



RESERVER L'HABITAT SOCIAL AUX MENAGES

A FAIBLES REVENUS AUX PAYS-BAS



UTH 2001 est le label commun de documents diffusés par la Délégation à la Recherche et à l'Innovation (DRI) du Ministère de l'Équipement pour contribuer à une réflexion prospective sur les villes et l'habitat : études dont elle a pris l'initiative ou textes choisis notamment dans les programmes auxquels elle participe. UTH pour "Urbanisme et Technologies de l'Habitat", appellation conventionnelle des programmes de recherche et d'expérimentation dans ce domaine que la DRI a la charge de coordonner ; 2001 pour marquer qu'il s'agit de documents à caractère prospectif.

Notre principal objectif est de présenter des textes français ou étrangers significatifs, concernant le plus souvent un pays européen, situés le cas échéant dans leur contexte et commentés par un expert. Nous souhaitons, à terme, qu'UTH 2001 devienne un support de liaison et d'identification entre tous ceux qui, en Europe, sont concernés par les débats et enjeux prospectifs dans les domaines de l'urbanisme et de la gestion urbaine, de la construction et de l'habitat.

Documents disponibles :

Parus en 1989

- 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 au Royaume-Uni et en Allemagne (H. Huntzinger - 1989)
- 07 La Hollande en 2015 : résumé officiel du 4ème 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)

Parus en 1990

- 12 Acteurs sociaux et mutations urbaines (A. Touraine - 1987)
- 13 Influence 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)

Parus en 1991

- 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 oeuvre ? (H. Huntzinger - 1991)
- 25 Réserver l'habitat social aux ménages à faibles revenus aux Pays-Bas (J.C. Boyer - 1991)

Documents annoncés :

- France :
- Crises du travail social (J.N. Chopart - 1991)

Pour tous renseignements, contacter Franck Scherrer, chargé de mission, Groupe Prospective, D.R.I.
Arche de la Défense, paroi Nord - 92055 Paris-La Défense Cédex 04, tél : (1) 40.81.63.26
Diffusion et secrétariat : Monique Duhamel et Dominique Dessagnes, tél : (1) 40.81.63.29

RESERVER L'HABITAT SOCIAL AUX MENAGES A FAIBLES REVENUS AUX PAYS-BAS

Dossier conçu et présenté en 1991 par
Jean-Claude BOYER, Géographe,
Professeur à l'Institut Français d'Urbanisme (Université Paris VIII).

Septembre 1991 25

Sommaire

	pages
Résumé	1
présentation	2
Décentralisation ou désengagement de l'Etat	2
Une politique sélective en fonction du revenu	3
Une mise en oeuvre prudente	4
Documents	
1. Les grandes lignes de la nouvelle politique	5
2. Les priorités sociales du gouvernement	6
3. Pour une meilleure adéquation du loyer au revenu	8
4. Une politique plus rigoureuse d'attribution des logements sociaux	11

RESUME

Les «notes sur le logement» font partie des documents où le gouvernement néerlandais définit sa politique à moyen terme ; celle de 1989 (la précédente note générale datait de 1974), qui couvre la dernière décennie du XXème siècle, traduit une triple inflexion : réduction des dépenses de l'Etat et notamment des «aides à la pierre», décentralisation des responsabilités (vers les communes et les sociétés d'habitat), meilleur ciblage des aides vers les ménages en difficulté. Le dispositif le plus original -et le plus difficile à manier- est celui qui vise à évincer du parc social (notamment ancien) les ménages à revenus trop élevés, qui occupent actuellement un tiers de ces logements dans les provinces les plus urbanisées.

PRESENTATION

Les documents ci-dessous sont tous extraits de la «*Note sur le logement dans les années 90*»*, à laquelle les numéros de page font référence. Les «notes sur le logement» font partie des documents publiés par le gouvernement néerlandais pour tracer les orientations de sa politique à moyen terme. Dans ce domaine, la dernière note générale datait de 1974, ce qui rendait urgente l'actualisation intervenue en 1989.

