois candidats ou de les refuser pour deux motifs : insolvabilité des candidats proposés par la Commune et/ou insociabilité. Dans ce cas, la commune peut proposer des solutions personnalisées telles que garantie de loyers ou indemnisation complémentaire (à sa charge), négociations au cas par cas avec chaque bailleur (Cologne) ou conférence communale d'attribution spécifique avec les principaux bailleurs (Breme).
3. Le système complémentaire consiste pour certaines communes à acquérir des droits d'occupation complémentaires auprès des bailleurs. La nature des droits d'occupation est négociée au cas par cas entre la commune et le bailleur et fait l'objet d'une indemnisation dont le montant dépend du profil des ménages à loger, de la durée de la convention et d'un grand nombre d'autres paramètres (niveau de loyer, niveau de tension du marché, localisation...). Ces droits d'occupation sont à la charge de la commune. Ils lui permettent de loger les populations difficiles « non conventionnables », généralement exclues des procédures d'attribution du système de base. L'attribution se fait directement par la commune.
4. Les plafonds de ressources servant de référence aux trois régimes d'aide ainsi qu'au calcul du surloyer ont été réévalués en 1994 (absence d'indexation depuis 1980) par l'introduction de déductions forfaitaires différenciées selon la nature des revenus salariaux (fonctionnaires, secteur privé, retraités). Ces plafonds de ressources (art 25 de la deuxième loi sur la construction de 1956,) sont définis pour le premier régime d'aide (logements sociaux) et servent de base au calcul des plafonds du deuxième régime d'aide (logements intermédiaires : art 25 + 60 %). Enfin, dans le troisième régime d'aide, la négociation des clauses du conventionnement se faisant au cas par cas, les plafonds de ressources ne sont pas fixés préalablement (60 % des nouveaux logements sociaux aidés le sont sous cette forme).

Le malaise qui est né de cette situation, notamment pour les ménages à revenus moyens, fut encore accentué par le fait que le parc locatif social est occupé pour une grande part, par des ménages à revenus aisés qui continuent de bénéficier de niveaux de loyer relativement faibles. Trois raisons essentielles permettent d'expliquer ces phénomènes de constitution de rentes de situation :

- une forte concentration de l'aide au logement social sur l'investissement. Le niveau de loyer dans le parc social reste donc relativement faible et n'est pas ajusté en fonction du revenu du ménage locataire. La modulation par le Wohngeld (allocation - logement) n'intervient qu'à la marge puisque seulement 10 % des locataires sont allocataires. De plus, l'absence d'indexation des loyers renforcent encore ces rentes de situation compte tenu du « principe du loyer aux coûts », c'est à dire de l'absence de péréquation des loyers au sein du parc et de facturation en fonction du service rendu mais de leur calcul par génération de logements en référence à leurs coûts historiques.
- L'inefficacité relative du mécanisme de surloyer, son caractère non obligatoire (décision des Länder) et peu dissuasif compte tenu des barèmes appliqués dans une large majorité de Länder. En raison de coûts de gestion et d'administration élevés (le surloyer est facturé directement par la Commune qui le reverse au Land), son "rendement" reste généralement faible à l'exception de quelques Länder ayant des politiques volontaristes en la matière qui s'avèrent plus efficaces.
- La faible marge de majoration des loyers lors de la fin de la période de conventionnement. Lors de la période de sortie du parc social, le loyer est progressivement ajusté mais compte tenu de son niveau relativement bas (5 à 6 DM par m² par mois) et du plafonnement des taux de majorations annuels (loi sur la protection des locataires), ces rentes de situation perdurent et se trouvent même accentuées dans les premières années de sortie du conventionnement par la suppression du surloyer.

3 - Inadaptation des coûts du logement social aux objectifs quantitatifs

Malgré la forte progression des aides publiques directes à l'investissement locatif social, (18 milliards de DM en 1992 contre 4 milliards en 1987), le niveau actuel de l'offre de logements reste insuffisant eu égard à l'ampleur des besoins. Se pose donc la question du coût du logement et de son mode de financement. Même si peu de statistiques existent sur le coût moyen d'un logement social, on estime que le coût budgétaire d'un logement social neuf varie de 150.000 à 350.000 DM, avec une forte concentration autour de 200.000 DM (coût budgétaire en aides directes à l'investissement hors aides fiscales et Wohngeld).

Trois facteurs ont été retenus :

- le caractère trop contraignant de la réglementation allemande,
- l'insuffisante industrialisation du procès de construction et le coût élevé de la main d'oeuvre,
- les normes de qualité très élevées et le différentiel de normes de surface.