Le document, établi par le secrétaire d'Etat au logement (qui s'y exprime à la première personne), a fait l'objet d'une procédure de concertation : sept organes consultatifs ont formulé un avis, tandis que près de quatre-vingts «corps intermédiaires» (collectivités territoriales principalement, mais aussi des associations et des groupes d'intérêts spécialisés) réagissaient aux propositions du gouvernement. Il est à remarquer que ce rapport a traversé le changement de gouvernement intervenu en 1989 avec moins de perturbations que le *schéma des transports* (voir UTH 2001 n° 19) ; faut-il attribuer cela à un consensus politique plus large ou tout simplement à la longévité ministérielle du secrétaire d'Etat au logement (chrétien-démocrate), qui a conservé dans le gouvernement de «grande coalition» le poste qu'il occupait dans l'équipe de droite précédente ?

Le sous-titre «*van bouwen naar wonen*» («de construire à habiter») donne le fil directeur : l'approche quantitative du problème du logement est en train de céder la place à une approche qualitative et «distributive» plus complexe à maîtriser, notamment en ce qui concerne les catégories à faibles revenus. En effet, la croissance démographique s'est fortement ralentie et même si le nombre de ménages continue à augmenter, le volume de la construction neuve est appelé à se réduire.

Décentralisation ou désengagement de l'Etat ?

Ce glissement vers le qualitatif justifie une décentralisation des responsabilités, mais dans des conditions quelque peu ambiguës puisque l'Etat ne cache pas sa volonté d'un certain désengagement financier, notamment pour les «aides à la pierre». Une augmentation sensible des loyers est prévue, et l'on recherchera une meilleure adéquation du loyer au revenu.

La décentralisation est compliquée par la faible maîtrise des communes sur un important parc social. Si l'on définit celui-ci comme le parc locatif géré par des organismes sans but lucratif (d'autres délimitations donnent des pourcentages plus élevés), il représente 38 % du parc total de logements, contre 14 % en France ; mais il s'agit dans plus des 4/5 des cas de propriétés des «sociétés d'habitat» (*woningcorporaties*), organismes de droit privé, assimilables mutatis mutandis à nos sociétés anonymes H.L.M. Depuis 1965, elles ont officiellement priorité sur les communes, qui ne peuvent elles-mêmes construire que si les sociétés d'habitat s'y refusent ; au début des années 1970, elles achevaient ainsi plus de 50 000 logements par an (soit plus du tiers de la construction totale). Très compétentes, regroupées en deux puissantes fédérations, elles exercent une forte influence auprès du gouvernement et doivent nécessairement être parties prenantes dans la nouvelle politique.

**Volkshuivering in de jaren negentig ; van bouwen naar wonen*. Imprimerie Nationale, La Haye, 1989, 228 p. (un résumé en français de 14 pages a été publié séparément).

Enfin, la dérégulation annoncée par l'Etat ne doit pas livrer les locataires pieds et poings liés aux propriétaires, qu'ils relèvent ou non du secteur social. Le gouvernement se propose donc d'aider les associations de locataires à se renforcer et de promouvoir aux différents échelons des procédures de concertation pouvant aboutir à une «cogestion» de la politique du logement.

Les moyens financiers de cette décentralisation consisteront surtout en **autorizations de hausses des loyers à un taux supérieur à celui de l'inflation**, de façon à améliorer la situation financière des bailleurs sociaux et à leur permettre de prendre en charge une part croissante de l'entretien du parc et du financement des opérations nouvelles. L'époque de l'Etat-Providence paraît donc clairement révolue. Et il sera plus difficile aux acteurs locaux de détourner le mécontentement vers le gouvernement, dans la mesure où leur marge de manoeuvre aura sensiblement augmenté...

Une politique sélective en fonction du revenu

Le gouvernement constate que beaucoup des aides qu'il a généreusement prodiguées dans le passé sont allées à des ménages qui n'en avaient pas vraiment besoin, qu'il s'agisse d'aides à l'accession ou surtout de bas loyers dans le secteur social. L'objectif fixé est de limiter le droit aux aides publiques à la moitié des ménages dans un premier temps, cette proportion devant tomber à 40 % en l'an 2000 ; une telle politique est (techniquement) facile à mettre en oeuvre pour les aides à la personne ; elle est plus délicate pour les aides à la pierre. D'où la place considérable tenue dans le rapport par le problème des ménages qui habitent «trop bon marché» et par les moyens de réduire ces déséquilibres.

La clef se trouve évidemment dans les politiques d'attribution des logements sociaux, qui dépendent des communes et des sociétés d'habitat, mais aussi dans **une rotation plus rapide des habitants à l'intérieur de l'ensemble du parc de logements** : si l'on offre aux locataires aisés (ou dont les revenus ont augmenté) du parc social de bons logements locatifs plus chers ou des facilités d'accession à la propriété, ils libèreront des logements bon marché pour les plus démunis et pour les ménages fragiles. On notera que **la solution du «surloyer» est écartée**, car on doute de son efficacité. L'accession à la propriété a actuellement le vent en poupe ; en 1987, 43 % seulement des ménages néerlandais étaient propriétaires de leur logement ; mais la construction de logements en «accession» non subventionnés (sinon par les déductions fiscales ultérieures !) s'accroît d'année en année : de moins de 10 000 en 1983 à plus de 40 000 en 1988 où, pour la première fois, leur nombre a dépassé celui des logements sociaux mis sur le marché.

Dans certains cas, la vente de logements sociaux est envisagée (l'autorisation de la commune ne sera plus nécessaire), mais c'est surtout de la construction neuve et de la réhabilitation que l'on attend le salut. Le paradoxe est que certains de ces programmes pourront être subventionnés, au titre d'une des priorités de l'aménagement du territoire, la densification intra-urbaine (voir UTH 2001 n°4) !

Obtenir une plus grande fluidité du marché global de l'habitat n'est pas une utopie, dans la mesure où **l'écart entre les loyers du secteur social et du secteur libre est loin d'être aussi important que dans les grandes villes françaises** (ce point est capital : voir document n°3) ; le «retour au centre» est timide et récent, et la hausse des prix immobiliers qui en résulte n'a pas encore submergé un parc ancien d'ailleurs d'inégale qualité.

Une mise en oeuvre prudente

L'impression de bouleversement des habitudes que donne la nouvelle politique doit être tempérée par les précautions observées dans sa mise en oeuvre. Non seulement la préparation du document a été assortie d'une large concertation -certaines objections étant d'ailleurs prises en compte- mais la réalisation des différentes mesures prises doit s'étaler sur plusieurs années.

Le principal argument invoqué est la nécessité d'un «toiletage» de la législation et de la réglementation, qui prend nécessairement du temps ; cependant on perçoit bien aussi une volonté de mettre à l'épreuve les acteurs locaux : les bailleurs vont-ils infléchir leur attitude en matière d'attributions ? Comment la concertation va-t-elle s'organiser entre les communes, les gestionnaires du parc social et les associations de locataires, dont le rôle de contre-poids est explicitement souhaité ?

Un premier bilan est prévu à mi-parcours, en 1995 ; on verra alors s'il faut renforcer l'arsenal juridique et notamment mettre en oeuvre dans le parc social le **bail à durée limitée**, qui constitue à coup sûr la mesure la plus «révolutionnaire» parmi celles qui sont proposées, surtout s'il s'applique aussi aux habitants déjà en place. Mais même dans ce cas, la formule ne sera pas imposée aux acteurs locaux, qui garderont le choix de l'utiliser ou non.

Pour l'observateur étranger, «la Note sur le logement» est très représentative des documents publiés ces dernières années par le gouvernement néerlandais : des orientations claires, souvent courageuses, mais l'impression que de faibles moyens (réglementaires et financiers) sont dégagés pour les réaliser. En fait, l'Etat a compris qu'il ne pouvait décentraliser les charges sans décentraliser en même temps le pouvoir d'initiative, et que la collaboration des autorités locales lui était nécessaire. Plutôt que de vouloir imposer des décisions, il conseille, il oriente, il organise la concertation, en gardant tout de même ce pouvoir de pression que représentent les subventions affectées, dont le poids reste très lourd dans le budget des communes néerlandaises, ainsi conduites plus facilement à la table de négociation.

Restent quand même deux inconnues : l'Etat et les provinces réussiront-ils à harmoniser les politiques des différentes communes ? La décentralisation des responsabilités pourra-t-elle se faire sans un accroissement des disparités socio-spatiales en milieu urbain ? Les villes-centres seront probablement réceptives aux suggestions du gouvernement, en raison de la possibilité d'obtenir des subventions d'Etat pour de grands programmes de rénovation urbaine entrant dans le cadre de la politique de la «ville compacte». Le problème est fort différent dans beaucoup de communes «résidentielles» de banlieue, où les municipalités n'ont aucune raison de mécontenter leurs électeurs qui habitent «trop bon marché» et de les remplacer par une population plus prolétarienne...