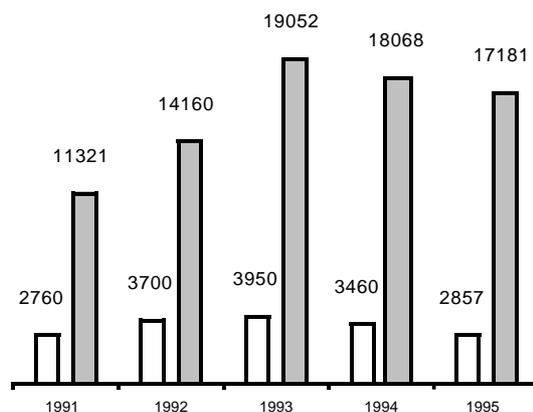
4 - Déséquilibre croissant entre l'engagement du Bund et des Länder

Si le principe de la loi de 1956 veut que l'effort budgétaire en faveur du logement social soit réparti à part égale entre le Bund et les Länder, la réalité s'avère très différente.

Légalement, chaque Land est tenu de compléter au minimum à hauteur de 50 % la contribution du Bund qui lui est affectée. De fait, et compte tenu du niveau des tensions sur le marché du logement, les autorités régionales, considérées comme responsables de la politique du logement, ont été contraintes de s'engager très fortement, bien au delà de ce minimum légal.

En fait, l'évolution du partage du coût des aides au logement s'est faite au profit du Bund et au détriment des Länder qui ont été contraints de pallier l'insuffisance des dotations budgétaires du Bund.

**EVOLUTION COMPARÉE DES DOTATIONS FÉDÉRALE ET RÉGIONALES AU LOGEMENT SOCIAL
(million DM)**



En 1995, sur un budget global en aide directe à l'investissement en secteur social de 20 milliards DM (hors aides fiscales et aides à la personne), 17 milliards DM ont été supportés par les Länder contre moins de 2,8 milliards DM par le Bund. A titre de comparaison, on estime à au moins 2 milliards DM la contribution consolidée des communes à la mise en œuvre de la politique du logement. Ce déséquilibre résulte pour partie des limites du système du logement social présentées supra et de la nécessité pour certains Länder de compléter le système fédéral par des systèmes régionaux spécifiques, notamment par la constitution de "logements intermédiaires" sans aide du Bund.

Ces quatre facteurs constituent les bases des travaux des commission de réflexion sur le réforme de l'aide au logement social. La réforme de la construction de logements sociaux se trouvaient ainsi confrontée aux exigences suivantes :

- le principe du loyer au coût devait être dépassé et laissé place à des incitations à un comportement plus économique ;
- le principe du gel des loyers devait être dépassé, les distorsions évitées dès le départ ;
- l'aide à la pierre devait intégrer certains éléments de l'aide à la personne ; l'aide devait être davantage axée sur le "dénouement effectif" du locataire.

Un premier pas avait été fait dans ce sens en 1989, avec l'introduction du troisième régime d'aide, "l'aide convenue" grâce auquel une aide peut être accordée sur une base strictement contractuelle, indépendamment des prescriptions restrictives de la Loi relative à la construction de logements sociaux. En particulier, la durée de conventionnement des logements, le groupe de personnes bénéficiaires, la modulation des loyers et enfin, le montant de l'aide peuvent être fixés par contrat, indépendamment des principes du loyer aux coûts.

L'idée de l'aide en fonction des revenus se base sur ce régime existant de "l'aide convenue" et la développe en y incluant des éléments dépendant de la situation personnelle du locataire. On obtient ainsi une synthèse entre une aide à la pierre, réformée, dégagée de principes dépassés, et certains éléments de l'aide à la personne. De cette manière, le montant de l'aide dépend du revenu et du nombre de personnes et donc de la capacité contributive des ménages.

AIDE DE BASE ET AIDE SUPPLÉMENTAIRE PRÉSENTATION SYNTHÉTIQUE DU SYSTÈME D'AIDE EN FONCTION DES REVENUS

L'aide, qui a globalement le caractère d'aide à l'investissement se divise en deux éléments étroitement liés entre eux:

- l'aide de base doit en premier lieu permettre d'acquérir pour les communes des droits de réservation en faveur des ménages démunis, et si nécessaire, financer un abaissement des loyers.

- à cela vient s'ajouter une aide complémentaire destinée à garantir que le locataire ait à supporter un taux d'effort acceptable socialement. Ici entrent en ligne de compte des caractéristiques subjectives du ménage tels que son revenu et sa taille. L'aide complémentaire devrait être accordée sur demande du locataire pour une durée de trois ans, après quoi les conditions seraient réexaminées.

Loyer de base et loyer minimum

Un loyer ("loyer de base") déterminé en référence au niveau des valeurs locatives de logements comparables nouvellement construits dans le parc privé, est fixé comme base de départ, tout en devant rester le plus possible dans les limites inférieures du marché. Ce loyer maximal autorisé pour la conclusion d'un bail doit être payé en totalité par les ménages dont les revenus sont suffisamment élevés pour supporter la charge de ce loyer.

Les ménages à faibles revenus (par exemple ceux en dessous des plafonds de revenus) n'ont à assumer que le paiement d'un loyer dit "minimum" dont le montant est fonction d'un taux d'effort socialement tolérable. Ils perçoivent le montant total de l'aide supplémentaire équivalent à la différence entre "loyer de base" et "loyer minimum".

Les ménages à revenus encore plus faibles bénéficient d'une troisième forme d'aide grâce à l'allocation logement (Wohngeld) selon les termes de la Loi relative à l'allocation logement.

Il est donc logique de se référer pour le calcul du loyer minimum, aux loyers pris en considération pour l'allocation logement. Les ménages à revenus supérieurs (par exemple 30 % au-dessus du plafond des revenus) doivent en conséquence prendre à leur charge un loyer plus élevé (par exemple 30 % au-dessus du loyer minimum) et ne perçoivent qu'une aide supplémentaire réduite.

Droit de réservation et mixité sociale

Pour l'attribution d'un logement, la législation fédérale ne prévoit pas de plafond des ressources. Toutefois, les Länder peuvent prévoir d'accorder prioritairement des logements aux ménages en dessous du plafond prévu par la Loi sur la construction de logements sociaux ou bien alors, dans l'intérêt d'un certain brassage social, autoriser la venue de ménages à revenus supérieurs aux plafonds de ressources, par exemple dans les limites de ceux du deuxième régime d'aide. Il est envisagé par exemple la définition d'un quota dans la marge duquel l'investisseur s'engagerait à réserver à certains groupes de personnes, une proportion définie des logements.

Une efficacité de l'aide publique accrue

Même face à des hypothèses pessimistes en ce qui concerne les évolutions économiques, on note selon le ministère fédéral, des avantages très nets du nouveau système par rapport au système existant. A partir des différentes hypothèses retenues, on peut tirer, en ce qui concerne l'effet des différents facteurs influents, les conclusions suivantes :

- les coûts minimum du modèle en termes d'aides publiques directes varient entre 9.000 et 70.000 DM, selon le lieu et le régime d'attribution ;
- si l'on tient compte des avantages fiscaux (qui réduisent d'autant les besoins en aide de base), les économies moyennes réalisées se situent entre 20.000 et 120.000 DM par logement ;
- le régime d'attribution exerce un impact important. Selon la proportion de ménages à faible revenus dans les logements occupés, les coûts minimum peuvent varier de près de 100 %.

Au total, sur la base de ces résultats, si la valeur initiale de l'aide est de 100.000 DM par logement (1er régime d'aide), on peut alors, avec 1 milliard de DM, subventionner 10.000 logements. Par contre, si, dans le modèle axé sur les revenus, la demande en aide n'est que de 70.000 DM (30 % d'économie), alors, avec ce même milliard de DM, on peut subventionner env. 14.300 logements, soit plus de 40 % supplémentaires.

Une efficacité sociale renforcée

D'un point de vue social, l'efficacité de l'aide s'en trouve renforcée. La dépense logement peut être aménagée en fonction des revenus et de la situation familiale et en accord avec les objectifs socio-politiques propre à chaque Land. Ainsi, l'aide supplémentaire peut par exemple être échelonnée de telle manière à ce que le volume d'aide pour les familles avec quatre enfants soit supérieur à celui accordé aux ménages célibataires, en faisant en sorte que le taux d'effort diminue avec la taille du ménage. Ce système permet d'ouvrir aussi l'accès à des ménages aux revenus supérieurs aux plafonds de ressources qui, jusqu'à présent, ne pouvaient trouver à se loger que sur le marché libre avec des loyers bien plus élevés que dans le secteur social. Jusqu'à présent, cet effet de seuil a pu être enrayé grâce à l'acceptation d'une "attribution indue". Ce problème n'existe plus dans le nouveau système puisque les "subventions indues" sont systématiquement reportées sur les revenus supérieurs pour lesquels le loyer de référence sera facturé. Dans le même temps, cela peut permettre d'enclencher dès le départ un brassage social dans les constructions neuves de logements sociaux.