Document n°1 : les grandes lignes de la nouvelle politique (p. 106-108)

Organisation et décision

Le point de départ d'une nouvelle répartition des responsabilités en matière d'habitat reste l'article 22, alinéa 2, de la Constitution. Cet article stipule : «c'est la tâche des pouvoirs publics de promouvoir une offre de logements satisfaisante». Dans ce contexte, je fais la distinction entre des objectifs d'organisation et des objectifs de décision.

Organiser

Organiser, c'est mettre en place un cadre fiable et durable, reconnaissable par tous les intéressés, et fixant la répartition des responsabilités et des risques entre les différents échelons administratifs et les différents acteurs privés.

L'idée de base est que le souci d'un bon habitat est en premier lieu du ressort des habitants et des autres acteurs privés. La tâche des pouvoirs publics est d'ouvrir le champ des possibilités. Les instruments sont ici par exemple les règles relatives à la construction, au traitement des litiges, aux autorisations de construire, qui se trouvent rassemblées dans la législation et la réglementation (...).

Décider

Les décisions du gouvernement -qui influencent directement le marché du logement- se traduisent principalement par la mise en oeuvre d'instruments financiers. A mon avis, ces instruments doivent être plus nettement orientés vers l'habitat des catégories à bas revenus et de certains groupes spécifiques. Dans l'état actuel du marché, les ménages dont le revenu est plus élevé peuvent pourvoir à leur logement par leurs propres moyens ; ceux-là n'ont besoin d'aucune aide financière de l'Etat (...).

La position des habitants

Grâce à un marché de l'habitat moins tendu, des groupes importants d'habitants verront dans les années 90 leurs possibilités de choix s'élargir. Une politique orientée vers le renforcement du jeu du marché et la promotion de l'accession à la propriété contribuera à cette évolution.

La réglementation doit d'abord être établie de telle sorte qu'elle oppose le moins d'obstacles possible à la réalisation des souhaits en matière de logement (...). La simplification de la réglementation laisse aux différents acteurs, parmi lesquels les habitants, plus de latitude pour réaliser leurs vœux concernant la construction et l'amélioration de l'habitat. En outre, dans le cadre ou en dehors de la réglementation existante, des expériences seront encouragées pour de nouveaux modes d'habiter, de gestion ou de financement (...).

La concertation sur un pied d'égalité entre bailleurs et habitants est aussi une condition pour que ceux-ci se sentent impliqués dans la gestion du parc social locatif (...). Le gouvernement soutient les organisations nationales qui ont pour objet la protection des consommateurs de logement (...). A plus long terme, l'organisation des habitants, tant au niveau local qu'au niveau national, est importante pour promouvoir une large concertation sur les grandes lignes de la politique à suivre (...).

L'autonomie des sociétés d'habitat

Pour des raisons historiques -surtout la crise du logement après 1945-, il s'est développé, à mon avis, dans le secteur de l'habitat, une trop forte imbrication entre les pouvoirs publics et l'initiative privée, qui a amené les pouvoirs publics à prendre en charge de plus en plus de risques relevant du secteur privé (...).

Une attention particulière doit être ici accordée aux sociétés d'habitat, institutions de droit privé orientées prioritairement vers le logement de ceux qui ne sont pas en mesure de pourvoir à leurs propres besoins. Outre le fait d'être reconnues par l'Etat comme des organismes «autorisés», elles bénéficient d'aides publiques, financières notamment (...).

L'autonomie des sociétés d'habitat a été depuis longtemps un objectif des pouvoirs publics, qui s'est très inégalement réalisé en raison de facteurs conjoncturels (...). De nouvelles avancées sont possibles compte tenu de l'évolution favorable de la situation financière de ces sociétés.

Le rôle des communes et des provinces

La loi sur l'habitat attribue aux communes la responsabilité de la politique locale en la matière. C'est la commune qui établit le cadre local à l'intérieur des limites fixées par l'Etat (...).