FORMULATION DU PROJET DE RÉFORME

Le principe de compétence concurrente entre le Bund et les Länder implique un processus permanent de concertation et de négociation entre l'Etat fédéral et les Etats-régions. Ainsi, la publication du projet de loi par le ministère fédéral ne constitue nullement l'aboutissement d'un processus de réforme mais le point de départ d'une longue et difficile négociation entre le ministre fédéral du logement et la conférence des 16 ministres régionaux du logement. Tel est l'esprit de la constitution de l'Allemagne. Le projet de loi doit par conséquent, être analysé comme un « appel à discussion » et non comme un texte définitif dont l'adoption par le législatif n'est qu'une formalité.

De plus, si un accord intervenait entre le ministre fédéral du logement et la conférence des ministres régionaux, encore faudrait-il qu'il soit ratifié par les deux chambres, le Bundestag ou parlement fédéral dans lequel la coalition au pouvoir dispose d'une courte majorité, et le Bundesrat, ou chambre des Länder contrôlée par l'opposition. Un double compromis politique coalition au pouvoir-opposition et Bund-Länder est par conséquent nécessaire.

L'analyse du ministre fédéral du logement est la suivante : la politique du logement social est le produit du passé et doit être réformée en profondeur pour faire face au nouveau contexte. La situation actuelle est selon lui caractérisée par :

-
- une offre de logements globalement satisfaisante ;
 - un marché du logement fonctionnant bien dans la majorité des régions des vieux Länder ;
 - mais une offre insuffisante de logements pour les ménages à faibles revenus dans les agglomérations et des problèmes d'accès au logement social pour certaines catégories de la population (familles nombreuses et monoparentales notamment).

Il importe donc pour l'Etat fédéral de créer les conditions-cadres susceptibles de garantir que le secteur du logement fonctionne bien, de développer des aides ciblées pour les ménages qui ont des difficultés à se loger et de renforcer l'accession à la propriété. Cela afin de créer un dispositif social venant compléter le secteur de l'habitat qui se base prioritairement sur les règles de l'économie libre du marché (économie sociale de marché). Le logement social est un élément important d'une politique du logement à vocation sociale. Ce secteur sera indispensable pour loger les ménages dans le besoin qui ont des difficultés à se loger.

Mais les contraintes budgétaires imposent une utilisation des aides publiques destinées à ce secteur d'une manière mieux ciblée et plus efficace. Les lacunes du système en vigueur notamment du 1er régime d'aide avec son loyer aux coûts devront être supprimées en raison du manque d'efficacité et de ciblage social, des distorsions des loyers et de la segmentation du marché et des « subventions injustifiées ».

Selon le ministère fédéral, ces dysfonctionnements ne peuvent pas être supprimés de l'intérieur, à l'image des tentatives récentes d'augmentation des taux d'intérêts des prêts aidés par les Länder ou d'une accentuation des pratiques de surloyer.

Il convient par conséquent de réformer le système dans trois domaines prioritaires :

- la construction neuve par l'adoption d'un nouveau code du logement qui se substituera aux trois régimes existants,
- le parc existant par une réforme de la politique des loyers dans le parc conventionné résiduel (2,2 millions de logements),
- la relance de l'accession sociale à la propriété en secteur coopératif

LE NOUVEAU CODE DU LOGEMENT

Le nouveau Code du Logement actualise et redéfinit les tâches du Bund, des Länder et des communes dans le domaine de l'habitat. Il vise à créer les conditions-cadre pour une économie sociale du marché du logement et à mettre en place un système social d'aides au logement.

Les objectifs généraux de ce nouveau code se déclinent en ces termes :

- cibler les aides de façon optimale tout en sauvegardant les structures équilibrées de mixité des quartiers ;
- rendre plus efficace l'emploi des moyens déployés ;
- renforcer la responsabilité au niveau des communes ;
- promouvoir le logement en coopératives d'habitation ;
- mettre en place des principes de construction économique en terme de coûts et de consommation de terrains et de la construction écologique.

Cela signifie concrètement que :

- toute intervention étatique d'aide à la construction de logements – s'appelant d'ores et déjà : promotion sociale de l'habitat et non plus promotion du logement social – se limitera à l'aide aux ménages dans le besoin, qui ne peuvent pas être logés par le marché,

- la priorité accordée jusqu' alors à la construction neuve sera modifiée en vue d'une plus forte valorisation et utilisation du patrimoine existant ;
- au-delà de la construction neuve, les aides publiques devront être concentrées aussi sur la modernisation et la réparation du parc existant ainsi que sur l'acquisition de droits de réservation dans le parc existant ;
- les aides publiques serviront à acheter des droits de réservation pour des logements conventionnés et/ou non-conventionnés. Ces droits de réservation seront réservés aux familles avec enfants, familles monoparentales, femmes enceintes, personnes âgées, personnes handicapées, sans-abri et autres personnes en difficulté ainsi qu'à tout ménage à faibles revenus ;
- pour assurer l'efficacité de ces aides, les Länder – et non plus le Bund – fixeront les plafonds de revenus en fonction des données des marchés régionaux voire locaux ;
- au-delà de cette réforme d'aides publiques, devront être renforcés les principes de la construction économique en coûts de construction et consommation de terrains par un emploi plus efficace des moyens et en servant de pionnier pour l'ensemble des constructions neuves.

Ces principes sont les suivants :

- plafonnement des coûts de construction ;
- limitation des aides grâce à l'introduction d'aides forfaitaires ;
- consulting pour des techniques plus rationnelles de construction ;
- attribution des aides dans le cadre de concours (mise en concurrence accrue) ;
- diminution des surfaces habitables susceptibles d'être subventionnées et plus forte différenciation en fonction de la taille des ménages demandeurs.

LA RÉFORME DE LA POLITIQUE DES LOYERS DANS LE PARC EXISTANT

Le ministre fédéral s'est donné trois objectifs principaux pour cette réforme de la politique des loyers :

- assurer une plus grande continuité du marché locatif par la suppression des disparités entre les loyers du secteur conventionné et ceux du secteur privé, le volet social étant assuré par le biais du Wohngeld (allocation logement) et d'une nouvelle aide à la personne complémentaire ;
- tenir compte des revenus des locataires, et redistribuer les recettes supplémentaires générées par le nouveau système des loyers en fonction des revenus en faveur des catégories dans le besoin ;
- harmoniser la situation dans le parc de logements sociaux existants sur la base des nouvelles règles de promotion sociale de l'habitat afin d'aboutir à un système cohérent d'aides au logement dans l'ensemble de l'Allemagne.

Le principe fondamental de la réforme est la suppression du loyer aux coûts. Les loyers seront par conséquent régis par les mêmes règles que les loyers du secteur privé (Loi sur le niveau des loyers).

Afin de pouvoir faire face aux loyers augmentés, une aide complémentaire en faveur des ménages à faible niveau de revenu est prévue. La programmation de cette aide relèvera de la compétence des Länder; elle devra tout de même correspondre avec les principes de la promotion de la construction neuve en fonction des revenus des locataires. Cette aide complémentaire devra être organisée de manière à assurer que le locataire paye seulement le loyer nominal moins l'aide complémentaire. Le capital ainsi mobilisé grâce aux augmentations des loyers servira à financer le coût du système d'aide complémentaire à la personne. L'investisseur-bailleur versera les recettes supplémentaires obtenues grâce aux augmentations des loyers à son Land, déduction faite d'un forfait d'administration (max. 10 %). Les sommes ainsi restituées aux Länder devront être utilisées en combinaison avec les aides complémentaires pour le parc locatif social en faveur de la promotion sociale de l'habitat.

Les Länder peuvent en plus accorder le droit aux bailleurs de compenser leur obligation de restituer les sommes en investissant dans la promotion sociale de l'habitat et en acceptant le conventionnement de leurs logements non-conventionnés.

Selon le projet de loi, à partir du 1er janvier 1999, le loyer aux coûts actuels constituera la base du nouveau loyer que le locataire devra à son bailleur sur la base du bail existant. Les baux conclus sur la base du loyer aux coûts seront considérés comme modifiés d'office par la nouvelle loi. Sur la période de l'an 2000 à 2005, le loyer sera ajusté pour atteindre le niveau des logements du marché libre. Le bailleur aura le droit d'ajuster en deux étapes : à 80 % du loyer de référence local du marché privé au 1er janvier 2000 et à 100 % du loyer de référence le 1er janvier 2003. Les Länder pourront fixer d'autres pourcentages. A partir de 2006, la Loi sur le niveau des loyers sera appliquée partout sans restrictions. En cas de changement de locataire, le bailleur ne devra dépasser le loyer de référence dans sa commune. Ni l'indexation ni l'augmentation automatique des loyers ne seront permises dans les baux.