La décentralisation doit être poursuivie dans les années 90, et si possible au profit des communes (...). Ainsi les subventions doivent-elles devenir plus interchangeables, ce qui facilitera l'établissement par la commune de ses propres priorités.

Le nombre de communes responsables de leur propre budget («communes d'attribution directe») (...) sera d'environ 105 si l'on adopte le seuil de 30 000 habitants. Ce choix part de l'idée que des communes de cette taille disposent d'une capacité d'organisation suffisante pour maîtriser les tâches budgétaires et ont un potentiel d'investissement annuel (régulier) suffisant pour établir un budget sur objectifs (...).

La province est chargée par la loi des tâches de redistribution vers les communes «d'attribution indirecte» (...).

Document n°2 : les priorités sociales du gouvernement (p. 114-116)

Le souci d'un habitat de qualité à un prix abordable pour les moins rémunérés

La redistribution des responsabilités a pour objectif d'utiliser en priorité en faveur des groupes à faibles revenus les instruments financiers et le stock de logements sociaux locatifs disponibles.

Ce que l'on entend ici par «groupes à faibles revenus» ne peut se traduire par une limite quantitative tranchée qui serait applicable à toutes les situations (...). Au lieu d'une limite précise je préfère donner une valeur indicative, qui sera au départ, pour le revenu disponible, de 30 000 florins (NDLR : 90 000 FF) pour un ménage de plusieurs personnes. Dans ce montant, qui correspond à peu près au revenu médian, sont compris le supplément vacances et la part patronale de la cotisation maladie. Pour un ménage d'une personne, la limite sera de 22 000 florins (66 000 FF).

Cette limite signifie une forte diminution du champ de l'aide financière, qui ne s'appliquerait plus qu'à environ la moitié du nombre des ménages. Le champ effectif serait en pratique beaucoup plus réduit, car beaucoup de personnes à bas revenus habitant déjà dans des logements à bon marché (...).

A terme, je souhaite réduire encore le champ des aides financières, dans la mesure où le revenu moyen réel des ménages est appelé à augmenter (...). Cet objectif peut être atteint en «gelant» le revenu limite en termes de revenu réel.

En considérant la croissance prévue du revenu réel de 1 % par an, le champ d'application ne dépassera pas 40 % des ménages en l'an 2000.

J'attache en outre une grande importance à ce que s'instaure une rotation suffisante pour que le stock disponible de logements locatifs bon marché soit attribué dans la mesure du possible aux ménages à faibles revenus. Ainsi les bailleurs et les communes disposeront-ils dans les années 90 d'un instrument opérationnel de redistribution des surfaces de logement.

Pour régler le problème du logement des groupes à faibles revenus, l'attribution d'aides financières en fonction du revenu, tant dans le locatif que dans l'accession, reste un instrument efficace et indispensable. Pour que de telles aides à la personne augmentent les chances des groupes à faibles revenus de trouver un bon logement, il faut que le stock de logements qui les concerne soit d'une ampleur suffisante.

Pour améliorer l'offre de logements, des aides à la pierre restent nécessaires, mais en quantité plus limitée que par le passé (...). Des aides à la pierre sont aussi nécessaires pour rattraper les retards de qualité du stock existant et pour compenser la cherté relative de certaines opérations de construction menées dans des localisations choisies par la politique d'aménagement du territoire.

Les aides à la pierre resteront aussi dans les années 90 un élément important du budget de l'habitat en raison du poids des engagements à long terme qui ont été pris par le passé. Reste que l'on doit tendre à limiter et à mieux maîtriser ce type de subventions.

Je considère comme souhaitable et incontournable un système mixte d'aides à la pierre et à la personne. Mais il est possible, lorsque l'effet des engagements antérieurs se sera réduit, de diminuer progressivement le poids relatif des aides à la pierre. Stimuler la construction fera de moins en moins partie des objectifs majeurs de la politique du gouvernement.

A l'intérieur du système d'aides à la personne, je donne une forte priorité aux subventions en fonction du revenu, mettant ainsi l'accent sur le souci de loger les moins rémunérés.

Certains groupes requièrent une attention particulière

Certains groupes de la population requièrent une attention particulière en matière de politique de l'habitat, car leurs chances sur le marché du logement peuvent être réduites par d'autres causes qu'un faible revenu. Parfois celui-ci se cumule avec les autres handicaps (...).