RELANCE DE L'ACCESSION SOCIALE A LA PROPRIÉTÉ

Une importance particulière est accordée à la promotion de l'accession à la propriété. Cette promotion s'effectuera comme complément à la Loi sur la Prime d'Accession à la Propriété (prime fiscale à l'accession), c'est-à-dire qu'elle interviendra surtout dans les agglomérations et dans toutes les éventualités où le taux d'effort de l'accédant est trop élevé dès le début de l'opération ou à partir du moment où l'accédant ne reçoit plus la prime d'accession à la propriété (limitée à 8 ans).

La promotion de l'achat de parts sociales de coopératives d'habitation qui créent une propriété coopérative sera développée de façon conséquente en réservant une partie des aides publiques pour ce type de coopératives

RÉACTIONS

La conférence des ministres du logement des 16 Länder

Lors de la conférence des ministres et sénateurs du logement des Länder qui s'est tenu à Postdam les 28 et 29 novembre 1996, les ministres ont adopté une résolution sur ce projet de réforme.

Si l'opposition des ministres des Länder à la réforme de la politique des loyers dans le parc existant est claire, en raison principalement du transfert de charge budgétaire qu'elle induit du Bund vers les Länder en termes d'aide complémentaire, l'attitude des ministres quant au projet de nouveau code du logement pour la construction neuve est plus nuancée.

Pas d'opposition de principe à cette réforme majeure du financement du logement et de la politique des loyers pour la construction neuve, mais de nombreuses observations sur notamment :

- la nécessité d'y intégrer une réforme du Wohngeld (allocation-logement qui subsistera au côté de l'aide complémentaire des Länder) ;
- une clarification des compétences entre le Bund, les Länder et les communes (allant dans le sens d'une plus grande subsidiarité) ;
- un ciblage des aides sur les plus démunis ;
- et sur le renforcement des moyens accordés pour la relance du secteur coopératif.

Ainsi, le principal point d'achoppement reste la réforme de la politique des loyers dans le parc existant.

Les principaux Länder, et notamment celui de Rhénanie du Nord-Westphalie, comptant 50 % du parc conventionné existant, considèrent que le Bund surestime le phénomène de l'occupation induite dans le parc existant et qu'une politique volontaire en matière de surloyer, à l'image de celle conduite dans ce Land, permet, non seulement de lutter efficacement contre ces rentes de situation, mais également d'alimenter le budget logement du Land et ainsi, d'assurer le financement de la construction de logements sociaux supplémentaires.

Le projet de réforme du ministre fédéral masque en fait, une tentative de désengagement du Bund sur les Länder au moyen de l'aide complémentaire (à la charge exclusive des Länder) et de marginalisation du Wohngeld qui est financé à parité entre le Bund et les Länder.

Le GdW

Quant à l'Union fédérale du Logement (GdW), si elle ne s'est pas encore prononcée officiellement sur le projet dans sa globalité, cette réforme semble aller dans le sens souhaité.

Le GdW regroupe l'ensemble des organismes qui relevaient de la loi sur l'utilité publique abrogée en 1990. Il s'agit d'une part de sociétés de logement dont le capital est détenu soit par des collectivités publiques (Bund, Länder et communes), soit par des grandes entreprises industrielles, soit par des églises et d'autre part de coopératives d'habitation en accession et en locatif.

Le GdW considère que le système qui est toujours en vigueur aujourd'hui, avec son loyer aux coûts et son système de surloyer n'admet pas de souplesse et provoque des fortes distorsions et déséquilibres. Il n'est plus adapté aux défis actuels, voire « contre productif ». Il est par conséquent nécessaire de le modifier mais en traitant à part égale la modernisation du patrimoine et la construction neuve comme deux objectifs d'une politique moderne du logement.

Ainsi, le GdW considère que le projet de nouveau Code du logement est important et nécessaire, et qu'il offre la chance d'un renouveau. Un critère principal de ce renouveau est la capacité du Code à renforcer le potentiel d'investissement et d'innovation des organismes de logement.