On doit s'attendre à un vieillissement progressif de la population dans les années qui viennent. La politique de l'habitat doit favoriser autant que possible l'autonomie des *personnes âgées*. Cet objectif peut être atteint dans le cadre de la politique générale

de l'habitat, avec l'appoint de quelques mesures spécifiques. Un programme expérimental pour le logement des personnes âgées a été mis en place.

Les *jeunes* disposant d'un faible revenu ou d'une bourse d'études doivent avoir la possibilité d'accéder au marché des chambres en location ; pour cela, des incitations fiscales seront accordées aux bailleurs privés, à l'exception des sociétés commerciales.

La politique à l'égard des *handicapés* sera renforcée et orientée dans la mesure du possible vers un habitat autonome dans leur propre quartier (...). Grâce à des subventions, l'adaptation des logements sera stimulée.

Les *minorités ethniques* et les *réfugiés* requièrent aussi, dans certains domaines, une attention particulière. La clarté de la réglementation doit être telle qu'ils puissent avoir pleinement conscience de leurs droits et des procédures à suivre. Les autorités locales doivent s'assurer qu'ils ne rencontrent pas d'entraves particulières dans l'attribution des logements. La pratique des réservations de logements par l'Etat pour les réfugiés sera poursuivie.

Document n°3 : pour une meilleure adéquation du loyer au revenu (p. 79-82)

Habitat et revenu

La répartition du stock de logements détermine dans une large mesure l'aide financière que les pouvoirs publics doivent apporter pour assurer un habitat convenable aux groupes sociaux défavorisés.

En premier lieu, il faut examiner les déséquilibres que connaît cette répartition : dans quelle proportion des ménages aux revenus relativement élevés occupent-ils des logements locatifs bon marché, et dans quelle proportion des groupes à bas revenus résident-ils dans un habitat locatif coûteux ? (...) Le terme «logements locatifs bon marché» est ici utilisé pour des logements dont le loyer brut mensuel ne dépasse pas 450 florins (1 350 FF).

Les données statistiques (1986) montrent qu'environ la moitié des ménages potentiellement concernés par les aides publiques vivent dans des logements dont le loyer ne dépasse pas 450 florins ; en outre, 30 % sont propriétaires de leur logement ; mais plus de 7 % (soit 200 000) acquittent un loyer supérieur à 600 florins (1 800 FF), ce qui représente la moitié des logements de cette catégorie. D'un autre côté, les ménages à revenus élevés occupent 31 % des logements (soit 600 000) dont le loyer ne dépasse pas 450 florins (1 350 FF).

Pour donner une meilleure idée des groupes qui sont responsables de ces déséquilibres, le tableau ci-après présente les ménages qui habitent respectivement «trop bon marché» et «trop cher». Parmi ceux qui habitent «trop cher» on trouve beaucoup de personnes âgées et de familles monoparentales, dans des logements relativement récents. Les ménages à deux salaires habitent souvent «bon marché», dans des logements en moyenne un peu plus anciens.

	Pourcentage de ceux qui habitent		de l'ensemble des locataires
	trop cher	trop bon marché	
âge 25-44 ans	38	47	39
65 ans et +	30	10	23
une personne	31	32	32
un seul parent	25	1	10
famille avec enfant(s)	27	32	32
installation avant 1970	5	26	22
après 1981	50	36	35
logement construit 1945-70	14	52	39
après 1970	78	19	38

Ce qui précède ne doit pas conduire à la conclusion simpliste qu'une permutation générale entre les «trop cher» et les «trop bon marché» soit possible. Pour une part, ce biais dans la répartition des logements est inévitable.

En premier lieu, des changements brutaux (dans les deux sens) peuvent intervenir dans les revenus des ménages, sans qu'ils entraînent de conséquences, au moins immédiates, dans la situation à l'égard du logement. Pensons au divorce, à la perte de l'emploi ou à l'entrée du conjoint dans la vie active. Les frais de déménagement sont passablement élevés, il n'y a pas toujours une offre adéquate disponible, et souvent les intéressés sont attachés à leur foyer et à leur quartier. Le marché du logement, caractérisé par le poids du stock, connaît fatalement une certaine inertie.

En second lieu, le choix d'un logement intègre d'autres critères que le rapport entre le loyer et le revenu. Par exemple l'état du bâti, le confort, la qualité de l'environnement jouent rôle important.