Dans un Pacte pour l'habitat, l'emploi et la paix sociale en Allemagne adopté lors du dernier congrès qui s'est tenu à Berlin en octobre 1996, le GdW a exprimé de nombreuses propositions, parmi lesquelles une réforme de la politique du logement basée sur la construction d'un nouveau cadre d'intervention pour une économie sociale de marché du logement. Ce nouveau cadre doit être construit sur la base des éléments suivants :

- le renforcement du rôle des communes ; elles sont les mieux placées pour juger de leurs conditions spécifiques. Le Bund et les Länder doivent leur céder beaucoup plus de compétences et d'argent avec la consigne d'utiliser les moyens pour le logement. Ce serait la base pour la véritable mise en place de l'outil de l'aide contractuelle à négocier au niveau local ;
- la réforme du système actuel et notamment la suppression du système du calcul des loyers aux coûts sur la base des coûts historiques de la construction et du surloyer ;
- la mise en place d'un système de loyer du marché dans le patrimoine social. « *Nous avons besoin de la solidarité entre les générations pour le Pacte pour l'Habitat l'Emploi et la Paix sociale. Pour le logement nous avons besoin d'un contrat entre les générations, où la génération des parents aide à assurer un logement abordable à leurs enfants et petits-enfants en payant des loyers acceptables pour les logements sociaux qu'ils occupent. Et nous avons besoin de la solidarité des propriétaires de logements avec les sans-abri et toutes celles et tous ceux qui vivent dans des conditions inacceptables.* » Les recettes supplémentaires que les organismes du logement percevront ne devront pas contribuer à augmenter leurs bénéfices. C'est dans le cadre d'un engagement volontaire de tous les organismes regroupés au sein du GdW réinvestiront les recettes supplémentaires dans la construction neuve ou la modernisation du patrimoine ;
- la mise en place d'une aide personnalisée au logement réformée et performante qui assure le logement pour les personnes qui ne sont pas dans la position de pouvoir se loger sans aide de l'état.

Ainsi, les grandes lignes des revendications du GdW ont été globalement satisfaites par le projet de loi actuel. Seul point de désaccord : la captation possible par les Länder du produit des recettes tirées de l'ajustement des loyers dans le parc social. Le GdW devrait se prononcer officiellement sur le projet de réforme dans le courant du mois de mars.

LECTURE EUROPÉENNE DU PROJET DE RÉFORME

A la lumière des évolutions récentes observées en matière de politiques du logement social dans les autres Etats membres de l'UE disposant d'un secteur locatif social comparable, ce projet de réforme apparaît à la fois comme le produit d'un alignement de l'Allemagne sur ce que nous appellerons le « modèle européen de convergence des politiques du logement » et la consolidation d'un système original fondé sur l'économie sociale de marché.

Alignement sur le modèle européen de convergence

Si les instances européennes ne disposent de compétences juridiques, au sens des traités européens, en matière de politique du logement, de fait un processus de rapprochement des politiques du logement des Etats membres est en marche. Ce processus ne relève pas d'une démarche volontaire et explicite mais est induit à des niveaux divers par la mécanique de mise en œuvre progressive des décisions en matière d'intégration européenne, tant du point de vue de l'achèvement du marché intérieur (directives, fiscalité...) que de l'Union économique et monétaire (critères de convergence, introduction de l'Euro...).

Ainsi, en dépit de fortes disparités nationales dans l'organisation des marchés du logement et de la diversité des politiques publiques conduites en matière de logement, on observe un processus généralisé de réforme qui vise schématiquement à tirer un trait sur les systèmes conçus durant les trente glorieuses (1950-1980), à intégrer de nouvelles données (idéologie dominante, contexte économique, contexte social, dimension européenne) et à définir de nouvelles bases pour une nouvelle politique du logement.

Ce processus observé notamment au Royaume-Uni, aux Pays-Bas et en Suède, pour ne citer que les pays les plus représentatifs, peut être caractérisé par les points suivants :

- le désengagement de l'Etat central de l'intervention directe sur le niveau d'investissement et un transfert de responsabilité au niveau local ;
- le relais pris au niveau local par la mise en œuvre progressive d'une véritable régulation publique locale des marchés du logement ;
- la réduction sensible, voire la suppression, des aides générales à l'investissement et leur substitution par des aides à la personne ;
- l'unification progressive des marchés locatifs par le nivellement des différentiels de loyers entre les secteurs social et privé ;
- le ciblage des aides au logement sur des groupes de population clairement identifiés ayant des difficultés d'accès au marché du logement en raison de leur insolvabilité ou de leur profil social ;
- la redéfinition des missions et du rôle du logement social dans le marché du logement.