Troisièmement, le marché du logement connaît de grandes disparités régionales d'origine historique (...). Dans les régions fortement urbanisées, l'offre de logements locatifs bon marché et assez anciens est relativement élevée ; de ce fait, beaucoup de ménages y habitent «trop bon marché» (...). Au contraire les marchés du logement où le stock est récent (ainsi dans les communes en forte croissance) comptent beaucoup de ménages qui habitent «trop cher» pour la simple raison que l'offre de logements bon marché y est faible (...).

Une quatrième raison à ces irrégularités de la répartition tient à la situation économique des régions. Si celle-ci est relativement mauvaise, le rapport revenu/loyer sera lui aussi défavorable, si bien que beaucoup de ménages habiteront «trop cher» (...).

Favoriser la rotation des logements

Comment parvenir à un accroissement de la rotation des logements ? Une meilleure répartition du stock ne peut se faire que si l'on tient compte des préférences des habitants. Le tableau ci-après présente des données relatives au comportement de ceux qui habitent «trop bon marché» à l'égard d'un déménagement éventuel.

	moins de 45 ans	45-64 ans	65 ans et +	ensemble
% prêts à déménager	48	25	18	37
dont pour :				
un loyer jusqu'à 450 fl	52	70	73	57
450-600 fl	16	22	24	17
600 fl et +	2	2	3	2
l'accession à la propriété	31	6	0	24

Le tableau fait apparaître que parmi ceux qui habitent «trop bon marché» ce sont surtout les moins de 45 ans qui sont prêts à la mobilité ascendante (...). Ce groupe manifeste une préférence pour l'accession à la propriété, tandis que les personnes plus âgées choisissent plutôt la location (...).

Si tous les ménages pouvaient réaliser leurs vœux, le nombre de logements bon marché qui seraient libérés est relativement faible par rapport au total de ceux qui sont habités «trop bon marché». Un peu plus de 200 000 des 600 000 ménages qui habitent «trop bon marché» souhaiteraient déménager dans les deux ans ; arriveraient ainsi sur le marché environ 100 000 logements dont le loyer mensuel ne dépasse pas 450 florins (1 350 FF). Par ailleurs, il existe une croissance autonome du groupe de ceux qui habitent «trop bon marché», par suite de la croissance des revenus de résidents en place. En outre, toutes les attributions de logements bon marché ne bénéficieront pas à des groupes à faible revenu.

L'attribution des logements

La répartition des logements locatifs bon marché est fortement influencée par les politiques d'attribution des communes et des sociétés d'habitat (...).

Chaque année, 5 à 15 % (selon les catégories de logements) du stock est remis sur le marché. Le taux de mobilité est de loin le plus élevé dans les logements locatifs dont le loyer mensuel est supérieur à 450 florins (1 350 FF). Dans les logements en propriété, le taux de mobilité dépasse en revanche à peine 5 %. Mais il est frappant de trouver aussi des taux de mobilité très bas dans les maisons individuelles locatives à faible loyer (...). A l'évidence, cette catégorie de logements est très recherchée, et leurs occupants ont peu de raisons de déménager. Une bonne partie d'entre eux sont d'ailleurs des personnes âgées (...).

Les déséquilibres dans la répartition de l'espace habitable peuvent être réduits par une politique adaptée. Si les nouveaux programmes de logements correspondent aux aspirations de ceux qui habitent «trop bon marché», le résultat recherché peut être atteint. Les logements locatifs ainsi libérés pourront être affectés en fonction de critères sociaux, notamment à ceux qui veulent déménager d'un logement trop cher à un logement meilleur marché. On estime qu'une politique adaptée permettrait de reloger plus de 200 000 de ceux qui habitent «trop bon marché» dans des logements plus chers, locatifs ou en accession (...).

Le volume de l'offre dans l'ancien est pour l'instant à peu près équivalent à celui de l'offre dans le neuf. Le vieillissement de la population va accroître l'offre dans l'ancien. Cela concerne un nombre relativement élevé de logements locatifs bon marché que les communes pourront utiliser pour les catégories à faibles revenus.