Il est clair que l'orientation générale de la réforme allemande va dans le sens du modèle européen de convergence des politiques du logement. La mise à plat de 40 ans de politique du logement social s'inscrit bien dans un processus d'alignement, certes entrepris tardivement relativement au Royaume-Uni (1979), aux Pays-Bas (1990) ou en Suède (1992) mais qui contribue à *adapter* les objectifs et instruments de la politique du logement à l'évolution de son contexte.

Consolidation d'un système original fondé sur l'économie sociale de marché

Pour autant, adaptation ne signifie pas harmonisation et en ce sens, le projet de réforme bien que répondant pour partie aux exigences du modèle de convergence, contribue à consolider le système original de l'économie sociale de marché, le principe de subsidiarité propre à la constitution fédérale et la réactivation du secteur coopératif dans le marché de l'accession...

ANNEXES

Tableau 1
LOGEMENTS LOCATIFS AIDÉS CLASSÉS PAR TYPE D'INVESTISSEURS, 1975-1993

Logements locatifs aidés*					
Année	Total (000s)	% Ménages Privés	% Organismes De Gestion de Logements Sociaux	% Autres Organismes	% Secteur Public
Anciens Länder (incl. Berlin-Ouest)**					
1975	82	19	64	9	8
1980	40	17	66	7	10
1981	47	26	58	8	8
1982	60	25	60	8	7
1983	59	30	53	12	5
1984	40	24	52	16	8
1985	30	20	57	14	9
1986	17	13	66	13	9
1987	13	13	68	10	10
1988	13	12	70	9	9
1989	39	38	52	7	3
1990	62	38	50	6	6
1991	62	39	51	4	6
1992	57	37	51	6	6
1993	74	45	45	4	6
Nouveaux Länder (incl. Berlin-Est)**					
1991	2	20	28	7	45
1992	10	27	46	6	19
1993	20	37	31	10	22

Notes : * Jusqu'en 1988, 1er et 2nd programmes d'aides ; depuis 1989 1er, 2nd et 3ème programmes d'aides.

** Ancien *Länder* = ancienne Allemagne de l'Ouest ; Nouveaux *Länder* = ancienne Allemagne de l'Est.

Source : Bewilligungsstatistik : d'après ses propres calculs.

Tableau 2
PLAFONDS DES REVENUS* DANS LES PREMIER ET SECOND PROGRAMMES D'AIDES
 (à partir du 1er septembre 1994)

Revenus par année en DM		
Taille des ménages	1er programme	2nd programme
1	23 000	36 800
2	33 400	53 440
3	41 400	66 240
4	49 400	79 040
5**	57 400	91 840

Notes : * Plafonds des revenus : revenu familial net (d'impôts et de retenues).

** Pour chaque personne en plus le plafond s'accroît de 8 000 DM (premier programme) et de 12 800 DM (second programme).

Tableau 3
MÉNAGES OUEST-ALLEMANDS RÉPONDANT AUX CRITÈRES DE SOLVABILITÉ
 (premier programme d'aides, 1994) :
POURCENTAGE DE TOUS LES MÉNAGES CLASSÉS PAR TAILLE DE MÉNAGES

Taille des ménages	Total	Employés rémunérés	Autres
1	50	26	67
2	34	19	50
3	32	29	44
4	40	39	(50)
5 ou plus	45	44	(54)
Total	40	28	58

Note : () = estimation approximative.

Tableau 4
Fonds versés par le Gouvernement Fédéral et par les Länder en milliards de DM, 1980-96

Anciens Länder (incl. Berlin-Est et Berlin-Ouest)				
Année	Total*	Gouvernement Fédéral	Länder	Pourcentage du financement par les Länder par rapport au financement par le Gvt Fédéral
1980	6,84	1,82	5,02	276
1985	6,14	1,07	5,07	474
1989	5,97	1,05	4,92	469
1991	11,78	1,76	10,02	569
1992	13,54	2,00	11,54	577
1993	15,71	2,70	13,01	482
1994	15,38	2,54	12,84	506
1995	15,32	1,98	13,34	674
1996	11,34	1,31	10,03	766
Nouveaux Länder (excl. Berlin-Est)				
1991	2,35	0,92	1,43	165
1992	3,54	0,92	2,62	285
1993	7,17	1,15	6,02	523
1994	3,65	0,92	2,73	297
1995	4,72	0,88	3,84	436
1996	4,38	0,90	3,48	387

Note : * Sans l'aide supplémentaire des autorités locales.