Document n° 4 : une politique plus rigoureuse d'attribution des logements sociaux (p. 148-151)

Il existe déjà diverses possibilités pour améliorer au niveau local la rotation à l'intérieur du parc de logements. On peut d'abord appliquer des normes adéquates lors de l'attribution des logements. Ces normes permettent d'établir une relation entre le loyer et le revenu du ménage (...). On peut par exemple attribuer en priorité les logements bon marché qui se libèrent à des demandeurs disposant de faibles revenus. En outre, une priorité peut être donnée aux habitants qui souhaitent déménager dans un logement correspondant mieux à leur situation économique et personnelle (...).

Les communes et les bailleurs (sociaux) peuvent collaborer dans la répartition des logements et harmoniser leurs politiques. Une concertation intercommunale peut favoriser l'adaptation au marché régional du logement. Aux migrants potentiels on peut fournir une information sur les possibilités concrètes de réinstallation.

La politique de construction nouvelle et de réhabilitation peut être orientée vers une complémentarité à l'égard du stock existant, et contribuer au processus de mobilité. Dans ce cas, il faut être très attentifs aux préférences en matière de logement de ceux qui sont prêts à déménager.

Au niveau local, on devra ainsi utiliser plus largement les possibilités existantes. Mais les communes pourront aussi être stimulées par les provinces. Certes l'attribution des logements est d'abord une prérogative locale, mais la politique communale doit intégrer l'échelle régionale, qui est celle du marché du logement (...). Les Directions provinciales de l'habitat aideront les communes à favoriser la mobilité, par la concertation, la recherche, l'échange d'informations et le transfert de technologies. Dans les profils régionaux du marché du logement établis par les Directions provinciales, une grande attention sera accordée aux moyens de favoriser la mobilité. Ces profils peuvent jouer un grand rôle dans les décisions relatives à la répartition spatiale des logements à construire.

Mesures complémentaires

Pour réduire le biais existant dans la répartition des logements, les mesures complémentaires suivantes sont à mon avis nécessaires :

- dans la programmation de la construction sociale (...), l'accession à la propriété sera favorisée (...);
- la dérégulation de la politique des loyers donnera une plus grande liberté aux bailleurs sociaux (...), qui pourront, dans le cadre de la hausse maximum autorisée, procéder à une différenciation du prix des loyers en fonction du marché local;
- l'impôt sur les mutations, qui constitue une entrave financière à l'accession à la propriété (...), sera diminué.

Je pense en outre à la combinaison des deux mesures suivantes :

- un élargissement des possibilités offertes aux bailleurs sociaux de signer des baux à durée limitée, et

- inclure dans la Loi sur l'habitat la possibilité de rendre temporaires tout ou partie des autorisations d'habiter(1).

L'étude préparatoire à ces deux mesures va être entreprise, de telle sorte que leur application soit possible vers le milieu des années 90. Leur application effective dépendra cependant des résultats obtenus avec les instruments existants.

La Loi (...) permet déjà la conclusion de baux à durée limitée (...). Mais la portée pratique de cette mesure est en fait très réduite, car elle n'est applicable que dans trois cas explicitement définis. Je pense souhaitable que cette possibilité soit élargie de telle sorte que les bailleurs sociaux puissent conclure des baux temporaires sans risquer qu'au terme de la période un jugement ne vienne remettre en cause le contrat au nom de la protection des locataires (...). J'estime toutefois indispensable, pour garantir la position juridique du locataire, de soumettre le congé à la condition qu'un autre logement convenable soit proposé au locataire (...).

La Loi ne permet pas d'effectuer des corrections quand l'évolution des revenus accentue les biais dans la répartition des logements. Compte tenu de l'importance de la lutte contre ces déséquilibres, je veux mettre ces moyens de correction à la disposition des communes (...).

Il faut cependant remarquer qu'une politique d'attributions dominée en toutes circonstances par l'application stricte des normes ci-dessus énoncées risque de conduire à une ségrégation inopportune dans certains quartiers. J'insiste ici sur le fait que mon choix a porté sur des instruments mis entre les mains des communes et des bailleurs. La mesure dans laquelle ces instruments seront utilisés pour favoriser la mobilité relève de la décision des communes et des bailleurs, car ceux-ci sont les mieux placés pour savoir si leur usage est susceptible d'entraîner des effets pervers.

(1)NDLR : il s'agit ici des locataires déjà en place